

Begleitbericht zum „Landesgesetzentwurf zur Direkten Demokratie - Anregungsrechte, Befragungsrechte, Stimmrechte“

Wir zitieren eingangs den Verfassungsrechtler, Prof. Andrea Piraino, mit einem Auszug aus seinen Ausführungen im Rahmen der Anhörung vom 6./7. Okt. 2004, die von der Sonderkommission des Südtiroler Landtages im Rahmen der Behandlung der Gesetzentwürfe zur Direkten Demokratie veranstaltet worden ist: „Mit der Reform der Italienischen Verfassung vom Jahr 2001 ist die direkte Demokratie und ihre Institute nicht mehr nur ein außerordentlich zur Geltung kommendes Korrektiv der repräsentativen Demokratie, sondern eine notwendige Ergänzung, mit der die Kluft zwischen den Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern überwunden und ein vom Art. 118 der Verfassung vorgegebene neue Beziehung zwischen diesen möglich wird. Absatz 4 des Artikels führt das Subsidiaritätsprinzip ein, das die Verpflichtung der Institutionen vorgibt, die autonome Initiative der einzelnen und sich zusammenschließender Bürger zu fördern (die Reform wird in der Regionen mit Sonderstatut auf der Grundlage des Art. 10 des Verfassungsgesetzes 3/2001 angewandt).

Die Notwendigkeit, verstärkt auf die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am lokalen politischen Leben zu setzen, wird auch auf europäischer Ebene empfunden. Das belegt die „Empfehlung“ des Ministerkomitees des Europarates vom 6. Dezember 2001.

Schon diese neue normative Ausrichtung für sich genommen, insbesondere aber die Vorgabe des Absatz 1 von Art. 123 der Italienischen Verfassung, der die Anwendung des Rechtes auf Initiative und Referendum über Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen der Regionen regelt, wandelt das Wesen der Institute der Direkten Demokratie von einer reinen Kontrollfunktion zu regelrechten Steuerungsinstrumenten und somit zu Instrumenten einer vollwertigen direkten Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Aufgaben der Gesetzgebung und der Verwaltung.“

Mit der, am 21. Februar 2001 in Kraft getretenen Reform des Autonomiestatutes hat das Land Südtirol die Zuständigkeit zur Festlegung der Regierungsform erhalten. Damit ist dem Land Südtirol in Erweiterung der bestehenden Autonomie auch die Kompetenz zuerkannt worden, die Ausübung der politischen Macht im Rahmen seiner Kompetenzen zu regeln. Im Wesentlichen geht es dabei um die Regelung der politischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Mit dieser ist zum Einen festzulegen, wie die Bürgerinnen und Bürger nach den Regeln der indirekten Demokratie die ihnen in der Demokratie ursprünglich zuerkannten politischen Entscheidungsmacht einer politischen Vertretung übertragen und diese sie ausüben soll, zum Anderen, wie und in welchem Ausmaß die Bürgerinnen und Bürger nach den Regeln der direkten Demokratie die politische Entscheidungsmacht selbst ausüben und zugleich auch eine direkte Kontrolle über

Relazione accompagnatoria al „Disegno di legge provinciale sulla democrazia diretta – poteri di indirizzo, potere consultivo, poteri deliberativi“

Citiamo in apertura il prof. Andrea Piraino, costituzionalista, presente come uno dei relatori invitati all'audizione del 6/7 ottobre 2004 organizzata dalla Commissione speciale del Consiglio provinciale della Provincia di Bolzano in relazione alla trattazione dei disegni di legge sulla democrazia diretta: “Con la riforma della Costituzione Italiana dell'anno 2001 la democrazia diretta ed i suoi istituti non sono più in alternativa alla Democrazia Rappresentativa ma ne costituiscono una necessaria integrazione per superare il gap tra Istituzioni e Cittadini e per realizzare il nuovo dettato costituzionale che al 4° comma dell'art. 118 ha introdotto il principio di sussidiarietà che impone alle Istituzioni di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini singole associati (la riforma si applica alle regioni e province a statuto speciale in virtù dell'art. 10 della l.c. 3/2001).

