



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

Vice Presidente – Assessore agli enti locali
Vizepräsident – Assessor für örtliche Körperschaften
Vizepräsident – Assesseur per i enc locai

Gentili Consiglieri
PLONER ALEX
KÖLLENSPERGER PAUL
RIEDER MARIA ELISABETH
PLONER FRANZ
Team K
Gruppo Consiliare regionale

e, per conoscenza: Preg.mo Signor
PACCHER ROBERTO
Presidente del Consiglio regionale

Preg.mo Signor
KOMPATSCHER ARNO
Presidente della Regione autonoma
Trentino-Alto Adige/Südtirol

Oggetto: Risposta all'interrogazione n. 143/XVII Legislatura.

L'interrogazione n. 143/XVII (prot. n. 2508 del 15 luglio 2025) riprende il tema della Commissione chiamata a valutare l'ammissibilità dei quesiti referendari comunali nella provincia di Bolzano, ai sensi dell'articolo 16 del CEL e fa propria la valutazione negativa espressa dall'associazione "Più Democrazia" di Bolzano circa l'operato della Commissione, composta da un magistrato del Tribunale regionale di giustizia amministrativa Sezione di Bolzano, da un magistrato della Corte dei conti e da un magistrato del Tribunale di Bolzano: "dal 2015 non si sono più svolti referendum comunali, nonostante siano state presentate richieste, a causa del filtro troppo rigido esercitato dalla Commissione".

Secondo i consiglieri Alex Ploner, Paul Köllensperger, Maria Elisabeth Rieder e Franz Ploner proponenti l'Interrogazione n. 143: "la composizione della Commissione è risultata costituzionalmente discutibile, come rilevato anche nell'impugnativa governativa del 2015: i tribunali si trovano in posizione conflittuale nel caso in cui vengano aditi per ricorsi contro le decisioni della Commissione".

Si tratta di una affermazione destituita di ogni riscontro nella vicenda che ha visto il Governo dapprima impugnare (oltre all'articolo 11, relativo ai diritti di rogito spettanti ai segretari comunali) l'articolo 16 della l.r. n. 11/2014 che aveva introdotto la Commissione, per poi rinunciare in parte al ricorso a seguito dell'approvazione della legge regionale 24 aprile 2015 n. 5, di modifica dell'articolo 16 della l.r. n. 11/2014.

Si procede di seguito ad un sintetico riassunto dei fatti al fine di chiarire le ragioni che avevano indotto il Governo all'impugnativa della l.r. n. 11/2014 ed alla successiva, parziale, rinuncia.

Il dato di partenza è naturalmente l'articolo 16 della l.r. n. 11/2014, nella sua versione anteriore alle modifiche introdotte dall'articolo 1 della l.r. n. 5/2015:

“Art.16

Valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei comuni della provincia di Bolzano

1. Nei comuni della provincia di Bolzano la legittimità e la regolarità e quindi l'ammissibilità dei referendum popolari viene valutata da una Commissione composta secondo quanto previsto dall'articolo 8 comma 1 della legge provinciale 18 novembre 2005, n. 11. Ai membri della Commissione competono le indennità di cui alla legge provinciale 19 marzo 1991, n. 6, previste per le commissioni a rilevanza esterna.
2. I componenti della Commissione per i procedimenti referendari sono nominati dal Consiglio dei comuni ed individuati mediante sorteggio, a cura del segretario del Consiglio dei comuni, di un membro effettivo e di un membro supplente nell'ambito di ciascuna delle tre terne di nomi, proposti dai presidenti rispettivamente del Tribunale di Bolzano, della Sezione di controllo della Corte dei Conti avente sede a Bolzano e della Sezione autonoma per la provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa.
3. Le funzioni di segretario della Commissione per i procedimenti referendari sono svolte dal segretario comunale del rispettivo comune.
4. La Commissione per i procedimenti referendari elegge nel proprio seno il Presidente, che convoca e dirige le sedute, ed il suo sostituto. Essa delibera in presenza di tutti i componenti e a maggioranza di voti e opera secondo la tempistica stabilita nei singoli regolamenti comunali.
5. La commissione è competente per tutti i referendum a livello comunale ed è nominata per la durata in carica dei consigli comunali. I costi della commissione sono a carico del rispettivo comune.”.

Rispetto a tale norma, il Governo sollevò due rilievi di legittimità costituzionale:

- nel disciplinare direttamente l'aspetto relativo alla valutazione di ammissibilità dei quesiti referendari comunali, l'art. 16 della l.r. n. 11/2014 avrebbe violato l'articolo 114, comma 2, Cost. che assicura agli enti locali autonomia statutaria e regolamentare, eccedendo la competenza legislativa attribuita alla regione dall'articolo 4, punto 3) dello Statuto speciale in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;
- In secondo luogo, l'art. 16 della l.r. n. 11/2014 si sarebbe posto in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione, che demanda alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”. Secondo il rilievo governativo, le leggi provinciali o regionali non possono attribuire funzioni obbligatorie ad organi dello Stato, imponendo loro di designare un rappresentante in una Commissione e di partecipare ai relativi lavori.

Come si può constatare, i rilievi governativi sull'articolo 16 della l.r. n. 11/2014 non avevano nulla a che vedere con quanto affermato dai proponenti l'interrogazione n. 143/XVII (“la composizione della Commissione è risultata costituzionalmente discutibile, come rilevato anche nell'impugnativa governativa del 2015: i tribunali si trovano in posizione conflittuale nel caso in cui vengano aditi per ricorsi contro le decisioni della Commissione”). Oggetto dei rilievi non era la composizione della Commissione, ma il rapporto tra legge regionale e organi dell'amministrazione statale.

