Firmato digitalmente da:
MARINI ALEX
Firmato il 30/11/2020 16:04
Seriale Certificato: 9818385375882007924448195274399945453 7
Valido dal 23/09/2020 al 23/09/2023
ArubaPEC S.p.A. NG CA 3

CONSIGLIO REGIONALE
REGIONALRAT
30 NOV. 2020
PROT. N. 3815

Gruppo consiliare MoVimento 5 Stelle
CONSIGLIO DELLA REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE / SÜDTIROL

Trento, 30 novembre 2020

Egregio Signor Roberto Paccher
Presidente del Consiglio Regionale
SEDE

Prosposta di ordine del giorno n. 1

Collegata ai disegno di legge n.35 (Legge regionale di stabilità 2021) e n.36 (Bilancio di previsione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige per gli esercizi finanziaria 2021-2023)

L'art. 16-bis (Valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei comuni della provincia di Trento)", della Legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 "Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige" e successive modificazioni prevede l'istituzione di una commissione per la valutazione della legittimità, regolarità ed ammissibilità dei referendum popolari nei comuni della Provincia di Trento; i tre componenti della commissione sono individuati mediante sorteggio, a cura del segretario generale del consiglio delle autonomie, di un membro effettivo e di un membro supplente nell'ambito di ciascuna delle tre terne di nomi proposte rispettivamente dal rettore e dai presidenti degli ordini degli avvocati di Trento e di Rovereto e sono nominati dal consiglio delle autonomie, previa intesa tra il consiglio delle autonomie, il rettore dell'università degli studi di Trento, i presidenti degli ordini degli avvocati di Trento e di Rovereto; essa è competente per tutti i referendum a livello comunale ed è nominata per la durata in carica dei consigli comunali;

la norma, contenuta nella legge regionale 16 dicembre 2019, n. 8 ed entrata in vigore il 18 dicembre 2019, ha consentito di superare una serie di limiti. La disciplina relativa alla composizione degli organi di valutazione dell'ammissibilità dei quesiti referendari infatti era molto variegata e se da un lato vi erano organi collegiali composti da membri indipendenti e nominati per la propria conoscenza tecnica dell'argomento, altre volte accadeva che questi organi, essendo di nomina politica, fossero troppo vicini agli organi di governo dell'ente da cui erano stati nominati, se non addirittura rappresentanti stessi degli organi politici. È evidente che, con un tale assetto organizzativo, la valutazione dell'ammissibilità perdeva quei caratteri di imparzialità e indipendenza che devono esserle propri;

l'art. 16-bis della legge regionale 16 dicembre 2019, n. 8 introduceva pertanto un meccanismo simile a quello previsto per i comuni della provincia di Bolzano e disciplinato dall'art.16 per rendere più fluida e imparziale la procedura di valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari a livello comunale;

ai sensi dell'art.5, quinto comma, della Legge della Provincia autonoma di Trento 20 dicembre 1982, n. 28, veniva inviata al Difensore civico della Provincia di Trento una richiesta di notizie e informazioni sul rispetto del diritto di partecipare agli affari della collettività locale e, in particolare, sulla corretta attuazione del diritto a promuovere petizioni, iniziative popolari, assemblee pubbliche e referendum promossi a livello comunale e di comunità di valle;

il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento, rispondeva a tale richiesta l'11 febbraio 2020 protocollando la relazione avente ad oggetto "*Notizie ed informazioni sull'uso degli istituti di partecipazione popolare a livello comunale*";

alla lettera c) delle considerazioni conclusive della relazione, il Difensore civico della Provincia autonoma di Trento afferma quanto segue:

> "*c) Venendo ad un problema che è stato recentemente risolto, preme esprimere un positivo apprezzamento per la nuova disciplina dettata dall'art. 16-bis, rubricato "Valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei comuni della provincia di Trento", della l.r. 2/2018, introdotto dall'art. 3 della l.r. 8/2019, entrata in vigore il 18 dicembre 2019, tesa a garantire una composizione tecnica della commissione deputata a vagliare l'ammissibilità dei referendum popolari. [...]*

E' da ritenere, atteso il tenore della disposizione, che a tale commissione spetti una competenza esclusiva in ordine al vaglio di ammissibilità dei referendum popolari con conseguente caducazione di quelle disposizioni (regolamentari) che prevedano una sorta di ricorso ad organi politici, quali ad es. il consiglio comunale, avverso le decisioni dell'indicata commissione (a carattere tecnico).";

tra le funzioni della Giunta regionale, all'interno della Ripartizione II - Enti locali, previdenza e competenze ordinamentali vi è l'"Ufficio enti locali e competenze ordinamentali" a cui sono attribuite, tra le altre, le funzioni di curare la predisposizione, l'aggiornamento e la revisione della legislazione regionale e dei collegati regolamenti in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, di svolgere attività di consulenza ed assistenza agli enti locali nelle materie dell'ordinamento dei Comuni e di provvede a tutti gli adempimenti conseguenti all'applicazione della normativa regionale in materia di ordinamento di enti locali;

a detta dei proponenti, la piena realizzazione della democrazia locale non passa solo tramite il riconoscimento degli enti locali e dei relativi organi esponenziali bensì anche attraverso la tutela e la promozione del diritto dei cittadini di partecipare agli affari del territorio in cui risiedono. Tale diritto, sancito da dichiarazioni e carte ratificate a livello internazionale nonché dalla Costituzione, consiste nel potersi adoperare per determinare o influenzare l'esercizio delle competenze di una collettività locale. Troppo spesso, però, il diritto di partecipare, benché normato da leggi statali, regionali e provinciali, non trova effettiva attuazione negli enti locali che, invece, dovrebbero assicurare il concreto coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali;