Anche a livello europeo si avverte la necessità di rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale come indica il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con la “Raccomandazione” adottata il 6 dicembre 2001.

Già di per sé questi indirizzi normativi, ma soprattutto la norma del 1° comma dell'art. 123 della Costituzione Italiana, che regola l'esercizio del diritto d'iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione, trasformano la natura degli istituti di Democrazia diretta da atti di controllo in veri e propri atti di governo e quindi di piena partecipazione popolare alle funzioni legislative e amministrativa.”

La riforma dello Statuto di Autonomia, entrata in vigore il 21 febbraio 2001, ha conferito alla Provincia di Bolzano la competenza di disciplinare la propria forma di governo. Per completare la sua già sua ampia autonomia, la Provincia ha quindi acquisito anche la facoltà di regolamentare le modalità di esercizio del potere politico. In sostanza si tratta della possibilità di disciplinare i diritti politici dei cittadini e delle cittadine della provincia. Da una parte va determinato il modo con cui i cittadini delegano ai propri rappresentanti politici il proprio potere politico di decisione secondo le regole della democrazia indiretta, e il modo in cui questi ultimi lo esercitano; dall'altro bisogna stabilire le regole che determinano in che misura la cittadinanza stessa dovrà esercitare il potere decisionale attraverso gli strumenti di democrazia diretta, e in quale modo potrà quindi esercitare un controllo diretto sull'attività dei rappresentanti politici.

La presente proposta di legge disciplina la democrazia diretta, cioè l'altra metà della democrazia, con cui la cittadinanza, nonostante la delega del proprio potere politico, conserva da un lato la libertà di azione politica ed esercita dall'altro il proprio diritto di controllo sull'attività degli organi eletti. La

die Tätigkeit der politischen Vertretung ausüben können sollen.

Vorliegender Gesetzentwurf regelt die Direkte Demokratie, jene Hälfte der Demokratie also, mit der den Bürgerinnen und Bürger angesichts der Delegierung ihrer Entscheidungsmacht einerseits die politische Handlungsfreiheit erhalten bleibt und andererseits ein Kontrollrecht gegenüber der Tätigkeit der politischen Vertretung ausüben können. Sie ist eine notwendige Ergänzung zur indirekten, repräsentativen Demokratie. Ohne sie driften die Bürgerinnen und Bürger in eine problematische Zuschauerrolle, wenn nicht gar in die politische Apathie ab. Ohne sie verselbständigt sich politische Macht und entwickelt diese immer mehr, scheinbar durch höhere Effizienz legitimiert, autoritäre Formen.

Direkte Demokratie kann jetzt erstmals in Südtirol voll ausgebildet und damit eine vollwertige Demokratie geschaffen werden. Entscheidend ist dabei, dass die Ausgestaltung der Demokratie so weit als möglich von der Bevölkerung bewusst mitvollzogen werden kann. Aus diesem Grund soll der vorliegende Gesetzentwurf zur gesetzeseinführenden Volksabstimmung gebracht werden. Ein weiterer Grund dafür ist die Überzeugung von der Wichtigkeit eines Qualitätsstandards, der die Erwartungen interessierter Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich anwendungsfreundlicher Regeln festhält. Angestrebt ist eine umfassende Regelung, die dem Stand der Diskussion und den Erfahrungen mit Direkter Demokratie in Europa gerecht wird.