Venendo al merito dei rilievi governativi, il primo nasceva da una incomprensione circa il senso e la vera finalità dell'articolo 16 della l.r. n. 11/2014: garantire e tutelare le ragioni dei promotori dei referendum popolari comunali attribuendo la competenza a valutare l'ammissibilità dei quesiti referendari ad un organo di alto profilo tecnico-giuridico, rigorosamente imparziale e di livello provinciale.

Nel corso delle interlocuzioni (effettuate anche per le vie brevi) con il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri la Segreteria generale e la Ripartizione regionale competente per materia hanno evidenziato come la competenza legislativa esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli enti locali ai sensi dell'articolo 4, primo comma, numero 3) dello Statuto speciale, attribuisca certamente alla legge regionale il compito di definire l'ambito di competenza degli statuti comunali: il riferimento normativo era allora costituito dall'articolo 4 ("Contenuto dello statuto") del Testo unico delle eleggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige – DPRReg. 1 febbraio 2005 n. 3/L modificato dal DPRReg. 3 aprile 2013, n. 25 e coordinato con le disposizioni introdotte dalla legge regionale 2 maggio 2013, n. 3 (vedi ora l'articolo 5 "Contenuto dello statuto" del CEL).

Inoltre la legge regionale istituisce e disciplina il Referendum popolare nell'ambito del Capo relativo alle "Norme sugli istituti di partecipazione e sul procedimento amministrativo" (nel 2014-15 il riferimento era all'articolo 77 del TULLRROC; oggi si veda il Capo IV del Titolo I del CEL e in particolare l'articolo 15 "Referendum popolare"). Si noti che gli aspetti principali del procedimento referendario sono direttamente disciplinati dalla legge regionale e non rimessi all'autonomia statutaria e regolamentare comunale. Una impostazione a tutela dell'istituto referendario che trova ulteriore conferma nella previsione di una Commissione provinciale – di alto profilo tecnico-giuridico e composta da magistrati terzi e imparziali rispetto alle dinamiche politico-amministrative comunali – chiamata a valutare l'ammissibilità dei quesiti referendari comunali.

Quanto al secondo profilo dei rilievi governativi di legittimità costituzionale, gli Uffici regionali avevano sottolineato il rinvio operato dall'articolo 16 della l.r. n. 11/2014 alla corrispondente disciplina della provincia autonoma di Bolzano (l.p. n. 11 del 2005) che aveva istituito la Commissione per la valutazione di ammissibilità dei quesiti referendari provinciali, prevedendone la composizione e la nomina in termini analoghi a quelli ripresi dalla legge regionale, senza sollevare alcuna obiezione o rilievo di (il)legittimità costituzionale. Né si sarebbe potuto comprendere un diverso trattamento per due situazioni del tutto analoghe (valutazione da parte di un organo terzo e indipendente circa l'ammissibilità di quesiti referendari) sulla base del diverso grado delle amministrazioni rispettivamente coinvolte (Provincia in un caso, Comuni nell'altro).

Il confronto preliminare con il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri non valse nell'immediato ad evitare l'impugnativa della l.r. n. 11/2014 da parte del Governo, ma portò ad elaborare, successivamente alla presentazione del ricorso, una ipotesi di modifica dell'articolo 16 della l.r. n. 11/2014 che, ove fosse stata condivisa dal Consiglio regionale, avrebbe comportato da parte governativa la rinuncia a coltivare il ricorso (per i soli aspetti relativi ai profili di ritenuta illegittimità costituzionale dell'articolo 16 della l.r. n. 11/2014).

Conseguentemente alle interlocuzioni intercorse con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Giunta regionale presentò data 23 marzo 2015 il disegno di legge n. 30/XV, divenuto a seguito dell'approvazione del Consiglio regionale, legge regionale 24 aprile 2015, n. 5 (Modifiche alla legge regionale 9 dicembre 2014, n. 11 recente "Disposizioni in materia di enti locali").

L'articolo 1 della l.r. n. 5/2015 apportava le seguenti modifiche all'articolo 16 della l.r. n. 11/2014:

- a) nel comma 1 dopo le parole "dei referendum popolari" sono inserite le parole "sulla base di quanto stabilito nei singoli statuti e regolamenti comunali";
- b) il comma 2 è sostituito dal seguente:
"2. I componenti della Commissione per i procedimenti referendari sono nominati dal Consiglio dei comuni, previa intesa tra il Consiglio dei comuni stesso e i Presidenti del Tribunale di Bolzano, della Sezione di controllo della Corte dei conti avente sede a Bolzano e della Sezione autonoma per la provincia di Bolzano del Tribunale di giustizia amministrativa, e sono individuati mediante sorteggio, a cura del segretario del Consiglio dei comuni, di un membro effettivo e di un membro supplente nell'ambito di ciascuna delle tre terne di nomi proposte rispettivamente dai Presidenti medesimi";
- c) dopo il comma 5 è aggiunto il seguente:
5-bis. Fino alla nomina della Commissione l'ammissibilità dei referendum popolari comunali è valutata dall'organo previsto dal rispettivo statuto e regolamento comunale."