è chiaro che la nuova norma armonizza la disciplina riguardante la valutazione dell'ammissibilità e della legittimità dei referendum di tutti i comuni della Provincia di Trento, prevedendo un'unica commissione referendaria, ma non dispone esplicitamente la rimozione delle disposizioni statutarie comunali che si pongono in contrasto con la stessa. A tal proposito è quindi opportuno, se non necessario, che gli enti locali si adoperino per adeguare i rispettivi statuti comunali alla nuova normativa partendo dall'abrogazione delle norme che prevedono l'istituzione di una commissione per la valutazione dei quesiti referendari;

inoltre, l'art 6 *(Potestà regolamentare)* del Codice degli Enti locali stabilisce che: *"Nel rispetto della legge e dello statuto, il comune adotta regolamenti per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e l'esercizio delle funzioni [...]"* è chiaro quindi che, oltre alla modifica degli statuti comunali, sia necessaria una revisione anche della disciplina regolamentare (sul punto vedasi parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 8/07/1998 n. 464/1998 e Consiglio di Stato sez. IV, 29/07/2008, n. 3769);

un altro punto sul quale sarebbe opportuno porre l'attenzione è quello riguardante i rimedi da esperire in sede giurisdizionale in caso di mancata ammissibilità dei quesiti. Ad avviso dei proponenti infatti andrebbe indicata, tramite apposita circolare emanata dalla *Ripartizione II - Enti locali, previdenza e competenze ordinamentali* o direttamente negli statuti comunali, la modalità di presentazione dei ricorsi. In particolare andrebbe specificata la modalità di presentazione al Tribunale civile essendo lo stesso l'Autorità giudiziaria competente per i ricorsi in materia elettorale secondo quanto disposto dall'art. 22 del D. lgs. 1 settembre 2011, n. 150 *"Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69."*;

come supporto basti citare tre passi della sentenza del 18 ottobre 2011 del Consiglio di Stato, Sez. V - n.5559:

"A. I promotori agiscono, nel relativo procedimento, in posizione di parità con gli organi dell'ente territoriale preposti al controllo di legalità della richiesta referendaria che operano, al pari del comitato promotore, a tutela dell'ordinamento in generale e non di uno specifico interesse della p.a.

B. Gli atti che intervengono fino alla celebrazione della consultazione popolare ed alla proclamazione dei risultati, costituiscono un unicum del relativo procedimento referendario che non è divisibile, sul piano logico giuridico; esso, infatti, risponde ed è vincolato a specifiche previsioni normative statutarie e

regolamentari e si sostanzia in attività di natura e contenuti squisitamente neutrali e non di gestione dei tradizionali interessi di indole amministrativa la cui cura è affidata alla pubblica autorità.

C. Il collegio ritiene che nelle controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei provvedimenti costitutivi della procedura referendaria comunale consultiva, siano essi positivi o negativi (per i promotori o per coloro che ad essi si oppongono), si configuri sempre la giurisdizione del giudice ordinario.";

la predetta sentenza del Consiglio di Stato stabilisce dunque che ai promotori dei referendum consultivi e propositivi che siano menomati dalla procedura referendaria organizzata dagli enti territoriali politici, sono configurabili posizioni di diritto soggettivo non riducibili in interesse legittimo. Ecco quindi che, quanto alla giurisdizione, rileva la competenza del giudice ordinario (Cass. Civ. S.U. 24 giugno 2009, n. 14803) come peraltro richiamato anche nella suddetta relazione del Difensore civico della Provincia autonoma di Trento;

inoltre, sulla competenza del Tribunale ordinario si veda l'Ordinanza ex art. 700 C.P.C. del 2/2/2018 RG n. 1309/2017 del Tribunale ordinario di Rovereto, la quale chiarisce nuovamente la questione come segue:

"[...] la cognizione della domanda diretta alla tutela della posizione soggettiva del comitato promotore, intesa come diritto di ottenere l'accertamento della conformità o meno della pretesa referendaria ai principi dell'ordinamento da parte del Comitato dei Garanti, risulta appartenere alla giurisdizione del giudice ordinario.

[...] il Comitato Promotore del referendum, di qualunque natura quest'ultimo sia (abrogativo, consultivo, propositivo), esercita un vero e proprio diritto ed è quindi "titolare di una situazione soggettiva volta alla realizzazione del diritto politico dei cittadini, costituzionalmente garantito regolato dalla legge e dallo statuto dell'ente, di intraprendere la procedura referendaria, non comprimibile dagli organi cui siano attribuiti distinti poteri di intervento di controllo nell'evoluzione della procedura stessa. [...] La funzione di controllo che tale organo esercita (l'organo di controllo dell'ente territoriale, n.d.r.) *si esprime nell'accertamento della conformità della pretesa referendaria ai principi posti nell'ordinamento, a fronte della quale sussiste diritto soggettivo pubblico dei promotori, che può essere affermato o negato, ma non degradato, né inciso, essendo i suoi limiti dettati esclusivamente dalle leggi e dalle disposizioni statutarie che disciplinano il ricorso al referendum. Deve pertanto concludersi che la cognizione della domanda diretta alla tutela della posizione soggettiva del comitato ... asseritamente lesa dall'atto amministrativo, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario" (cfr. Cass. SS. UU. sent. 1991/04 e 4590/1994 cit. e CdS. sent. 194/1987).";*

sempre per quanto riguarda le procedure di ricorso e di appello, la normativa e la giurisprudenza sopra descritte sono conformi alle raccomandazioni della *Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto* (nota anche come Commissione di Venezia) nel Codice di Buona condotta in materia di referendum al punto 3.3, Parte II, delle Linee guida sulla realizzazione del referendum:

"3.3. Esistenza di un sistema di appello efficace
a. L'organo di appello in materia referendaria deve essere una commissione elettorale o un tribunale. In ogni caso, deve essere possibile un appello finale dinanzi ad un tribunale.
b. La procedura deve essere semplice e priva di formalismo, in particolare per ciò che concerne l'ammissibilità del ricorso.
c. La procedura di ricorso e, in particolare, i poteri e le responsabilità dei vari organi, devono essere chiaramente regolate dalla legge, al fine di evitare conflitti di giurisdizione (sia positivi che negativi). La legge deve nominare in maniera chiara l'organo competente in ognuno dei casi.
d. L'organo di appello deve essere competente per ciò che attiene alla sfera ricompresa nelle presenti linee guida, in particolare:
- il diritto di voto e le liste elettorali;
- il completamento delle iniziative popolari e le richieste di referendum di una parte dell'elettorato;

- la validità procedurale e, ove applicabile, sostanziale dei testi sottoposti a referendum: l'analisi della validità dei testi deve avvenire prima del voto; le leggi nazionali determinano se tale analisi è obbligatoria o facoltativa;
- rispetto per il libero suffragio:
- i risultati delle votazioni.
e. L'organo di appello deve avere l'autorità di annullare il referendum laddove vi fossero state regolarità in grado di influenzarne l'esito. L'annullamento deve essere possibile per l'intero referendum oppure unicamente per una sezione elettorale o circoscrizione. In caso di annullamento dell'intero risultato, deve essere indetto un nuovo referendum.
f. Tutti gli elettori devono avere facoltà di appello. Può essere imposto un quorum ragionevole per i ricorsi degli elettori contro i risultati di un referendum.
g. I termini per la presentazione del ricorso e per la decisione dell'appello devono essere brevi.
h. Deve essere salvaguardato il diritto dei ricorrenti ad una udienza che coinvolge entrambe le parti.
i. Laddove l'organo di appello fosse una commissione elettorale superiore, essa deve essere in grado ex officio di rettificare o annullare le decisioni adottate da commissioni elettorali inferiori.";

come evidenziato dal Difensore civico della Provincia di Trento nella relazione sopra citata, rimane infine il problema della valutazione delle materie assoggettabili a referendum. Come dimostrato da numerosi casi verificatisi in provincia di Trento *(vedi a titolo d'esempio la mancata ammissibilità delle richieste di referendum presentate alle amministrazioni comunali di Nago Torbole (2016), Mezzolombardo (2018), Rovereto (2018), Ledro (2017), Arco (2018), Pergine Valsugana (2016), Ivano Fracena (2012),* etc.), la trattazione dell'ammissibilità di questioni relative alla materia urbanistica, alla tutela del territorio e al controllo della spesa pubblica è risultata estremamente problematica tanto che in troppi casi è stata esclusa la possibilità di assoggettare a referendum questioni attinenti affari delle collettività locali i cui effetti si riverberano direttamente sulla qualità di vita dei cittadini residenti e sull'impiego di denaro pubblico. A tal riguardo il Difensore civico argomenta che:

"*In questo contesto si innesta il problema della valutazione delle materie assoggettabili a referendum, costituente una declinazione specifica del tema dell'ammissibilità, problema che merita alcune considerazioni.*

Alcuni aspetti di questa valutazione sono in effetti intrinsecamente problematici, soprattutto nei casi in cui una materia su cui sia esclusa la possibilità di attuare una consultazione referendaria si presenti per sua natura molto ampia, e dunque idonea a ricomprendere in sé una serie di fattispecie trasversali.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al caso classico di esclusione alla possibilità di assoggettare a referendum questioni relative alla materia urbanistica: siffatte previsioni, se non meglio identificate o interpretate, possono essere estese sino ad impedire un referendum su opere pubbliche di rilevanza urbanistica.

Ebbene, queste considerazioni comprovano che è peculiarmente importante che questa fase esegetica sia gestita da soggetti terzi, oltreché adeguati sul piano tecnico-giuridico proprio al fine di valutare l'incidenza della proposta referendaria sulle materie cd. escluse in un'ottica di segmentazione dei profili implicati dalla proposta referendaria, tesa ad evitare pronunce di inammissibilità fondate sulla generica connessione con la materia esclusa dai referendum, avulse da un'analitica e penetrante indagine sull'incidenza o meno della proposta sulla materia esclusa (si pensi ad es. alla materia urbanistica).";

e ancora:

"*d) Ulteriore criticità che merita di essere segnalata, riguarda la possibilità di compatibilizzare quesiti mal formulati, o comunque inammissibili perchè indirizzati, per così dire, fuori bersaglio - ad es. su materie non ricomprese nel novero di quella assoggettabili a consultazione referendaria - con*

l'ordinamento vigente.

Si è già visto che, in passato, là dove è intervenuto il Difensore civico non ci si è limitati ad un giudizio in ordine all'ammissibilità del quesito, ma in più occasioni sono state fornite indicazioni finalizzate per l'appunto a riequilibrare le esigenze sostanziali sottese alle richieste della collettività, con le esigenze di rigore dell'ordinamento giuridico.

Nell'ottica di un miglioramento degli istituti partecipativi, la commissione di cui alla precedente lettera potrebbe dunque essere chiamata istituzionalmente ad esprimere il proprio avviso, ove possibile, in ordine a tale compatibilizzazione.