Seit 15. Dezember 2005 ist dazu ein Landesgesetz in Kraft, das zwar auf Anstoß und Anregung eines Volksbegehrens zur Regelung der Direkten Demokratie zustande gekommen ist, dessen Regelung aber in keiner Weise diesem Vorschlag entspricht. Aus diesem Grund soll jetzt mit vorliegendem Gesetzentwurf, der zur gesetzeseinführenden Volksabstimmung gebracht werden soll, den stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben werden in Anwendung des geltenden Gesetzes selbst zu entscheiden, welche Regelung der Direkten Demokratie in Zukunft gelten soll. Das in Kraft befindliche Gesetz, das Volksabstimmungen und Volksbegehren regelt, sieht sehr starke Einschränkungen vor, zeichnet sich durch eine erschwerte Anwendbarkeit aus und kennt so gut wie keine Garantieklauseln, die gegen den Missbrauch dieser Mitbestimmungsrechte schützen sollen. Die hier vorgesehene Regelung erweitert demgegenüber stark die Zugriffsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger auf bislang ausschließlich der politischen Vertretung vorbehaltenen Entscheidungsbefugnis, garantiert aber zugleich mit einer ganzen Reihe von Regeln eine vernünftige, sinnvolle, vor allem gleichberechtigte und transparente, faire Nutzung der direktdemokratischen Instrumente der politischen Mitbestimmung.

Die Instrumente der Direkten Demokratie

Allseits anerkannt ist als Grundmuster für die Ausbildung der Direkten Demokratie die Formel „**Initiative und Referendum**“. Sie garantiert die einfache und effiziente Ausübung der direktdemokratischen Grundrechte: der direkten Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger und der

democrazia diretta rappresenta il necessario completamento della democrazia indiretta, cioè rappresentativa. In mancanza di essa la cittadinanza si trova confinata nel problematico ruolo di mero spettatore della vita politica, se non addirittura sospinta verso l'apatia politica. Senza di essa il potere politico tende a divenire autoreferenziale e, separandosi dai vincoli posti all'atto della delega, tende a sviluppare delle forme autoritarie, legittimandole con la necessità di accrescere l'efficienza dell'azione di governo.

Per la prima volta può essere pienamente sviluppata in Provincia di Bolzano la democrazia diretta, costituendo una democrazia completa a tutti gli effetti. Assume però fondamentale importanza che nel processo di elaborazione delle regole, che andranno a disciplinare la democrazia diretta, la popolazione venga direttamente coinvolta e per questo motivo è stata scelta la via del referendum propositivo. A motivare ulteriormente questa scelta ha concorso la consapevolezza circa l'importanza degli standard di qualità della disciplina a cui si aspira: questi, infatti, esprimono le aspettative della cittadinanza in merito a delle regole praticabili e corrette. Si propone di introdurre una disciplina completa che tenga conto del dibattito e delle esperienze fatte con la democrazia diretta in altri paesi europei.

Dal 15 dicembre 2005 è in vigore una legge provinciale approvata sotto la spinta di una proposta di legge di iniziativa popolare. Le regole di democrazia diretta scaturite dagli intenti della maggioranza del Consiglio provinciale non riflettono sufficientemente la proposta di iniziativa popolare e per questo il nuovo referendum propositivo potrà essere utilizzato per dare con il presente disegno di legge a tutta la cittadinanza la possibilità di scegliere il modo con cui vorrà esercitare in futuro il potere di decisione politico diretto. La legge provinciale che regola il referendum e l'iniziativa popolare prevede delle forti limitazioni all'esercizio di questi strumenti ed è caratterizzata da una difficile applicabilità e non contiene clausole di garanzia che dovrebbero impedire un eventuale abuso dei diritti referendari. La regolamentazione prevista nella legge qui proposta allarga invece le possibilità di partecipazione politica dei cittadini ad ambiti decisionali fin qui completamente riservati ai soli rappresentanti eletti. Nel contempo, la proposta di legge dota questi strumenti di tutta una serie di regole e clausole per l'applicazione ragionevole e soprattutto equa, trasparente e leale degli strumenti di democrazia diretta.