Risultavano in tal modo superate le obiezioni di costituzionalità sollevate dal Governo in sede di controllo sulla legge regionale n. 11/2014:

- sotto il primo profilo, la modifica dell'articolo 16 con l'inserimento delle parole "sulla base di quanto stabilito nei singoli statuti e regolamenti comunali" chiarisce che la valutazione di ammissibilità del quesito referendario è effettuata dalla Commissione sulla base della disciplina nei singoli statuti e regolamenti comunali. Detto altrimenti: la Commissione utilizza nella valutazione di ammissibilità i criteri stabiliti autonomamente da ciascun comune;
- sotto il secondo profilo, l'inciso "previa intesa" sottolinea il carattere collaborativo del rapporto fra Consiglio dei comuni (competente a nominare la Commissione) e i Presidenti del Tribunale di Bolzano, della Sezione di controllo della Corte dei Conti avente sede a Bolzano e della sezione autonoma per la provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa (competenti a proporre ciascuno una terna di nomi di magistrati tra cui individuare i componenti la Commissione). Risulta in tal modo evidente che il procedimento di nomina della Commissione non impone alcun obbligo di fare ad organi statali e rispetta la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera g) della Costituzione.

Conseguentemente il Governo ritirò il ricorso per illegittimità costituzionale per la parte relativa all'articolo 16 della l.r. n. 11/2014 (il ricorso per illegittimità costituzionale e per l'annullamento dell'articolo 11 della stessa l.r. n. 11/2014 proseguì invece il suo corso fino alla decisione del tutto favorevole alla Regione con la sentenza Corte cost. n. 75 del 7 aprile 2016 che riconobbe l'infondatezza dei rilievi di incostituzionalità mossi dal Governo.)

Ai quesiti posti dall'interrogazione n. 143/XVII si può pertanto rispondere come segue:

1) Quali siano state le motivazioni anche politiche e istituzionali che hanno condotto il Presidente del Consiglio dei Ministri a rinunciare al ricorso limitatamente all'articolo 16 della legge regionale n. 11/2014, nonostante i rilievi formali espressi nel testo dell'impugnativa;

Senza alcuna pretesa di rispondere al quesito facendo le veci del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'epoca (dal 22 febbraio 2014 al 12 dicembre 2016: Matteo Renzi), risulta agli atti che le modifiche apportate all'articolo 16 della l.r. n. 11/2014 ad opera dell'articolo 1 della l.r. n. 5/2015 e qui già illustrate, sono state ritenute idonee a superare i rilievi di legittimità costituzionale che avevano portato il Governo ad impugnare l'articolo 16 della l.r. n. 11/2014 nella sua formulazione originaria.

2) Con che scadenze, successivamente all'entrata in vigore dell'art. 16, i comuni della Provincia di Bolzano abbiano effettivamente provveduto alla nomina delle commissioni referendarie secondo la procedura ivi descritta, e in caso affermativo, per quali comuni e in quali anni la commissione sia stata chiamata ad esprimersi.

La Regione non esercita funzioni di tutela e vigilanza sulle amministrazioni comunali né sui consorzi dei comuni / consigli delle autonomie locali e non dispone pertanto dei dati richiesti.

3) Se, in accordo con gli organi giudiziari competenti, siano state emanate circolari attuative o atti di indirizzi da parte del Consiglio dei Comuni o da altri organi competenti in ordine all'attuazione dell'art. 16.

Per quanto riguarda gli Uffici regionali, la Ripartizione II Affari istituzionali, competenze ordinamentali e previdenza aveva richiamato l'attenzione degli enti locali sull'avvenuta approvazione della legge regionale 9 dicembre 2014, n. 11 con la Circolare n. 5/EL/2014 di data 30 dicembre 2014.

In seguito le amministrazioni comunali erano state rese edotte con Circolare n. 1/EL/2015 del 6 febbraio 2015 dell'avvenuta impugnazione da parte del Consiglio dei Ministri (seduta n. 47 del 29 gennaio 2015) degli articoli 11 e 16 della legge regionale n. 11/2014.

In particolare, la Circolare n. 1/EL/2015 informava i comuni dei rilievi sollevati dal Governo, sottolineando tuttavia che:

“L’impugnativa dell’articolo 16 della LR 11/2014 non comporta conseguenze immediate per l’operatività delle amministrazioni locali: non essendo ancora stata costituita la Commissione di valutazione dell’ammissibilità dei referendum popolari nei comuni della provincia di Bolzano, le eventuali iniziative referendarie seguiranno il consueto iter disciplinato dagli Statuti e dai regolamenti comunali (compresa la valutazione di ammissibilità dei quesiti referendari), ai sensi dell’articolo 77 del TULROC.”.

In seguito la LR n. 5/2015 non si limitava a modificare l’articolo 16 della LR n. 11/2014 per gli aspetti oggetto dei rilievi di legittimità costituzionale sollevati nel ricorso governativo, ma prevedeva altresì una disciplina transitoria (v. nuovo comma 5-*bis* dell’articolo 16) per il periodo che sarebbe intercorso prima della costituzione della Commissione di valutazione dell’ammissibilità dei quesiti referendari: in quel frangente i Comuni dovevano pertanto dare corso ai procedimenti referendari applicando la disciplina di valutazione di ammissibilità prevista dal rispettivo statuto.

In tal modo risultava indubitabilmente chiaro che l’istituto referendario non subiva alcuna “sospensione” in attesa della costituzione e della piena operatività della Commissione.

4) Se e con quali modalità sia stato informato il Consiglio regionale nell’iter di adeguamento dell’articolo 16 in seguito all’impugnativa del Governo e alla successiva rinuncia al ricorso.

La Giunta regionale ha presentato il disegno di legge di modifica della LR n. 11/2014 al Consiglio regionale in data 23 marzo 2015.

