



**Bericht zum
Landesgesetzentwurf
Nr. 7/23**

Änderung des Landesgesetzes vom 3. Dezember 2018, Nr. 22, „Direkte Demokratie, Partizipation und politische Bildung“ zur Erleichterung der Unterschriftensammlung und Einführung eines Sammelsystems für die elektronische Abgabe von Unterschriften

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

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete!

Am 28. November 2019 hat die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen mit ihrem Urteil (Protokollnummer CCPR/C/127/D/2656/2015) festgestellt, dass der italienische Staat mit unvernünftigen, unangemessenen und insgesamt restriktiven Regeln die Ausübung der verfassungsrechtlich garantierten Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger behindere. Dies vor allem in Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Beglaubigung der Unterschriften.

Die UN-Menschenrechtskommission fordert Italien dazu auf, mit einer Überarbeitung der eigenen Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass

- die Promotoren die Möglichkeit haben, die Beglaubigung der gesammelten Unterschriften vornehmen zu lassen;
- die Unterschriften an Orten gesammelt werden können, die für die Bürger leicht zugänglich sind;
- ausreichende Information der Bevölkerung über die Referenden und über die Möglichkeit, daran teilzunehmen, sichergestellt wird.

Mit dem geltenden Landesgesetz 22/2018 „Direkte Demokratie, Partizipation und politische Bildung“ wird für Südtirol die gesamtstaatliche Regelung der

**Relazione sul
disegno di legge provinciale
n. 7/23**

Modifiche alla legge provinciale 3 dicembre 2018, n. 22, “Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica”: semplificazione della raccolta delle firme e introduzione di un sistema online per la loro consegna

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

Gentili consigliere e consiglieri,

il 28 novembre 2019 il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha adottato le proprie Considerazioni (Views - n. prot. CCPR/C/127/D/2656/2015), constatando in esse che lo Stato italiano ostacola, con norme irragionevoli, inappropriate e generalmente restrittive l'esercizio dei diritti di partecipazione politica costituzionalmente garantiti. Ciò riguarda in particolare l'obbligo di autenticare le firme.

Il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite invita l'Italia a rivedere la propria legislazione per garantire che:

- i promotori abbiano effettivamente la possibilità di far autenticare le firme raccolte;
- le firme si possano raccogliere in luoghi facilmente accessibili ai cittadini;
- la popolazione sia sufficientemente informata sui referendum e sulla possibilità di parteciparvi.

La vigente legge provinciale n. 22/2018, “Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica”, recepisce per l'Alto Adige la normativa nazionale

Modalitäten der Unterschriftensammlung übernommen. Auch die Zahl der zu sammelnden Unterschriften liegt prozentual weit über den gesamtstaatlich festgelegten Unterschriftenhürden. So braucht es gesamtstaatlich die Unterstützung von 0,1 % der Wahlberechtigten, um ein Volksbegehren im Parlament einzubringen, während in Südtirol dafür 2 %, also 20 Mal so viel Unterstützung verlangt wird.

Vorliegender Gesetzentwurf sieht eine Absenkung und Staffelung der Unterschriftenhürden und die Möglichkeit der elektronischen Unterschriftensammlung vor.

Die Unterschriftenzahl – Angemessene Zugangsmöglichkeiten für mehr demokratische Mitbestimmung

Mit einer geeigneten gesetzlichen Regelung für direkte Demokratie besteht keineswegs die Gefahr, dass der Landtag aufgrund übermäßiger Teilnahme der Bürger des Landes nicht mehr effektiv arbeiten könnte. Im Gegenteil, es sollte begrüßt werden, wenn Menschen sich öffentlich engagieren. Die Frage, ab welchem Maß an Zustimmung in der Bevölkerung es gerechtfertigt ist, dass sich der Landtag mit einem bestimmten Thema oder einer Frage befasst oder gar direkte politische Entscheidungen getroffen werden, darf keinesfalls willkürlich beantwortet werden. Die Festlegung dieser Schwelle muss anhand folgender Kriterien ausgearbeitet werden:

- a) anhand von bewährten Erfahrungswerten;
- b) aufgrund einer systematischen Rechtslogik.