Gli strumenti della Democrazia Diretta

È generalmente riconosciuto quale fondamento di principio della democrazia diretta la formula "**Iniziativa e referendum**". Questa formula garantisce l'esercizio semplice ed efficace dei diritti democratici fondamentali: il controllo diretto dell'operato degli organi legislativi da parte della

politischen Handlungsfreiheit. Die bisher auf gesamtstaatlicher Ebene bekannten Instrumente Direkter Demokratie fließen in diese beiden Grundformen ein: das sogenannte **abrogative** (gesetzabschaffende), nunmehr mit Art 47 des reformierten Autonomiestatutes ergänzt mit dem sogenannten **propositiven** (gesetzeinführenden) **Referendum** geht in die einführende/abschaffende Volksabstimmung (hier im weiteren auch als Initiative oder Volksinitiative bezeichnet) ein. Sie bietet in einem die Möglichkeit mittels Volksabstimmung geltende Gesetze abzuschaffen, abzuändern, durch neue zu ersetzen oder neue Gesetze einzuführen.

Das sogenannte **bestätigende Referendum** (referendum confermativo), wie es sowohl auf Staatsebene zur Kontrolle über Verfassungsänderungen vorgesehen ist, wie auch nunmehr auf Landesebene zur Kontrolle über die Regierungsgesetze, wird hingegen als weitaus effizienteres und viel mehr den demokratischen Grundgedanken realisierendes Instrument (dass Beschlüsse der politischen Vertretung dem mehrheitlichen Willen der Bevölkerung entsprechen sollen) für die Kontrollfunktion übernommen, die bisher auf beschränkte Weise das abrogative Referendum erfüllt hat. Das Referendum (von referieren = berichten, und von den Entscheidungsbefugten begutachten lassen) entspricht damit wieder seiner ursprünglichen Bedeutung.

Das Grundmuster „**Initiative (einführende/abschaffende Volksabstimmung) und Referendum (bestätigende/ablehnende Volksabstimmung)**“ wird auf den verschiedenen Entscheidungsebenen ausgebildet: als Gesetzesinitiative und Gesetzesreferendum in Bezug auf die einfache Gesetzgebung, als Satzungsinitiative und Satzungsreferendum in Bezug auf die Regierungsgesetze, als Verwaltungsinitiative und Verwaltungsreferendum in Bezug auf Verwaltungsmaßnahmen und Durchführungsverordnungen, als Statutsinitiative und Statutsreferendum in Bezug auf die Möglichkeit des Landtages, über den Regionalrat Vorschläge zur Abänderung des Autonomiestatutes an das römische Parlament zu richten. Mit diesen Instrumenten soll das Volk sein **Stimmrecht** ausüben können. Ergänzt wird dieses Grundmuster mit dem Instrument des Volksbegehrens, das als **Anregungs- oder Vorschlagsrecht**, wie derzeit schon möglich, die Möglichkeit bietet, den Landtag unverbindlich mit Gesetzesvorschlägen zu befassen. Es kann aber auch als Vorstufe zur Gesetzesinitiative genutzt werden und zwar immer dann, wenn der Vorschlag nicht unbedingt zur Volksabstimmung kommen soll. Die **Volksbefragung** (befragende Volksabstimmung) hingegen bietet den Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie ihrer politischen Vertretung noch vor einer Beschlussfassung die Möglichkeit einer Willenssondierung zu einem wichtigen Gegenstand. Sie ist ein weniger aufwendig anwendbares Instrument, das Orientierung möglich machen soll und nicht abschließende Urteile, weshalb diese Abstimmung unverbindlichen Charakter hat. Das einfachste der im Gesetzentwurf vorgesehenen direktdemokratischen Instrumente ist die Petition, die es der einzelnen Bürgerin und dem einzelnen Bürger gleichsam im Alleingang erlaubt, ein Anliegen von allgemeinem Interesse mit Anrecht auf eine Stellungnahme der politischen Vertretung zur Behandlung vorzulegen.

cittadinanza e la piena libertà politica di agire. Gli strumenti di democrazia diretta finora conosciuti a livello nazionale confluiscono in queste due forme principali: grazie all'art. 47 dello Statuto di Autonomia riformato il cosiddetto **referendum abrogativo** viene integrato con il **referendum propositivo ed entrambi confluiscono nel referendum propositivo/abrogativo** (qui di seguito anche citato semplicemente come iniziativa). Nasce così la possibilità di abrogare, modificare, sostituire o di introdurre nuove norme tramite una votazione popolare.