In tal modo quello che sino ad oggi è stato un modulo operativo rimesso alla sensibilità del soggetto chiamato ad esprimersi sulla ammissibilità, diverrebbe un modulo ordinamentale.";

l'auspicio espresso dal Difensore civico è da tenere in considerazione al fine di da superare le problematiche in ordine alle procedure di ammissibilità dei quesiti referendari nelle comunità locali raccogliendo in un unico spazio tutte le informazioni che possono essere utili alla riformulazione e alla compatibilizzazione dei quesiti da sottoporre a referendum con il quadro giuridico vigente. La condivisione delle informazioni è la condizione necessaria per facilitare l'introduzione negli Statuti di strumenti analoghi a quanto previsto dall'art.20 (Assistenza all'iniziativa popolare) della legge provinciale di Trento 5 marzo 2003 n.3 (Legge sui referendum provinciali) e a una prassi già consolidata nei comuni più virtuosi (vedi ad esempio riformulazione dei quesiti referendari presentati a Rovereto nel 2018 da parte della commissione chiamata a valutarne l'ammissibilità). La raccolta dei pareri e delle risultanze dei procedimenti di valutazione dell'ammissibilità dei quesiti svolgerebbe altresì una funzione nomofilattica in ordine all'attività delle commissioni stesse ovvero svolgerebbe funzione di garanzia rispetto all'esatta osservanza delle norme, all'uniforme interpretazione della legge e all'unità del diritto oggettivo nazionale.

Tutto ciò premesso

il Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige
impegna
il Presidente della Regione

a incaricare gli regionali uffici competenti di valutare, di concerto con il Consiglio delle Autonomie di Trento e il Consorzio dei Comuni di Bolzano, la predisposizione di una sezione del sito internet della Regione, nello spazio dedicato agli enti locali e alle competenze ordinamentali dei comuni, dove pubblicare:

- le informazioni relative alla costituzione e al funzionamento delle commissioni per la valutazione dell'ammissibilità dei referendum previste dagli art.16 e 16-bis del Codice degli Enti Locali;
- le informazioni relative alle modalità di ricorso in caso di giudizio negativo sull'ammissibilità dei quesiti referendari;
- le risultanze dell'attività svolta dalle predette commissioni al fine di mettere a patrimonio comune le memorie dei comitati promotori, i verbali di seduta e le argomentazioni giuridiche e le analisi comparative sulla dottrina e sulla giurisprudenza in ordine all'ammissibilità di quesiti referendari locali e al fine di favorire l'omogeneizzazione dei parametri per la valutazione di ammissibilità e agevolare la compatibilizzazione dei quesiti mal formulati rispetto all'ordinamento giuridico;

Consigliere regionale Alex Marini

Consigliere regionale Diego Nicolini

CONSIGLIO REGIONALE
DELLA REGIONE AUTONOMA
TRENTINO-ALTO ADIGE

REGIONALRAT
DER AUTONOMEN REGION
TRENTINO-SÜDTIROL

Trient, 30. November 2020
Prot. Nr. 3815 RegRat

An den
Präsidenten des Regionalrats

Tagesordnungsantrag Nr. 1

zum Gesetzentwurf Nr. 35/XVI (Regionales Stabilitätsgesetz 2021) und Nr. 36/XVI (Haushaltsvoranschlag der Autonomen Region Trentino-Südtirol für die Haushaltsjahre 2021-2023)

Artikel 16-*bis* (Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen in den Gemeinden der Provinz Trient) des Regionalgesetzes des Nr. 2 vom 3. Mai 2018 „Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol" mit nachfolgenden Änderungen sieht die Errichtung einer Kommission für die Bewertung der Zulässigkeit, der Ordnungsmäßigkeit und der Gesetzmäßigkeit der Volksabstimmungen in den Gemeinden der Provinz Trient vor. Die drei Mitglieder der Kommission werden vom Rat der örtlichen Autonomien nach Einvernehmen mit dem Rat der örtlichen Autonomien, dem Rektor der Universität Trient, den Präsidenten der Anwaltskammer von Trient und Rovereto ernannt, wobei je ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vom Generalsekretär des Rates der örtlichen Autonomien unter den drei vom Rektor und von den Präsidenten der Anwaltskammer von Trient und Rovereto vorgeschlagenen Namen ausgelost werden. Die Kommission ist für alle Volksabstimmungen auf Gemeindeebene zuständig und wird für die Dauer der Amtszeit des Gemeinderats ernannt.

Durch diese Bestimmung, die mit dem Regionalgesetz Nr. 8 vom 16. Dezember 2019 eingefügt worden und am 18. Dezember 2019 in Kraft getreten ist, konnten zahlreiche Mängel behoben werden. Die vorherige Regelung über die Zusammensetzung der Organe für die Bewertung der Zulässigkeit der einer Volksabstimmung zu unterbreitenden Fragen bestand aus einem breiten Spektrum von Bestimmungen; während es einerseits Kollegialorgane gab, die sich aus unabhängigen Mitgliedern zusammensetzten, die gerade wegen ihrer fachlichen Kenntnisse hinsichtlich des Themas ernannt wurden, so kam es andererseits auch vor, dass diese Organe - gerade weil sie von der Politik namhaft gemacht wurden - den Regierungsorganen der Körperschaft, von der sie ernannt wurden, zu nahe standen, wenn nicht sogar Vertreter der politischen Organe selbst waren. Es liegt auf der Hand, dass mit einer solchen organisatorischen Form die Zulässigkeitsbewertung nicht mehr unparteilich und unabhängig war, wie sie eigentlich hätte sein sollen.

