



**Bericht zum
Landesgesetzentwurf
Nr. 6/23**

Änderung des Landesgesetzes vom 3. Dezember 2018, Nr. 22, „Direkte Demokratie, Partizipation und politische Bildung“ zur Zulässigkeit von Volksabstimmungen über die Regierungsgesetze gemäß Art. 47 Autonomiestatut und eine Neuzusammensetzung der Kommission für die Abwicklung von Volksabstimmungen

eingebraucht von den Landtagsabgeordneten Brigitte Foppa, Alex Ploner, Zeno Oberkofler, Madeleine Rohrer, Paul Köllensperger, Maria Elisabeth Rieder, Dr. Franz Ploner, Ulli Mair, Myriam Atz Tammerle, Hannes Rabensteiner, Sven Knoll, Jürgen Wirth Anderlan und Andreas Colli

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete!

Im Oktober 2020 sind in Südtirol zum zweiten Mal zwei Anträge auf Einleitung von Volksabstimmungen über Gegenstände abgelehnt worden, von denen einer im engeren und einer im weiteren Sinn die Regierungsform betrifft. Deren Regelung ist mit der Reform des Autonomiestatutes von 2001 an das Land Südtirol übergegangen. 2006 und 2007 waren hingegen zwei Anträge, die dieselbe Materie betroffen haben, von der zuständigen Kommission für zulässig erklärt worden. Ebenso hat eine Kommission für die Referendumsverfahren 2006 in der Region Val D'Aosta die Zulässigkeit einer Volksabstimmung betreffend das Wahlverfahren erklärt - somit ebenso die Regierungsform betreffend - und diese Entscheidung nach einem Rekurs der Landesregierung 2007 bestätigt.

Damit ist klar, dass die Frage der Zulässigkeit von Volksabstimmungen, die die Materie betreffen, deren Regelung mit Art. 47 des Autonomiestatutes in die Zuständigkeit des Landes übergegangen ist (so wie für alle anderen Regionen mit Sonderstatut auch), eine letztlich ungeklärte Frage ist und von Mal zu Mal von Kommissionen, die über die Zulässigkeit von Anträgen auf Volksabstimmung zu dieser Materie zu entscheiden haben, unterschiedlich beantwortet wird.

**Relazione sul
disegno di legge provinciale
n. 6/23**

Modifiche alla legge provinciale 3 dicembre 2018, n. 22, “Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica”, riguardo all’ammissibilità delle richieste di referendum sulle leggi sulla forma di governo ai sensi dell’articolo 47 dello Statuto di autonomia, e alla nuova composizione della Commissione per i procedimenti referendari

presentato dai consiglieri provinciali Brigitte Foppa, Alex Ploner, Zeno Oberkofler, Madeleine Rohrer, Paul Köllensperger, Maria Elisabeth Rieder, dott. Franz Ploner, Ulli Mair, Myriam Atz Tammerle, Hannes Rabensteiner, Sven Knoll, Jürgen Wirth Anderlan e Andreas Colli

Gentili consigliere e consiglieri,

nell’ottobre 2020 in Alto Adige sono state respinte, per la seconda volta, due richieste di referendum su questioni di cui una riguardava la forma di governo in senso stretto e una in senso lato. Con la riforma dello Statuto di autonomia del 2001, la regolamentazione di questa materia è stata trasferita alla Provincia autonoma di Bolzano. D'altra parte, nel 2006 e 2007 due richieste riguardanti la stessa materia erano state dichiarate ammissibili dalla commissione competente. Inoltre, nel 2006 la commissione per i procedimenti referendari della Regione Valle D'Aosta ha dichiarato ammissibile un referendum sulla procedura elettorale – quindi anche sulla forma di governo – e nel 2007, in seguito a un ricorso della Giunta regionale, ha confermato tale decisione.

È quindi evidente che l’ammissibilità dei referendum riguardanti tale materia – la disciplina della quale è divenuta di competenza provinciale ai sensi dell’articolo 47 dello Statuto di autonomia, come per tutte le altre Regioni a statuto speciale – è in definitiva una questione irrisolta, che trova risposte di volta in volta diverse da parte delle commissioni chiamate a decidere sull’ammissibilità delle richieste di referendum in tale ambito.

Die geäußerten Vorbehalte der Kommission gegen die Zulässigkeit von Volksabstimmungen zu dieser Materie beruhen nicht auf einer rechtlichen Grundlage, mit der diese Materien explizit der Volksabstimmung entzogen wären, sondern sie sind das Ergebnis einer Auslegung von Art. 47 des Autonomiestatutes. Dieser Artikel kann aber, wie die Zulässigkeitsklärungen von vier verschiedenen Kommissionen in zwei italienischen Regionen/Provinzen belegen, mit aller Berechtigung auch so ausgelegt werden, dass daraus kein Ausschluss dieser Materien folgt.