La relazione al ddl illustrava i rilievi di legittimità costituzionale sollevati dal Governo sull’articolo 16 (oltre che sull’articolo 11) della LR n. 11/2014 e informava il Consiglio delle interlocuzioni intercorse con gli uffici ministeriali e della Presidenza del Consiglio dei Ministri che avevano portato a formulare una ipotesi condivisa di modifica dell’articolo 16, idonea a superare i rilievi oggetto di contenzioso costituzionale. Proprio la prospettiva del ritiro del ricorso governativo motivava la richiesta della Giunta di attivare la procedura di urgenza ai sensi degli articoli 90 e 91 del Regolamento interno del Consiglio regionale per accelerare l’iter di approvazione del ddl n. 30/XV.

Il ddl. n. 30/XV è stato assegnato alla prima Commissione legislativa e trattato dalla stessa nella seduta del 30 marzo 2015 (con 7 voti favorevoli e 4 astensioni).

È quindi approvato in Aula ed è stato approvato nella seduta n. 21 del 22 aprile 2015.

5) Se la Giunta ritenga opportuno avviare una revisione dell’articolo 16 alla luce delle osservazioni espresse dal Governo nel 2015 e delle sentenze della Corte Costituzionale citate nel ricorso, in particolare quelle che escludono la possibilità di imporre funzioni a organi statali mediante normativa regionale o provinciale.

I rilievi sollevati dal Governo nel ricorso per illegittimità costituzionale dell’articolo 16 della LR n. 11/2014 sono stati definitivamente superati dalle modifiche recate allo stesso art. 16 LR n. 11/2014 dall’articolo 1 della legge regionale 24 aprile 2015, n. 5. Prova ne sia l’avvenuto ritiro del ricorso governativo per la parte relativa all’art. 16 della LR n. 11/2014.

6) Se vi sia traccia di una valutazione ex post sull’efficacia o sull’opportunità istituzionale di mantenere in vigore l’articolo 16 nella sua attuale formulazione, anche tenuto conto della competenza comunale in materia di regolamenti referendari.

Secondo l’articolo 15 (Referendum popolare) del Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige approvato con legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 e s.m. “Gli statuti comunali prevedono il ricorso al referendum popolare riguardante materie di competenza comunale.”.

Lo stesso art. 15 del CEL disciplina direttamente – in termini di garanzia dell'istituto referendario – gli elementi fondamentali del procedimento, stabilendo limiti massimi o minimi che sono pertanto sottratti alla competenza statutaria comunale (ad es. numero massimo di sottoscrizioni rapportato alle dimensioni demografiche dell'ente locale; periodo di tempo garantito per la raccolta delle sottoscrizioni; limite massimo del quorum di votanti richiesto per la validità del referendum; ...).

L'articolo 16 (Valutazione dell'ammissibilità dei referendum popolari nei comuni della provincia di Bolzano) del CEL completa la disciplina di garanzia dell'istituto referendario nei comuni della provincia di Bolzano, prevedendo un organo di valutazione dell'ammissibilità dei quesiti referendari caratterizzato da indubbia imparzialità, di alto profilo tecnico-giuridico e di livello provinciale (e, in termini analoghi provvede l'articolo 16-*bis* del CEL per i comuni della provincia di Trento).

Le modifiche apportate dall'art. 1 della LR n. 5/2015 all'art. 16 della LR. n. 11/2014 (disciplina ora confluita nell'art. 16 del CEL) garantiscono il rispetto delle prerogative statutarie comunali, prevedendo che la Commissione valuti l'ammissibilità dei quesiti referendari secondo i criteri stabiliti dallo Statuto di ciascun comune.

Con i migliori saluti.

– Franz Thomas Locher –



REGIONE AUTONOMA TRENITINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL
AUTONOME REGION TRENITINO-SÜDTIROL
REGION AUTONOMA TRENITIN-SÜDTIROL

Vice Presidente – Assessore agli enti locali
Vizepräsident – Assessor für örtliche Körperschaften
Vizepräsident – Assessèur per i enti locai

An die Regionalratsabgeordneten
ALEX PLONER
PAUL KÖLLENSBERGER
MARIA ELISABETH RIEDER
FRANZ PLONER
„Team K“
Regionalratsfraktion

u. z. K.
Herrn
ROBERTO PACCHER
Präsident des Regionalrates

Herrn
ARNO KOMPATSCHER
Präsident der Autonomen Region
Trentino-Südtirol

Betreff: Antwort auf die Anfrage Nr. 143/XVII

Die Anfrage Nr. 143/XVII (Prot.-Nr. 2508 vom 15. Juli 2025) greift das Thema der Kommission auf, die für die Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen in den Gemeinden der Provinz Bozen gemäß Art. 16 des Kodex der örtlichen Körperschaften zuständig ist, und schließt sich der von der Initiative für mehr Demokratie geäußerten Kritik an der Tätigkeit der aus einem Richter des Regionalen Verwaltungsgerichts – Autonome Sektion für die Provinz Bozen, einem Richter des Rechnungshofs und einem Richter des Landesgerichts bestehenden Kommission an: „Wegen der zu strengen Prüfung seitens der Kommission wurden seit 2015 keine Volksabstimmungen auf Gemeindeebene mehr durchgeführt, obwohl entsprechende Anträge gestellt wurden.“

Laut den Regionalratsabgeordneten Alex Ploner, Paul Köllensberger, Maria Elisabeth Rieder und Franz Ploner, die die Anfrage Nr. 143 eingebracht haben, ist die Zusammensetzung der Kommission verfassungsrechtlich bedenklich, was auch in der Anfechtung durch die Regierung im Jahr 2015 zum Ausdruck kommt, da die Gerichte in einen Interessenkonflikt geraten könnten, wenn sie über Beschwerden gegen Entscheidungen der Kommission zu befinden hätten.