Mit dem Artikel 16-bis des Regionalgesetzes Nr. 8 vom 16. Dezember 2019 wurde somit ein Mechanismus ähnlich jenem eingeführt, der für die Gemeinden der Provinz Bozen vorgesehen und im Artikel 16 geregelt ist, um das Verfahren für die Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen auf Gemeindeebene einfacher und unparteilicher zu gestalten.

Im Sinne des Artikels 5 Absatz 5 des Landesgesetzes Nr. 28 der Autonomen Provinz Trient vom 20. Dezember 1982 wurde der Volksanwalt der Autonomen Provinz Trient ersucht, Erläuterungen und Informationen über die Wahrung des Rechts auf Teilnahme an den Angelegenheiten der Gemeinde und insbesondere über die korrekte Ausübung des Rechts, Petitionen, Volksbegehren, öffentliche Versammlungen und Referenden auf Gemeinde- und Talgemeinschaftsebene voranzubringen, abzugeben.

Der Volksanwalt der Autonomen Provinz Trient antwortete am 11. Februar 2020 auf diesen Antrag mit der Zusendung eines Berichts mit dem Titel *„Mitteilungen und Informationen über die Inanspruchnahme der Instrumente zur Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene"*;

Unter Punkt (c) der abschließenden Erwägungen des Berichts stellt der Volksanwalt der Autonomen Provinz Trient Folgendes fest:

„c) Im Zusammenhang mit dem Problem, das vor kurzem gelöst worden ist, wird die neue Bestimmung des Art. 16-bis des Regionalgesetzes Nr. 2/2018 „Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen in den Gemeinden der Autonomen Provinz Trient", eingeführt durch Art. 3 des Regionalgesetzes Nr. 8/2019, die am 18. Dezember 2019 in Kraft getreten ist, als sehr positiv angesehen: sie gewährleistet eine technische Zusammensetzung der Kommission zur Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen. [...]

Aufgrund des Inhalts der besagten Bestimmung kann man davon ausgehen, dass diese Kommission die ausschließliche Zuständigkeit für die Prüfung der Zulässigkeit von Volksbefragungen hat, mit der Folge, dass jene Bestimmungen (Ordnungsbestimmungen), die eine Art Überprüfungsverfahren durch ein politisches Organ, wie z.B. den Gemeinderat, gegen die Entscheidungen der genannten Kommission (mit technischem Charakter) vorsehen, verfallen.".

Innerhalb der Regionalregierung ist das in der Abteilung II – Örtliche Körperschaften, Vorsorge und Ordnungsbefugnisse angesiedelte „Amt für örtliche Körperschaften und Ordnungsbefugnisse" unter anderem für die Ausarbeitung, Aktualisierung und die Überarbeitung der regionalen Gesetzgebung und der entsprechenden Verordnungen auf dem Sachgebiet der Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzungen sowie für die Beratung und den Beistand zu Gunsten der örtlichen Körperschaften auf dem Sachgebiet der Gemeindeordnung und für alle Aufgaben, die sich aus der Anwendung der regionalen Gesetzgebung zum Thema Ordnung der örtlichen Körperschaften ergeben, zuständig.

Nach Ansicht der Unterzeichner dieses Antrags wird Demokratie auf Gemeindeebene nicht nur durch die Anerkennung der örtlichen Körperschaften und der damit verbundenen Einrichtungen verwirklicht, sondern auch durch den Schutz und die Förderung des Rechts der Bürger auf Beteiligung an den Angelegenheiten, die das Gebiet betreffen, in dem sie ansässig sind. Dieses Recht, das in den auf internationaler Ebene ratifizierten Erklärungen und Vereinbarungen sowie in der Verfassung verankert ist, besteht darin, die Ausübung der Rechte einer lokalen Gemeinschaft bestimmen oder beeinflussen zu können. Allzu oft wird das Recht auf Mitbestimmung, obwohl es durch Staats-, Regional- und Landesgesetze geregelt ist, von den Lokalkörperschaften jedoch nicht wirksam umgesetzt, wenngleich diese die konkrete Beteiligung der Bürger an den Entscheidungsprozessen gewährleisten sollten.

Die neue Bestimmung hat eindeutig die Regelung betreffend die Bewertung der Zulässigkeit und Gesetzmäßigkeit der Volksabstimmungen in allen Gemeinden der Provinz Trient harmonisiert, indem sie eine einzige Kommission für die Volksabstimmung vorgesehen hat, wenngleich die Satzungsbestimmungen der Gemeinde, die mit ihr in Widerspruch standen, nicht ausdrücklich abgeschafft wurden. In dieser Hinsicht ist es daher angebracht, ja sogar notwendig, dass die örtlichen Körperschaften eine Anpassung ihre Gemeindesatzungen an die neue Gesetzesbestimmung vornehmen und allem voran jene Bestimmungen aufheben, welche die Einsetzung einer Kommission zur Bewertung der im Rahmen der Volksabstimmung zu unterbreitenden Fragen vorsehen.

Darüber hinaus heißt es im Artikel 6 *(Verordnungsbefugnis)* des Kodex der örtlichen Körperschaften, dass *„die Gemeinde unter Beachtung der Gesetze und der Satzung Verordnungen über die Organisation und die Tätigkeit der Einrichtungen und der Mitbestimmungsgremien, über die Tätigkeit der Organe und die Ausübung der Funktionen erlässt* [...]". Es ist demnach klar, dass neben der Änderung der Gemeindesatzung auch eine Überarbeitung der Verordnungsbestimmungen notwendig ist (siehe dazu die Stellungnahme des Staatsrates, I. Sektion vom 8.07.1998 Nr. 464/1998 und des Staatsrates, IV. Sektion vom 29.07.2008 Nr. 3769).