Mit Art. 47, mit dem die landesgesetzliche Regelung der in ihm genannten Materien festgelegt ist und der vorsieht, dass diese Gesetze mit der absoluten Mehrheit des Landtages und mit der Möglichkeit ein bestätigendes Referendum darüber zu veranlassen, verabschiedet werden müssen, ist zuerst einmal nur die notwendige Bedingung dafür, dass diese neuen Zuständigkeiten des Landes überhaupt anwendbar werden. Denn die Instrumente der Direkten Demokratie können nur dann angewandt werden, wenn die Verfahrensregeln für deren Anwendung festgelegt sind. Diesen notwendigen Schritt kann nur der Landtag tun. Das beinhaltet aber nicht zwingend, dass diese Materien grundsätzlich der Volksabstimmung entzogen sind, sondern er ist die notwendige Bedingung dafür, dass dieses politische Recht überhaupt wahrgenommen werden kann.

Diese Festlegung der Verfahrensregeln ist ein erstes Mal mit dem LG 11/2005 und erneut mit dem LG 22/2018 erfolgt. Wenn der Gesetzgeber die Materien gemäß Art. 47 dem Landtag vorbehalten hätte wollen, dann hätte er diese in den Ausschlusskatalog der Materien aufgenommen, die der Volksabstimmung entzogen sind. Ein solcher Ausschluss wurde hingegen effektiv im Landesgesetzentwurf 107/11, Art. 13, 9 b) vorgesehen, Ausschluss, der u.a. Grund war für die mit klarer Mehrheit erfolgte Ablehnung des Gesetzes mit dem bestätigenden Referendum am 9.2.2014.

Das Landesgesetz 22/2018 regelt die Materie so detailliert, dass die Nennung des Ausschlusses dieser Materie auf der Hand gelegen hätte, wenn dies die Absicht des Gesetzgebers gewesen wäre.

Der nationale Gesetzgeber hat mit den in Art. 47 festgelegten Bedingungen bestimmt, wie diese

Le riserve espresse dalla Commissione contro l'ammissibilità di referendum in questa materia non si fondano su una base giuridica che escluda esplicitamente questa materia dai referendum, ma sono il risultato di un'interpretazione dell'articolo 47 dello Statuto di autonomia. Tuttavia, come dimostrano le dichiarazioni di ammissibilità di quattro diverse commissioni in due Regioni/Province italiane, detto articolo può anche essere interpretato a ragion veduta in modo da non escludere questa materia.

L'articolo 47 disciplina in ambito provinciale le materie in esso menzionate, e stabilisce che queste leggi devono essere approvate dal Consiglio provinciale a maggioranza assoluta, e con possibilità d'indire su di esse un referendum confermativo. Detto articolo costituisce però solo la condizione necessaria affinché tali nuove competenze provinciali possano divenire applicabili. Questo perché gli strumenti di democrazia diretta si possono utilizzare solo una volta definite le regole procedurali per la loro applicazione. È un passo necessario, che solo il Consiglio provinciale può compiere. Ciò però non significa che queste materie siano in linea di principio escluse dai referendum: tale passo è piuttosto la condizione necessaria per poter esercitare questo diritto politico.

Le regole procedurali sono state definite per la prima volta con la legge provinciale n. 11/2005, e nuovamente con la legge provinciale n. 22/2018. Se il legislatore avesse voluto riservare al Consiglio provinciale le materie di cui all'articolo 47, le avrebbe inserite nell'elenco delle materie escluse dai referendum. Tale esclusione era effettivamente prevista dal disegno di legge provinciale n. 107/11, articolo 13, comma 9, lettera b). E questa è stata una delle ragioni della bocciatura della legge avvenuta a chiara maggioranza nel referendum confermativo del 9 febbraio 2014.

La legge provinciale n. 22/2018 disciplina la materia in modo talmente dettagliato che sarebbe stato ovvio menzionarne l'esclusione se tale fosse stata l'intenzione del legislatore.