Diese Behauptung ist unbegründet und findet keine Entsprechung in den damaligen Vorgängen. Die Regierung hatte in der Tat Art. 16 des RG Nr. 11/2014 – ebenso wie Art. 11 über die den Gemeindegemeinschaften zustehenden Beurkundungsgebühren – zunächst angefochten, jedoch später nach Genehmigung des Regionalgesetzes vom 24. April 2015, Nr. 5, mit dem Art. 16 des RG Nr. 11/2014 geändert wurde, ihre Anfechtung in diesem Punkt zurückgezogen.

Zur Klärung der Gründe für die damalige Anfechtung des RG Nr. 11/2024 und deren Rücknahme folgt ein Überblick über die wesentlichen Sachverhalte:

Der Art. 16 des RG Nr. 11/2014 in seiner Fassung vor den durch Art. 1 des RG Nr. 5/2015 eingeführten Änderungen lautete wie folgt:

„Art. 16

Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen in den Gemeinden der Provinz Bozen

1. In den Gemeinden der Provinz Bozen wird die Gesetzmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit und damit die Zulässigkeit der Volksabstimmung von einer Kommission bewertet, die gemäß den Bestimmungen laut Artikel 8 Absatz 1 des Landesgesetzes vom 18. November 2005, Nr. 11 zusammengesetzt ist. Den Mitgliedern der Kommission stehen jene Vergütungen zu, die laut Landesgesetz vom 19. März 1991, Nr. 6 für Kommissionen von externer Relevanz vorgesehen sind.
2. Die Mitglieder der Kommission für die Abwicklung der Volksabstimmungen werden vom Rat der Gemeinden ernannt, wobei diese mittels Auslosung bestimmt werden, indem vom Sekretär des Rates der Gemeinden je ein effektives Mitglied und ein Ersatzmitglied aus drei Dreivorschlägen an Namen ausgelost werden, welche vom Präsidenten des Landesgerichtes Bozen, vom Präsidenten der Kontrollsektion des Rechnungshofes mit Sitz in Bozen und vom Präsidenten der Autonomen Sektion für die Provinz Bozen des Regionalen Verwaltungsgerichtes unterbreitet werden.
3. Die Aufgaben des Sekretärs der Kommission für die Abwicklung von Volksabstimmungen werden vom Gemeindesekretär der jeweiligen Gemeinde wahrgenommen.
4. Die Kommission für die Abwicklung von Volksabstimmungen wählt aus ihrer Mitte einen Präsidenten, der die Sitzungen einberuft und leitet, sowie einen Stellvertreter. Sie entscheidet bei Anwesenheit aller Mitglieder mit Stimmenmehrheit und führt ihre Tätigkeit unter Einhaltung der in den jeweiligen Gemeindeverordnungen vorgesehenen Fristen aus.
5. Die Kommission ist für alle Volksabstimmungen auf Gemeindeebene zuständig und wird für die Dauer der Amtsperiode des Gemeinderates ernannt. Die Kosten für die Kommission gehen zu Lasten der jeweiligen Gemeinde.“.

Mit Bezug auf diese Bestimmung warf die Regierung zwei Einwände der Verfassungswidrigkeit auf:

- Durch die direkte Regelung betreffend die Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen auf Gemeindeebene verletze Art. 16 des RG Nr. 11/2014 den Art. 114 Abs. 2 der Verfassung, der den örtlichen Körperschaften Satzungsautonomie und Ordnungsbefugnis gewährt, und überschreite damit die der Region durch Art. 4 Z. 3) des Sonderstatuts eingeräumte Gesetzgebungsbefugnis in Sachen Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzung.
- Darüber hinaus verstoße Art. 16 des RG Nr. 11/2014 gegen Art. 117 Abs. 2 Buchst. g) der Verfassung, der dem Staat die ausschließliche Zuständigkeit in Sachen Aufbau und Organisation der Verwaltung des Staates und der gesamtstaatlichen öffentlichen Körperschaften vorbehält. Laut dem Einwand der Regierung können Landes- oder Regionalgesetze staatlichen Organen keine verpflichtenden Aufgaben wie die Namhaftmachung des Mitglieds einer Kommission und die Teilnahme an den entsprechenden Sitzungen aufoktroyieren.

Wie zu erkennen ist, decken sich die Einwände der Regierung gegen Art. 16 des RG Nr. 11/2014 in keiner Weise mit den Darlegungen der Einbringer der Anfrage 143/XVII („die Zusammensetzung der Kommission ist verfassungsrechtlich bedenklich, was auch in der Anfechtung durch die Regierung im Jahr 2015 zum Ausdruck kommt, da die Gerichte in einen Interessenkonflikt geraten könnten, wenn sie über Beschwerden gegen Entscheidungen der Kommission zu befinden hätten“). Nicht die Zusammensetzung der Kommission wurde beanstandet, sondern die Beziehung zwischen Regionalgesetz und Organen der Verwaltung des Staates.

Was die Einwände der Regierung betrifft, so beruhte der erste auf einem Missverständnis hinsichtlich des Inhalts und des eigentlichen Zwecks von Art. 16 des RG Nr. 11/2014, nämlich die Anliegen der Initiatoren von Volksabstimmungen auf Gemeindeebene zu schützen, indem die Zuständigkeit für die Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmung einem hochrangigen, streng unparteiischen und auf Landesebene angesiedelten technisch-juristischen Gremium übertragen wird.