Ein weiterer Punkt, der berücksichtigt werden sollte, betrifft die Rechtsmittel, die bei Nichtzulässigkeit der Fragestellungen im Rahmen von Volksabstimmungen vor Gericht eingelegt werden können. Nach Ansicht der Unterzeichner dieses Antrags sollte durch ein entsprechendes Rundschreiben der *Abteilung II – Örtliche Körperschaften, Vorsorge und Ordnungsbefugnisse* oder direkt in den Gemeindesatzungen die Art und Weise der Einlegung einer Beschwerde erläutert werden. Insbesondere sollten die Einzelvorschriften für die Einreichung des Rekurses beim Zivilgericht festgelegt werden, da dieses die Justizbehörde ist, die für die Beschwerden auf dem Sachgebiet der Wahlen zuständig ist, wie von Artikel 22 des GvD Nr. 150 vom 1. September 2011, *„Ergänzende Bestimmungen zur Zivilprozessordnung auf dem Sachgebiet der Reduzierung*

und Vereinfachung von zivilrechtlichen Verfahren der ordentlichen Zuständigkeit, gemäß Artikel 54 des Gesetzes Nr. 69 vom 18. Juni 2009" vorgesehen.

Zur Untermauerung dieser Auffassung seien hier drei Passagen aus dem Urteil des Staatsrates, V. Sektion Nr. 5559 vom 18. Oktober 2011 zitiert:

> *"A. Die Promotoren handeln im entsprechenden Verfahren auf der gleichen Ebene wie die Organe der lokalen Körperschaft, die für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Antrages auf Volksbefragung zuständig sind. Letztere handeln, wie auch das Promotorenkomitee, zur Wahrung der Rechtsordnung im Allgemeinen und nicht zur Wahrung eines spezifischen Interesses der öffentlichen Verwaltung.*
>
> *B. Die Amtshandlungen, die bis zur Durchführung der Volksabstimmung und der Verkündung der Ergebnisse vorgenommen werden, stellen ein Unikum im entsprechenden Referendumsverfahren dar, das aus logischer und rechtlicher Sicht nicht teilbar ist; es entspricht und untersteht nämlich spezifischen Satzungs- und Ordnungsbestimmungen und besteht - von der Art und vom Inhalt her - aus neutralen Tätigkeiten und zielt somit nicht auf die Verfolgung von traditionellen Interessen verwaltungsrechtlicher Art ab, die den öffentlichen Behörden zusteht.*
>
> *C. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass für Streitfälle betreffend den Rekurs gegen Maßnahmen zur Einleitung von Verfahren für beratende Volksabstimmungen auf Gemeindeebene, unabhängig davon, ob sie positiv oder negativ (für die Promotoren oder für jene, die sich diesen widersetzen) sind, immer die ordentliche Gerichtsbarkeit zuständig ist.".*

Das oben genannte Urteil des Staatsrates legt daher fest, dass die Promotoren von beratenden und einführenden Volksabstimmungen, die sich durch das von den politischen Lokalkörperschaften eingeleitete Volksabstimmungsverfahren in ihren Rechten verletzt fühlen, sich im Rahmen des subjektiven Rechts befinden und sich nicht auf ein rechtliches Interesse berufen können. Was die Rechtsprechung betrifft, so wird demzufolge die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit bestätigt (Ziv. Kass. V.S. Nr. 14803 vom 24. Juni 2009), wie bereits im oben genannten Bericht der Volksanwaltschaft der Autonomen Provinz Trient hervorgehoben.

Was die Zuständigkeit der Ordentlichen Gerichtsbarkeit betrifft, so ist auch die Verfügung im Sinne des Art. 700 der Zivilprozessordnung vom 2.2.2018 RG Nr. 1309/2017 des Ordentlichen Landesgerichtes von Rovereto zu erwähnen, in der die Frage wiederum wie folgt erläutert wird:

> *"[...] die Zuständigkeit bezüglich des Antrags auf Schutz des subjektiven Rechts des Promotorenkomitees, verstanden als das Recht, eine Bewertung der Vereinbarkeit des Referendumsantrags mit den Grundsätzen der Rechtsordnung durch das Garantenkomitee zu erhalten, obliegt dem ordentlichen Richter.*
>
> *[...] das Promotorenkomitee der Volksabstimmung, welcher Art auch immer (abschaffendes, beratendes oder einführendes Referendum), übt ein unmittelbares Recht aus und ist daher „Träger eines subjektiven Rechts, das auf die Ausübung eines verfassungsmäßig verankerten und durch das Gesetz und die Satzung der Körperschaft geregelten politischen Rechts der Bürger, ein Referendumsverfahren einzuleiten, abzielt. Dieses Recht kann nicht von jenen Organen eingeschränkt werden, die getrennte Kontrollbefugnisse in der Abwicklung des Verfahrens haben.[...] Die Kontrollfunktion, die dieses Organ (das Kontrollorgan der örtlichen Körperschaft Anm.d.R.) ausübt, besteht darin, dass es die Einhaltung der in den Gesetzes- und Ordnungsbestimmungen festgelegten Grundsätze durch den Antrag auf Volksabstimmung prüft, gegen den ein subjektives öffentliches Recht der Promotoren besteht, das zuerkannt werden kann oder nicht, aber jedenfalls nicht herabgesetzt oder beschnitten werden kann, da seine Grenzen ausschließlich durch die Gesetzes- und Satzungsbestimmungen über die Abhaltung einer Volksabstimmung vorgegeben sind. Daraus kann man schließen, dass die Prüfung des Antrags auf Schutz des subjektiven Rechts vonseiten des Promotorenkomitees ..., das angeblich durch den Verwaltungsakt verletzt wurde, in die Zuständigkeit des ordentlichen Richters fällt" (siehe Kassationsgericht V.S. bereits zitiertes Urteil 1991/04 und Urteil 4590/1994 sowie Staatsrat Urteil 194/1987).".*