Con le condizioni di cui all'articolo 47, il legislatore nazionale ha stabilito il modo in cui queste leggi

Regierungsformgesetze zustande kommen müssen, wenn sie auf parlamentarischem Weg erstmals beschlossen werden. Weder der lokale noch der nationale Gesetzgeber haben damit festgelegt, dass diese Materien dem Landtag vorbehalten bleiben müssen. In einer authentischen Interpretation hat der nationale Gesetzgeber, in der Person von ex Senator Marco Boato, als Ersteinbringer des Verfassungsgesetzentwurfes betreffend die Änderung der Autonomiestatute der fünf Regionen mit Sonderstatut und insbesondere der statutarischen Bestimmungen betreffend die autonomen Provinzen Trento und Bozen, endgültig beschlossen und in Kraft getreten als Verfassungsgesetz Nr. 2 von 2001, im Gegenteil explizit bestätigt, dass damit nicht die Möglichkeit ausgeschlossen werden sollte, diese auch per Volksabstimmung zu regeln. Ob Gesetze, die von Art. 47 AS vorgesehen sind, und auf welche Weise sie gegebenenfalls per Volksabstimmung zustande kommen können, bleibt dem lokalen Gesetzgeber überlassen. Dieser hat im geltenden Gesetz weder diesen Weg der Gesetzgebung ausgeschlossen noch ein Sonderverfahren dafür vorgesehen.

Entscheidend kann auch festgestellt werden, dass es in der italienischen Verfassung keinerlei Vorbehalt gibt gegen Volksabstimmungen, die die Regierungsform betreffen. So hat sich zum Beispiel die Wählerschaft über abrogative Referenden zur „einzigen Vorzugsstimme“ am 9. Juni 1991 und zu den Wahlgesetzen am 18. April 1993 ausgesprochen. Somit sind maßgebliche, vom Verfassungsgericht für zulässig erklärte Reformen des Wahlrechts von der Wählerschaft ausgegangen.

Es ist weiters ein Prinzip der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, dass die Grenzen der politischen Rechte nur explizite, d.h. ausdrückliche und in aller Deutlichkeit formulierte Grenzen sein können. Im gegebenen Fall liegen keine ausdrücklich formulierten, eindeutigen Beschränkungen vor.

Auf der Grundlage vorstehender Hinweise soll mit der vorgeschlagenen Gesetzespräzisierung in Zukunft ausgeschlossen sein, dass zufällig zusammengesetzte Kommissionen interpretatorisch darüber entscheiden, ob eine Volksabstimmung, die den Gegenstandsbereich von Art. 47 des Autonomiestatutes betrifft, zulässig ist oder nicht.

sulla forma di governo devono essere concepite quando vengono approvate in seguito a un percorso parlamentare. In tal modo né il legislatore locale né quello nazionale hanno stabilito che queste materie debbano essere riservate al Consiglio provinciale. In un'interpretazione autentica il legislatore nazionale – nella persona dell'ex senatore Marco Boato, primo firmatario del disegno di legge costituzionale concernente la modifica degli statuti di autonomia delle cinque Regioni a statuto speciale, e in particolare delle disposizioni statutarie per le Province autonome di Trento e Bolzano, definitivamente approvato ed entrato in vigore come legge costituzionale n. 2/2001 – ha, invece, esplicitamente confermato che con ciò non si deve escludere la possibilità di disciplinare tali materie mediante referendum. Decidere se e come le leggi di cui all'articolo 47 dello Statuto possano aver origine attraverso un referendum, spetta al legislatore locale. Quest'ultimo, nella legge vigente, non ha escluso tale modalità per il processo legislativo né ha previsto al riguardo una procedura particolare.

È inoltre fondamentale notare che nella Costituzione non si trova alcuna riserva riguardo ai referendum sulla forma di governo. Ad esempio, l'elettorato ha votato, in referendum abrogativi, sulla preferenza unica il 9 giugno 1991 e sulle leggi elettorali il 18 aprile 1993. Dunque, riforme decisive della legge elettorale, dichiarate ammissibili dalla Corte costituzionale, sono state avviate dall'elettorato.

Inoltre, un principio della giurisprudenza della Corte costituzionale è che i limiti dei diritti politici possono essere solo espliciti, cioè formulati espressamente e chiaramente. In questo caso non ci sono restrizioni formulate esplicitamente e chiaramente.

Con la presente proposta di precisazione del testo di legge s'intende, in base a quanto esposto finora, escludere in futuro la possibilità che commissioni composte casualmente prendano decisioni interpretative sull'ammissibilità o meno di un referendum sugli oggetti di cui all'articolo 47 dello Statuto.

Es gibt keinen Grund, diese Materie von den gesetzeseinführenden Volksabstimmungen auszunehmen und dies umso weniger, als der abstimmungsberechtigten Bevölkerung das Kontrollrecht mittels Referendum über deren Regelung gegeben ist. Sie soll nicht nur feststellen können, ob sie die Mehrheitsentscheidungen der politischen Vertretung teilen will, sondern sie soll sich, wenn ihr schon das Grundrecht, selbst gesetzgebende Kraft auszuüben, zugesprochen worden ist, auch selbst an der Gestaltung der Regeln der Demokratie beteiligen können.