Im Rahmen der Gespräche mit der Abteilung für regionale Angelegenheiten im Präsidium des Ministerrates (die auch auf informellem Wege geführt wurden) haben das Generalsekretariat sowie die zuständige Abteilung der Regionalverwaltung hervorgehoben, dass die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Region in Sachen Ordnung der örtlichen Körperschaften gemäß Art. 4 Abs. 1 Z. 3 des Sonderstatuts zweifellos dem Regionalgesetz die Befugnis einräumt, den Zuständigkeitsbereich der Gemeindegremien festzulegen: Die Rechtsgrundlage bildete damals Art. 4 („Inhalt der Satzung“) des Einheitstextes der Regionalgesetze über die Ordnung der Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol – DPRG. vom 1. Februar 2005, Nr. 3/L, geändert durch DPRG. vom 3. April 2013, Nr. 25 und koordiniert mit den Bestimmungen des Regionalgesetzes vom 2. Mai 2013, Nr. 3 (siehe jetzt Art. 5 „Inhalt der Satzung“ des Kodex).

Außerdem regelt das Regionalgesetz die Volksabstimmung im Kapitel betreffend die Formen der Bürgerbeteiligung und das Verwaltungsverfahren (2014-2015 geschah dies durch Art. 77 des Einheitstextes der Regionalgesetze über die Gemeindeordnung; jetzt gilt Titel I Kap. IV des Kodex und insbesondere der Art. 15 „Volksabstimmung“). Es sei bemerkt, dass die wichtigsten Verfahrensaspekte zur Volksabstimmung direkt durch das Regionalgesetz geregelt und nicht der Satzungsautonomie und Ordnungsbefugnis der Gemeinden überlassen werden. Diese Ausrichtung schützt das Rechtsinstitut der Volksabstimmung und wird durch die Einrichtung einer Kommission von hoher technischer und juristischer Kompetenz, die aus Richtern besteht, die unabhängig von der Politik und den Verwaltungsangelegenheiten in den Gemeinden sind und auf Landesebene die Zulässigkeit der Volksabstimmungen in den Gemeinden bewertet, noch bestärkt.

Hinsichtlich des zweiten Einwands der Verfassungswidrigkeit seitens der Regierung hatten die Ämter der Region hervorgehoben, dass im Art. 16 des RG Nr. 11/2014 auf das entsprechende Landesgesetz der Autonomen Provinz Bozen (LG Nr. 11/2005) verwiesen wird, das die Kommission für die Bewertung der Volksabstimmungen auf Landesebene errichtet und deren Zusammensetzung und Ernennungsverfahren geregelt hatte – und eben diese Bestimmungen waren im Regionalgesetz genau übernommen worden –, ohne je zu Einwänden oder Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit Anlass zu geben. Es wäre auch nicht nachvollziehbar gewesen, zwei völlig ähnliche Situationen (Bewertung der Zulässigkeit von Volksabstimmungen durch ein drittes, unabhängiges Organ) aufgrund der unterschiedlichen Ebene der jeweils beteiligten Verwaltungen (Provinz in einem Fall, Gemeinden im anderen) unterschiedlich zu behandeln.

Die vorangegangene Rücksprache mit der Abteilung für regionale Angelegenheiten im Präsidium des Ministerrates konnte die Anfechtung des Regionalgesetzes Nr. 11/2014 durch die Regierung nicht unmittelbar verhindern. Allerdings wurde nach Einlegung des Rekurses eine Änderung des Art. 16 des RG Nr. 11/2014 vereinbart, die – sofern sie vom Regionalrat gebilligt worden wäre – zum Verzicht auf die Rekursführung seitens der Regierung (nur in Bezug auf die Aspekte der angeblichen Verfassungswidrigkeit des Art. 16 des RG Nr. 11/2014) geführt hätte.

Nach den Unterredungen mit dem Präsidium des Ministerrates hat die Regionalregierung am 23. März 2015 den Gesetzentwurf Nr. 30/XV eingebracht, der nach seiner Genehmigung durch den Regionalrat zum Regionalgesetz vom 24. April 2015, Nr. 5 (Änderungen zum Regionalgesetz vom 9. Dezember 2014, Nr. 11 „Bestimmungen auf dem Sachgebiet der örtlichen Körperschaften“) wurde.

Durch Art. 1 des RG Nr. 5/2015 wurde Art. 16 des RG Nr. 11/2014 wie folgt geändert:

- a) in Absatz 1 werden nach den Worten „Zulässigkeit der Volksabstimmung“ die Worte „auf der Grundlage der Bestimmungen der einzelnen Gemeindegremien und –verordnungen“ eingefügt;

b) Absatz 2 wird durch nachstehenden Absatz ersetzt:

„2. Die Mitglieder der Kommission für die Abwicklung der Volksabstimmungen werden vom Rat der Gemeinden nach Einvernehmen zwischen dem Rat der Gemeinden, dem Präsidenten des Landesgerichtes Bozen, dem Präsidenten der Kontrollsektion des Rechnungshofes mit Sitz in Bozen und dem Präsidenten der Autonomen Sektion für die Provinz Bozen des Regionalen Verwaltungsgerichtes ernannt, wobei je ein Mitglied und ein Ersatzmitglied vom Sekretär des Rates der Gemeinden unter den drei von einem jeden der genannten Gerichtspräsidenten vorgeschlagenen Namen ausgelost werden.“;

c) nach Absatz 5 wird nachstehender Absatz eingefügt:

„5-bis. Bis zur Ernennung der Kommission wird die Zulässigkeit der Volksabstimmungen auf Gemeindeebene von dem in der jeweiligen Gemeindegesetz und -verordnung vorgesehenen Organ bewertet.“.