Ein wichtiger Anhaltspunkt sind die geltenden Prozentsätze für eine nötige Zustimmung in der Bevölkerung zur Durchführung von Volksabstimmungen: sie liegen in der Schweiz und in Italien für Referenden bei etwa 1 %. Dem entspricht in Südtirol der Wert von ca. 8.000 Unterschriften (= 2 %), die im reformierten Autonomiestatut für das Referendum vorgeschrieben sind. Auch das von 1957 bis 2005 vorgesehene abschaffende Referendum, das auf Landesebene mit 8.000 Unterschriften erwirkt werden konnte, wurde so gut wie nie angewandt. Das Argument, es müssten höhere Unterschriften-

sulle modalità di raccolta delle firme. Però, qui, il numero delle firme da raccogliere è ben più alto che a livello nazionale: ad esempio, per presentare un disegno di legge d'iniziativa popolare al Parlamento è necessario il sostegno dello 0,1% dell'elettorato; per presentarlo al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano è necessario il 2%, cioè 20 volte tanto.

Il presente disegno di legge prevede un abbassamento e una differenziazione del numero di firme necessarie e la possibilità di raccogliere le firme per via elettronica.

Il numero di firme - Adeguate possibilità di accesso per estendere la partecipazione democratica

Con un'adeguata regolamentazione di legge della democrazia diretta, non c'è affatto il pericolo che il Consiglio provinciale non possa più funzionare efficacemente a causa di un'eccessiva partecipazione dei cittadini della provincia. Al contrario: il fatto che le persone s'impegnino per la cosa pubblica dovrebbe esser accolto con favore. Alla domanda sul livello di consenso popolare necessario affinché il Consiglio provinciale affronti un argomento o una questione specifici – o addirittura prenda precise decisioni politiche – non si può assolutamente rispondere in modo arbitrario. Tale soglia dev'essere definita in base ai seguenti criteri:

- a) valori empirici dimostratisi validi;
- b) una logica giuridica sistematica.

Un importante punto di riferimento sono le percentuali di approvazione da parte della cittadinanza considerate sufficienti per indire un referendum: in Svizzera e in Italia, queste si aggirano intorno all'1%. In Alto Adige, lo Statuto di autonomia riformato prevede per il referendum circa 8.000 firme (= 2%). Si noti che lo strumento del referendum abrogativo, previsto dal 1957 al 2005, che a livello provinciale richiedeva 8.000 firme, non è stato quasi mai applicato. L'esperienza dimostra inoltre che l'argomento per cui un alto numero di firme sarebbe necessario per prevenire abusi non è giustificato.

zahlen angesetzt werden, um Missbrauch zu verhindern, hat keine Berechtigung (Erfahrungswerte).

Man kann annehmen, dass die Berechtigung, Gesetzesentwürfe als Mandatsträger vorzulegen und in Volksabstimmungen zu entscheiden, in etwa gleich sein sollte. Wenn bspw. etwa 7.000 Stimmen für ein vollständiges Mandat im Landtag erforderlich sind, sollte die Berechtigung für Bürgerinnen und Bürger, gesetzgeberisch tätig zu werden, ähnlich sein. Man sollte dabei bedenken, dass es einfacher ist, eine geheime Stimme in der Wahlkabine abzugeben, als öffentlich für ein Volksbegehren zu unterschreiben. Systematisch sollten die Stimmen für einen direktdemokratischen Eingriff in etwa den Stimmen entsprechen, die für einen Sitz im Südtiroler Landtag notwendig sind (systematisches Argument)