Demokratie beginnt damit, dass der Souverän in der Demokratie, die Bürgerinnen und Bürger, genau diese Bestimmung der Demokratie vornehmen kann. Das wird mit dem vorliegenden Vorschlag der Gesetzesänderung angestrebt.

Neue Zusammensetzung der Kommission für die Abwicklung von Volksabstimmungen

In diesem Zusammenhang scheint es auch notwendig, eine neue Zusammensetzung der Kommission für die Abwicklung der Volksabstimmungen vorzuschlagen. Diese hat sich in ihrer Besetzung mit Richtern der lokalen Gerichte zunehmend als problematisch erwiesen. Dies umso mehr, als deren Mitglieder, obwohl sie diese Funktion nicht als Richter ausüben, so doch zwangsläufig und konfliktbehaftet wie eine autonome richterliche Instanz handeln.

Die Problematik besteht

- a. in einer verfassungsmäßig problematischen Besetzung, wie sie in der Anfechtung der italienischen Regierung vom 29. Jänner 2015 vor dem Verfassungsgericht deutlich geworden ist;
- b. in der zwangsläufigen Befangenheit der Gerichte im Falle von Rekursen gegen die Entscheidung der Kommission;
- c. in der de facto Schaffung eines unabhängigen Parallelgerichtes der öffentlichen Verwaltung, das sogar über verfassungsrechtliche Fragen entscheidet;
- d. in der zusätzlichen Belastung der ohnehin schon überlasteten Gerichte, insbesondere bei einer, wie zu erwarten und zu wünschen, verstärkten Nutzung der direktdemokratischen Instrumente.

Non c'è motivo di escludere questa materia dai referendum propositivi, soprattutto perché il referendum dà all'elettorato il diritto di controllo sulla sua regolamentazione. L'elettorato deve non solo poter decidere se condividere o meno le decisioni prese a maggioranza dalla rappresentanza politica: se gli è stato riconosciuto il diritto fondamentale di esercitare il potere legislativo, l'elettorato dovrebbe anche poter partecipare alla definizione delle regole stesse della democrazia.

In democrazia il popolo è sovrano e, in quanto tale, può prendere proprio tali decisioni, che sono fondamentali per la definizione del sistema democratico. E questo è l'obiettivo della presente proposta di modifica della legge.

Nuova composizione della Commissione per i procedimenti referendari

In tale quadro, appare inoltre necessario proporre una nuova composizione della Commissione per i procedimenti referendari. Questa Commissione, composta finora da giudici provenienti dai tribunali locali, si è dimostrata sempre più problematica – tanto più che i suoi componenti, pur non esercitando questa funzione in quanto giudici, agiscono però inevitabilmente come un'istanza giudiziaria autonoma, soggetta a conflitti.

Il problema consiste:

- a. in una composizione discutibile dal punto di vista costituzionale, com'è emerso chiaramente con l'impugnazione del Governo dinnanzi alla Corte Costituzionale del 29 gennaio 2015;
- b. nell'inevitabile parzialità dei tribunali in caso di ricorso contro la decisione della Commissione;
- c. nella creazione de facto di un tribunale parallelo indipendente della pubblica amministrazione, che decide persino su questioni costituzionali;
- d. nell'onere aggiuntivo per i tribunali già sovraccarichi – soprattutto se, com'è prevedibile e auspicabile, il ricorso agli strumenti di democrazia diretta diverrà più frequente.

Die vorgeschlagene Neubesetzung mit Universitätsprofessor:innen, Rechtsanwält:innen und ehemaligen Verfassungsrichter:innen vermeidet diese problematischen Elemente und hat zugleich den Vorteil, dass Fachleute mit der Frage der Zulässigkeit betraut werden, die sich mit der Materie befassen wollen und sich darin eine spezifische Kompetenz erworben haben. Einer parteiischen Auswahl der Mitglieder wird durch die Auslosung vorgebeugt.

gez. Landtagsabgeordnete
Brigitte Foppa

La nuova composizione qui proposta – professori universitari, avvocati/avvocate ed ex giudici costituzionali – evita tali elementi problematici. Al contempo, essa ha il vantaggio di affidare la questione dell'ammissibilità a esperti/esperte che vogliono occuparsi della materia e su di essa hanno acquisito una competenza specifica. Il sorteggio impedisce una selezione di parte dei/delle componenti.

f.to consigliera provinciale
Brigitte Foppa