Damit waren die im Zuge der Überprüfung des Regionalgesetzes Nr. 11/2014 seitens der Regierung erhobenen Einwände der Verfassungswidrigkeit überwunden.

- Die Änderung des Art. 16 durch Einfügen der Worte „auf der Grundlage der Bestimmungen der einzelnen Gemeindegesetzen und -verordnungen“ bestätigt hinsichtlich des ersten Einwands, dass die Kommission die Zulässigkeit der Volksabstimmung aufgrund der in den jeweiligen Gemeindegesetzen und -verordnungen enthaltenen Regelung bewertet. Mit anderen Worten stützt sich die Kommission auf die Zulassungskriterien, die jede Gemeinde selbst festlegt.
- Hinsichtlich des zweiten Einwands unterstreichen die Worte „nach Einvernehmen“ den kooperativen Ansatz in den Beziehungen zwischen dem Rat der Gemeinden (der für die Ernennung der Kommission zuständig ist) und dem Präsidenten des Landesgerichts Bozen, dem Präsidenten der Kontrollsektion des Rechnungshofs Bozen sowie dem Präsidenten der Autonomen Sektion für die Provinz Bozen des Regionalen Verwaltungsgerichtes (die jeweils einen Dreivorschlag unterbreiten, aus denen die Mitglieder der Kommission bestimmt werden). Das Ernennungsverfahren der Kommission umfasst demnach offensichtlich keinerlei Handlungspflicht für die Staatsorgane, weshalb der ausschließliche Zuständigkeitsbereich des Staates in Sachen Aufbau und Organisation der Verwaltung des Staates und der gesamtstaatlichen öffentlichen Körperschaften gemäß Art. 117 Abs. 2 Buchst. g) der Verfassung nicht verletzt wird.

Daraufhin zog die Regierung den Rekurs zwecks Erklärung der Verfassungswidrigkeit des Art. 16 des RG Nr. 11/2014 zurück. Demgegenüber wurde der Rekurs zwecks Erklärung der Verfassungswidrigkeit und Annullierung des Art. 11 des RG Nr. 11/2014 fortgeführt und endete zugunsten der Region, da der Verfassungsgerichtshof mit Erkenntnis vom 7. April 2016, Nr. 75 die von der Regierung aufgeworfene Frage der Verfassungswidrigkeit für unbegründet erklärte.

Demnach kann auf die in der Anfrage Nr. 143/XVII enthaltenen Fragen wie folgt geantwortet werden:

1) Aus welchen auch politischen und institutionellen Gründen hat der Ministerpräsident trotz der im Schriftsatz der Anfechtung vorgebrachten formalen Einwände nur den Rekurs gegen Art. 16 des Regionalgesetzes Nr. 11/2014 zurückgezogen?

Ohne den Anspruch zu erheben, diese Frage anstelle des damaligen Ministerpräsidenten (vom 22. Februar 2014 bis zum 12. Dezember 2016: Matteo Renzi) zu beantworten, geht aus den Akten hervor, dass die durch Art. 1 des RG Nr. 5/2015 eingeführten Änderungen zum Art. 16 des RG Nr. 11/2014, die hier bereits erläutert wurden, die Einwände hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit ausräumen konnten, die die Regierung dazu veranlasst hatten, den Art. 16 des Regionalgesetzes Nr. 11/2014 in seiner ursprünglichen Fassung anzufechten.

2) In welchem Zeitabstand haben die Gemeinden der Provinz Bozen nach Inkrafttreten des Art. 16 tatsächlich die Kommissionen für die Abwicklung der Volksabstimmungen gemäß dem darin vorgesehenen Verfahren ernannt? In welchen Gemeinden und in welchen Jahren war die Kommission tätig?

Die Region übt keine Schutz- und Aufsichtsfunktion gegenüber den Gemeindeverwaltungen oder den Gemeindenverbänden/dem Rat der örtlichen Autonomien aus und verfügt daher nicht über die angeforderten Daten.

3) Haben der Rat der Gemeinden oder andere zuständige Organe im Einvernehmen mit den zuständigen Gerichtsorganen Rundschreiben oder Leitlinien zur Umsetzung des Art. 16 erlassen?

Was die Ämter der Region betrifft, so hatte die Abteilung II – Institutionelle Angelegenheiten, Ordnungsbefugnisse und Vorsorge die örtlichen Körperschaften mit Rundschreiben vom 30. Dezember 2014, Nr. 5/EL/2014 auf die Verabschiedung des Regionalgesetzes vom 9. Dezember 2014, Nr. 11 hingewiesen.

Anschließend wurden die Gemeindeverwaltungen mit Rundschreiben vom 6. Februar 2015, Nr. 1/EL/2015 über die Anfechtung der Art. 11 und 16 des Regionalgesetzes Nr. 11/2014 seitens des Ministerrats (Sitzung vom 29. Jänner 2015, Nr. 47) informiert.

Im Rundschreiben Nr. 1/EL/2015 wurden insbesondere die von der Regierung vorgebrachten Einwände erläutert, jedoch auch betont, dass die Anfechtung des Art. 16 des RG Nr. 11/2014 keine unmittelbaren Folgen für die Tätigkeit der Gemeindeverwaltungen nach sich zog, da die Kommission für die Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen in den Gemeinden der Provinz Bozen noch nicht eingesetzt worden war, weshalb eventuelle Volksabstimmungen nach dem üblichen in den Gemeindefestsetzungen und -verordnungen vorgesehenen Verfahren (einschließlich der Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmung) gemäß Art. 77 des Einheitstextes der Regionalgesetze über die Gemeindeordnung abzuwickeln waren.