Was das Berufungs- und Einspruchsverfahren betrifft, so entsprechen die oben beschriebene Gesetzgebung und Rechtsprechung den Empfehlungen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (auch

bekannt als *Venedig-Kommission*) im *Verhaltenskodex für Referenden* unter Punkt 3.3, Teil II der Richtlinien zur Abhaltung von Referenden:

"3.3. Vorhandensein eines effizienten Beschwerdesystems

a. Die Instanz für eine Beschwerde im Bereich der Volksabstimmungen muss entweder ein Wahlausschuss oder ein Gericht sein. In allen Fällen muss eine Beschwerde vor einem Gericht in letzter Instanz möglich sein.

b. Das Verfahren muss einfach und frei von Formalismus sein, insbesondere was die Zulässigkeit der Beschwerden betrifft.

c. Die Vorschriften hinsichtlich der Beschwerden und insbesondere der Kompetenzen und der Verantwortlichkeiten der verschiedenen Instanzen müssen deutlich durch das Gesetz geregelt sein, damit jeder positive oder negative Kompetenzkonflikt vermieden wird. Das Gesetz muss in jedem der beiden Fälle die zuständige Instanz klar bestimmen.

d. Die Beschwerdeinstanz ist, insbesondere was den in den vorliegenden Leitlinien bestimmten Bereich betrifft, zuständig für

- *die Wahlberechtigung und die Wählerverzeichnisse;*
- *Abschluss von Volksbegehren und Anträge auf Volksabstimmung eines Teils der Wählerschaft;*
- *die verfahrensrechtliche und gegebenenfalls materielle Gültigkeit des der Volksabstimmung unterworfenen Wortlauts: Die Prüfung der Zulässigkeit des Wortlauts muss vor der Abstimmung erfolgen; die Staatsgesetze bestimmen, ob diese Prüfung obligatorisch oder fakultativ ist;*
- *die Achtung des freien Wahlrechts;*
- *die Ergebnisse der Abstimmung.*

e. Die Beschwerdeinstanz muss in der Lage sein, die Volksabstimmung zu annullieren, wenn eine Unregelmäßigkeit das Ergebnis beeinflussen konnte. Die Annullierung muss sowohl für die gesamte Volksabstimmung als auch nur für einen Wahlkreis oder für ein Wahllokal möglich sein. Bei einer Annullierung des gesamten Ergebnisses findet eine neue Volksabstimmung statt.

f. Jeder Wähler ist berechtigt, Beschwerde einzulegen. Bei Beschwerden von Wählern bezüglich der Ergebnisse der Volksabstimmung kann ein angemessenes Quorum vorgeschrieben werden.

g. Die Beschwerdefristen und die Fristen für die Beschlussfassung zu einer Beschwerde müssen kurz sein.

h. Das Recht der Kläger auf ein kontradiktorisches Verfahren muss gewahrt werden.

i. Wenn die übergeordneten Wahlausschüsse Beschwerdeinstanzen sind, haben sie von Amts wegen in der Lage zu sein, die Entscheidungen der unteren Ausschüsse zu berichtigen oder aufzuheben.".

Wie der Volksanwalt der Provinz Trient im oben genannten Bericht betont hat, bleibt das Problem der Bewertung der Sachbereiche, die Gegenstand einer Volksabstimmung sein können, bestehen. Zahlreiche Fälle in der Provinz Trient zeigen (siehe z.B. die Nichtzulässigkeit von Anträgen auf Volksabstimmung, die an die Gemeinden Nago Torbole (2016), Mezzolombardo (2018), Rovereto (2018), Ledro (2017), Arco (2018), Pergine Valsugana (2016), Ivano Fracena (2012) usw. gerichtet worden sind), dass sich die Bewertung der Zulässigkeit von Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Raumordnung, dem Landschaftsschutz und der Kontrolle der öffentlichen Ausgaben als äußerst problematisch erwiesen hat, so dass in allzu vielen Fällen die Möglichkeit verweigert wurde, Gemeindeangelegenheiten, die direkte Auswirkungen auf die Lebensqualität der Einwohner und die Verwendung öffentlicher Gelder hatten, einer Volksabstimmung zu unterziehen. Diesbezüglich führt der Volksanwalt wie folgt aus:

„In diesem Bereich besteht außerdem das Problem der Bewertung der Sachbereiche, die von einer Volksabstimmung ausgeschlossen sind, ein Problem, das sich spezifisch von der Frage der Zulässigkeit ableitet und einigen Überlegungen unterzogen werden muss.

Einige Aspekte dieser Bewertung sind in der Tat von Natur aus problematisch, insbesondere in den Fällen, in denen ein Sachbereich, für den die Möglichkeit einer Volksabstimmung ausgeschlossen ist, sehr weitreichend ist und somit eine breite Palette von bereichsübergreifenden Fällen umfassen kann.

Man denke nur an den klassischen Fall des Verbots, Fragen in Zusammenhang mit der Raumordnung einer Volksabstimmung zu unterziehen: Solche Bestimmungen können, wenn sie nicht besser präzisiert oder interpretiert werden, so weit ausgedehnt werden, dass eine Volksabstimmung über öffentliche Arbeiten mit städtebaulicher Relevanz de facto verhindert wird.