Die Übereinstimmung der Zahlen deutet darauf hin, dass die festzulegende gültige Berechtigung für die Erwirkung von Volksabstimmungen bei etwa 2 % der wahlberechtigten Bevölkerung liegen sollte. Zu diesem Ergebnis war auch der partizipative Prozess gekommen, der Grundlage war für das jetzt geltende Landesgesetz 22/2018. Entgegen diesem Ergebnis ist dieses aber mit der Hürde von 13.000 Unterschriften zur Erwirkung einer Volksabstimmung verabschiedet worden. Der für die nötige Unterstützung festgelegte Prozentsatz beträgt 3,5 % und zwar ohne Unterschied zwischen beschließender und nur beratender, unverbindlicher Volksabstimmung. Diese Hürde widerspricht den Erfahrungswerten, einer Rechtslogik, den gesamtstaatlich geltenden Prozentsätzen und der Vorgabe des Autonomiestatutes, das für das bestätigende Referendum 8.000 Unterschriften vorsieht.

Im vorliegenden Gesetzentwurf werden folglich für das Erwirken von beschließenden Volksabstimmungen 8.000 Unterschriften vorgesehen, für die beratende Volksabstimmung 5.000 Unterschriften und für das Volksbegehren 2.500.

Damit soll gewährleistet werden, dass nicht nur jene die Instrumente nutzen können, die starke Organisationen hinter sich haben, sondern gerade auch Minderheiten, die sich schwer tun, mit ihren

Si può ritenere che la legittimazione a presentare disegni di legge in quanto rappresentante politico eletto dovrebbe essere più o meno equivalente a quella richiesta per decidere tramite un referendum. Se, ad esempio, per un mandato pieno in Consiglio provinciale sono necessari circa 7.000 voti, un numero simile di firme di cittadine e cittadini dovrebbe legittimare un referendum propositivo o un'iniziativa popolare. Bisognerebbe inoltre considerare che esprimere un voto segreto nella cabina elettorale è più facile che firmare pubblicamente, ad esempio, per un'iniziativa popolare. I voti necessari per applicare uno strumento di democrazia diretta dovrebbero equivalere all'incirca a quelli necessari per un seggio in Consiglio provinciale (argomento sistematico).

I dati sono dunque coerenti: indicano che il numero di firme necessario per indire un referendum dovrebbe essere pari a circa il 2% dell'elettorato. A questa conclusione è giunto anche il processo partecipativo sulla cui base è stata elaborata la vigente legge provinciale n. 22/2018. Contrariamente a questa conclusione, però, la legge vigente prevede almeno 13.000 firme per tenere un referendum, cioè il 3,5%; e non distingue tra referendum propositivo e referendum consultivo, dunque non vincolante. È una soglia che contraddice i valori suggeriti dall'esperienza, la logica giuridica, le percentuali previste a livello nazionale e lo Statuto di autonomia, che per il referendum confermativo prevede 8.000 firme.

Il presente disegno di legge prevede quindi 8.000 firme per svolgere un referendum propositivo, 5.000 firme per un referendum consultivo e 2.500 firme per un'iniziativa popolare.

Ciò per garantire che di questi strumenti si possano servire non solo coloro che hanno l'appoggio di forti organizzazioni, ma anche e soprattutto le minoranze, che hanno difficoltà a far conoscere i loro

Anliegen in die Öffentlichkeit zu dringen. Die Geschichte lehrt uns, dass es immer wieder kleine Minderheiten sind, von denen wichtige Entwicklungsschritte ausgehen.

Das Sammelsystem für die elektronische Abgabe der Unterstützungsunterschriften

Die Notwendigkeit, Unterschriften für direktdemokratische Instrumente auch online zu sammeln, wurde insbesondere in den von Covid19 geprägten Jahren 2020-2022 klar. Ein digitales Sammelsystem für die elektronische Abgabe von Unterstützungsunterschriften ist technisch leicht möglich und würde es mehr Menschen ermöglichen, an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen. Die Online-Unterschriftensammlung erleichtert auch den Zugang für Bürgerinnen und Bürgern, die aufgrund von physischen Einschränkungen persönlich große Schwierigkeiten haben, an klassischen Unterschriftensammlungen teilzunehmen und erreicht zu werden.

Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Online-Unterschriftensammlung die Transparenz und Überprüfbarkeit des gesamten Prozesses verbessert. Durch klare Protokollierung und Authentifizierung kann sichergestellt werden, dass die gesammelten Unterschriften legitim und rechtmäßig sind.

Zusammengefasst bietet die Möglichkeit zur Online-Unterschriftensammlung eine zeitgemäße und demokratische Lösung, Partizipation zu erleichtern, direktdemokratische Instrumente zu stärken und den Bürgern und Bürgerinnen Mitbestimmung niederschwellig zu ermöglichen.

Weiters wurden durch den vorliegenden Gesetzentwurf eine Reihe von technischen Hürden und Fehlern des Landesgesetzes Nr. 22/2018 behoben: So werden die Bestimmungen zur Einreichung der Unterschriftenbögen, zur Vidimierung der Unterschriftenblätter und die Frist zur Hinterlegung der Unterschriftenblätter neu formuliert.

Finanztechnischer Begleitbericht zum Gesetzentwurf

Neue Ausgaben zu Lasten des Landeshaushaltes entstehen durch die Einrichtung und Nutzung der

obiettivi. La storia insegna che sono sempre piccole minoranze ad avviare importanti sviluppi.

Il sistema di raccolta elettronica delle firme

La necessità di raccogliere le firme per gli strumenti di democrazia diretta anche online è emersa con particolare chiarezza negli anni 2020-2022, caratterizzati dalla pandemia di Covid. Un sistema di raccolta e presentazione online delle firme è tecnicamente semplice, e consentirebbe a un maggior numero di persone di partecipare ai processi decisionali politici. Tale sistema facilita inoltre l'accesso alle cittadine e ai cittadini che, per certe limitazioni fisiche, hanno grandi difficoltà a partecipare, e ad essere raggiunti, dalla tradizionale raccolta delle firme.

Un suo ulteriore vantaggio è quello di migliorare la trasparenza e la verificabilità dell'intero processo: una chiara registrazione e autenticazione può infatti garantire la legittimità e regolarità delle firme raccolte.

In sintesi, la possibilità di raccogliere le firme online costituisce una soluzione moderna e democratica per facilitare la partecipazione politica e rafforzare gli strumenti di democrazia diretta, consentendo alla cittadinanza un accesso a bassa soglia.

Il presente disegno di legge rimuove inoltre alcuni ostacoli tecnici ed errori presenti nella legge provinciale n. 22/2018: più precisamente, sono state riformulate le disposizioni relative alla presentazione dei fogli per le firme, alla loro vidimazione e al termine per la loro presentazione.

Relazione accompagnatoria finanziaria

L'allestimento e l'utilizzo della piattaforma online per la raccolta delle firme comportano nuove spese

Online-Plattform für die digitale Unterschriften-sammlung. Die Kosten der Einrichtung der Plattform werden mit ca. 10.000 € veranschlagt, die Nutzungskosten mit jährlich 15.000 €. Zusätzlich werden für jede Unterschrift max. 0,45 € berechnet. Die Kosten variieren in Abhängigkeit von der Anzahl der digital abgegebenen Unterschriften. Es ist ein Betrag von jährlich ca. 100.000 € veranschlagt. Die Ausgaben beziehen sich auf das Haushaltsjahr 2023. Die Kosten in den folgenden Jahren reduzieren sich um die Kosten der Einrichtung der Online-Plattform.

gez. Landtagsabgeordnete
Brigitte Foppa
Alex Ploner

a carico del bilancio provinciale. I costi di allestimento sono stimati a circa 10.000 euro; i costi di utilizzo a 15.000 euro l'anno. Inoltre, per ogni firma si calcola una spesa massima di 0,45 euro. I costi variano dunque secondo il numero di firme presentate online. È stata preventivata una spesa annuale di circa 100.000 euro. Le spese si riferiscono all'esercizio finanziario 2023. Per gli anni successivi, ai costi complessivi vanno sottratti i costi di allestimento della piattaforma online.

f.to consiglieri provinciali
Brigitte Foppa
Alex Ploner