Das später erlassene RG Nr. 5/2015 beschränkte sich nicht allein darauf, den Art. 16 des RG Nr. 11/2014 hinsichtlich der Aspekte zu ändern, die Gegenstand der im Rekurs der Regierung vorgebrachten Einwände der Verfassungswidrigkeit waren, sondern führte auch eine Übergangsregelung für den Zeitraum vor der Ersteinsetzung der Kommission für die Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen ein (s. den neuen Abs. 5-bis des Art. 16): In diesem Zeitraum mussten die Gemeinden etwaige Volksabstimmungen nach den in ihrer Satzung vorgesehenen Bestimmungen betreffend deren Zulässigkeit abwickeln.

Auf diese Weise war zweifellos klar, dass das Rechtsinstitut der Volksabstimmung bis zur Einsetzung und der vollen Funktionsfähigkeit der Kommission in keiner Weise "ausgesetzt" war.

4) In welcher Form wurde der Regionalrat über den Fortschritt der Anpassung des Art. 16 infolge der Anfechtung der Regierung und nach dem Verzicht auf die Rekursführung informiert?

Die Regionalregierung hat am 23. März 2015 den Gesetzentwurf zur Änderung des RG Nr. 11/2014 dem Regionalrat vorgelegt.

Im Begleitbericht zum Gesetzentwurf wurden die von der Regierung vorgebrachten Einwände der Verfassungswidrigkeit des Art. 16 (sowie des Art. 11) des RG Nr. 11/2014 erläutert und der Regionalrat über die Unterredungen im Ministerium und im Präsidium des Ministerrats informiert, die zu einem einvernehmlichen Änderungsvorschlag für den Art. 16 geführt hatten, um die Einwände der Verfassungswidrigkeit auszuräumen. Die in Aussicht gestellte Rücknahme des Rekurses der Regierung rechtfertigte auch das von der Regionalregierung beantragte Dringlichkeitsverfahren gemäß Art. 90 und 91 der Geschäftsordnung des Regionalrats, um das Genehmigungsverfahren für den Gesetzentwurf Nr. 30/XV zu beschleunigen.

Der Gesetzentwurf Nr. 30/XV wurde der ersten Gesetzgebungskommission zugewiesen und von dieser in der Sitzung vom 30. März 2015 (mit 7 Ja-Stimmen und 4 Enthaltungen) behandelt.

Anschließend wurde er im Plenum in der Sitzung vom 22. April 2015, Nr. 21 behandelt und genehmigt.

5) Beabsichtigt die Regionalregierung eine Überarbeitung des Art. 16 vor dem Hintergrund der von der Regierung im Jahr 2015 vorgebrachten Einwände sowie der im Rekurs angeführten Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofs – insbesondere jener, in denen ausgeschlossen wird, dass den staatlichen Organen durch ein Regional- oder Landesgesetz Funktionen auferlegt werden können – einzuleiten?

Die von der Regierung im Rekurs vorgebrachten Einwände der Verfassungswidrigkeit des Art. 16 des RG Nr. 11/2014 wurden anhand der durch Art. 1 des Regionalgesetzes vom 24. April 2015, Nr. 5 zum Art. 16 eingeführten Änderungen endgültig überwunden, was durch die Rücknahme des Rekurses der Regierung für den Teil betreffend den Art. 16 des RG Nr. 11/2014 bestätigt wird.

6) Gibt es Anhaltspunkte für eine nachträgliche Bewertung der Wirksamkeit oder der institutionellen Zweckmäßigkeit der Beibehaltung des Art. 16 in seiner derzeitigen Fassung, auch unter Berücksichtigung der Zuständigkeit der Gemeinden für die Regelung der Volksabstimmungen?

Der Art. 15 (Volksabstimmung) des mit Regionalgesetz vom 3. Mai 2018, Nr. 2 i.d.g.F. genehmigten Kodex der örtlichen Körperschaften der Autonomen Region Trentino-Südtirol lautet wie folgt: „In der Gemeindegatzung wird die Durchführung von Volksabstimmungen in den Sachbereichen vorgesehen, die in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen.“.

Als Garantie für das Rechtsinstitut der Volksabstimmung werden im Art. 15 des Kodex die grundlegenden Verfahrensasperte direkt geregelt und Höchst- oder Mindestgrenzen festgelegt, die somit der Satzungsautonomie der Gemeinden entzogen sind (z. B. Höchstzahl der Unterschriften im Verhältnis zur Bevölkerungszahl der örtlichen Körperschaft; Mindestzeitraum für die Sammlung der Unterschriften; Obergrenze des für die Gültigkeit der Volksabstimmung erforderlichen Quorums der Abstimmenden; usw.)

Durch Art. 16 (Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmungen in den Gemeinden der Provinz Bozen) des Kodex werden die Bestimmungen zur Garantie des Rechtsinstituts der Volksabstimmung in den Gemeinden der Provinz Bozen vervollständigt, indem zur Bewertung der Zulässigkeit der Volksabstimmung ein streng unparteiisches, auf Landesebene angesiedeltes technisch-juristisches Gremium vorgesehen wird.

Die durch Art. 1 des RG Nr. 5/2015 eingeführten Änderungen zum Art. 16 des RG Nr. 11/2014 (der nun in den Art. 16 des Kodex eingeflossen ist) gewährleisten die Satzungsautonomie der Gemeinden, da die Kommission die Zulässigkeit der Volksabstimmungen auf der Grundlage der in den einzelnen Gemeindegatzungen festgelegten Kriterien bewerten muss.

Mit freundlichen Grüßen

– Franz Thomas Locher –