Nun, diese Überlegungen zeigen, dass es besonders wichtig ist, dass diese exegetische Phase von Drittpersonen geleitet wird, die auf technisch-juristischer Ebene vorbereitet sind, um zu bewerten, inwieweit sich der Referendumsvorschlag in die sog. ausgeschlossenen Sachbereiche einordnet, wobei hierzu der Antrag auf Volksabstimmung in seine verschiedenen Aspekte aufgeschlüsselt werden soll, auf dass Unzulässigkeitsurteile aufgrund des bloßen Zusammenhangs mit den von der Volksabstimmung ausgeschlossenen Sachbereichen vermieden werden; Unzulässigkeitsurteile also, die nicht auf einer analytischen und eingehenden Untersuchung der Auswirkungen des Vorschlags auf den ausgeschlossenen Sachbereich (man denke z.B. an den Sachbereich der Raumordnung) beruhen.".

Und weiter:

„d) Ein weiterer kritischer Punkt, der erwähnt werden muss, betrifft die Möglichkeit, schlecht formulierte oder jedenfalls unzulässige Fragen, weil sie sozusagen „off-target" sind - also über Themen, die nicht in der Liste der einer Volksabstimmung unterziehbaren Sachbereiche enthalten sind, mit den geltenden Bestimmungen in Einklang zu bringen.

Es hat sich bereits gezeigt, dass in der Vergangenheit in den Fällen, in denen sich der Volksanwalt mit der Angelegenheit befasst hat, man sich nicht auf ein Urteil über die Zulässigkeit der Fragestellung beschränkt hat, sondern dass bei mehreren Gelegenheiten Anweisungen gegeben wurden, damit die wesentlichen Bedürfnisse, die den Forderungen der Gemeinschaft zugrunde liegen, mit den strengen Vorgaben des Rechtssystems in Einklang gebracht werden konnten.

Im Hinblick auf die Verbesserung der Rechtsinstitute der Bürgerbeteiligung könnte die im vorhergehenden Punkt erwähnte Kommission daher von Amts wegen aufgefordert werden, nach Möglichkeit Stellung zu nehmen, wie diese Themen mit den geltenden Bestimmungen im Einklang gebracht werden können.

Auf diese Weise würde das, was bisher eine Vorgangsweise war, die der Sensibilität des für die Zulässigkeit verantwortlichen Subjekts überlassen war, sich zu einer in der Rechtsordnung vorgesehenen Vorgangsweise entwickeln.".

Die vom Volksanwalt geäußerte Empfehlung muss berücksichtigt werden, um die im Zusammenhang mit dem Verfahren für die Bewertung der Zulässigkeit der Fragen einer Volksabstimmung in den Gemeinden aufgetretenen Probleme einer Lösung zuzuführen, indem an einem einzigen Punkt alle Informationen gesammelt werden, die für eine Neuformulierung und eine Anpassung der im Rahmen der Volksabstimmung zu unterbreitenden Fragen an die geltende Gesetzesbestimmungen hilfreich sein können. Der Zugriff auf die Informationen stellt die Voraussetzung dafür dar, dass in die Gemeindesatzungen ähnliche Instrumente eingeführt werden wie jene, die im Artikel 20 (Unterstützung der Volksbegehren) des Landesgesetzes von Trient vom 5. März 2003 Nr. 3 (Gesetz über die Volksabstimmungen auf Landesebene) vorgesehen sind und entsprechend den Gepflogenheiten der tugendhaftesten Gemeinden bereits gang und gäbe sind (siehe z.B. die Neuformulierung der Fragestellungen, die bei der Volksabstimmung 2018 in Rovereto von der Kommission zur Bewertung ihrer Zulässigkeit vorgelegt wurden). Eine Sammlung der Gutachten und Ergebnisse der Verfahren zur Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen wäre auch für die Tätigkeit der Kommissionen selbst sehr hilfreich und könnte zudem eine Garantiefunktion hinsichtlich der korrekten

Einhaltung der Bestimmungen, der einheitlichen Auslegung des Gesetzes und der Einheitlichkeit des gesamtstaatlichen Rechtes bieten.

All dies vorausgeschickt,

verpflichtet

der Regionalrat der autonomen Region Trentino-Südtirol

den Präsidenten der Region,

die zuständigen regionalen Ämter zu beauftragen, zusammen mit dem Rat der örtlichen Autonomien von Trient und dem Südtiroler Gemeindenverband zu überprüfen, ob es angemessen ist, auf der Internetseite der Region, in der den örtlichen Körperschaften und den Ordnungsbefugnissen gewidmeten Sektion, einen Bereich einzurichten, wo Folgendes veröffentlicht wird:

- die Informationen über die Einsetzung und die Funktionsweise der Kommissionen für die Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen laut Artikel 16 und 16-bis des Kodex der örtlichen Körperschaften;

- die Informationen darüber, wie im Falle einer negativen Entscheidung über die Zulässigkeit von Referendumsfragen Berufung eingelegt werden kann;

- die Ergebnisse der von den vorgenannten Kommissionen abgewickelten Tätigkeit, damit die Ausführungen der Promotorenkomitees, die Sitzungsprotokolle, die rechtlichen Beweggründe und die Gegenüberstellung zwischen Rechtslehre und Rechtsprechung hinsichtlich der Zulässigkeit der Referendumsfragen auf Gemeindeebene allen zugänglich gemacht werden und somit die Parameter für die Bewertung der Zulässigkeit vereinheitlicht und eine Umformulierung schlecht ausgestalteter Fragestellungen in Einklang mit der geltenden Rechtsordnung erleichtert wird.

Gez.: DIE REGIONALRATSABGEORDNETEN
Alex MARINI
Diego NICOLINI