Il **referendum confermativo** è invece già previsto a livello nazionale allo scopo di introdurre un ulteriore controllo sulle modifiche apposte dal legislatore alla Costituzione e, nella Provincia di Bolzano, per il controllo da parte della cittadinanza delle “leggi sulla forma di governo”. e viene generalmente considerato come uno strumento di controllo molto più efficace ed adatto alla realizzazione dei principi di democrazia di quanto non lo sia il referendum abrogativo. Esso prevede che le norme approvate dalla rappresentanza politica debbano poter essere sottoposte ad una “verifica popolare” per accertare che abbiano effettivamente il consenso della maggioranza della popolazione. Il termine “referendum” deriva da “referire” (la proposta elaborata a coloro che detengono il diritto di decidere) e attraverso questo nuovo istituto il referendum recupera la sua valenza originale.

Il principio fondamentale “**iniziativa (referendum propositivo/abrogativo) e referendum (confermativo)**” viene applicato alle norme prodotte nei vari livelli legislativi: l’iniziativa e il referendum legislativo per la legislazione ordinaria; l’iniziativa e il referendum statutario per le leggi che disciplinano la forma di governo; l’iniziativa e il referendum amministrativo in merito ai provvedimenti amministrativi e le norme di attuazione; infine anche l’iniziativa e il referendum sullo Statuto in merito alla facoltà del Consiglio provinciale di inviare – tramite il Consiglio regionale – delle proposte di emendamento dello Statuto di Autonomia al Parlamento a Roma. Grazie a questi strumenti la popolazione potrà esercitare il proprio **diritto al voto referendario**. Questi strumenti per l’espressione della volontà popolare vengono comunque completati con lo strumento della **proposta di legge di iniziativa popolare** che, quale diritto di proposta, offre fin da ora la possibilità di presentare al Consiglio provinciale proposte di legge in forma per esso non vincolante. Questo strumento può comunque essere utilizzato come primo gradino per una vera e propria iniziativa di legge nei casi in cui i promotori non intendessero ad ogni costo portare la propria proposta a votazione. Il **referendum consultivo** può invece rivelarsi un utile strumento per sondare gli orientamenti dell’opinione pubblica in merito a questioni importanti prima di una decisione politica. Si tratta di uno strumento più semplice, meno impegnativo nell’attuazione, che dovrebbe rappresentare un orientamento per il legislatore, piuttosto che un verdetto definitivo, ragione per cui questa votazione non ha carattere vincolante. Lo strumento più semplice previsto nella proposta di legge è la **petizione** che consente anche al singolo cittadino italiano o appartenente ad altri Stati dell’Unione Europea residente in Provincia di proporre interrogazioni di pubblico interesse, acquisendo il diritto di ricevere una risposta da parte della rappresentanza politica.

Teil 1 des Gesetzentwurfes:
Die allgemeinen Verfahrens-
bestimmungen bei der Ausübung der
Anregungsrechte, des
Befragungsrechtes und der
Stimmrechte durch die BürgerInnen.

Die Zulässigkeit einer Vorlage

Bei der Regelung der Direkten Demokratie ist grundsätzlich von einer Gleichberechtigung der Bürgerinnen und Bürger mit den politischen Vertretern auszugehen. Das muss sich auch in den Bedingungen für die Zulässigkeit einer Vorlage widerspiegeln. Der Entscheidungsbereich des Landtages und jener der Bürgerinnen und Bürger soll sich also im Wesentlichen decken. Von diesem Grundsatz sind mit Rücksicht auf die entsprechende geltende italienische Rechtslage ausgenommen die Steuergesetze, die Haushaltspläne und die Geschäftsordnung des Landtages.

Bedingung für die Zulässigkeit ist auch die Einheit der Materie einer Vorlage. Sie soll im Sinne einer klaren Entscheidungsmöglichkeit im Unterschied zur bisher geltenden Praxis nicht gewährleistet werden durch den Ausschluss von nicht entsprechenden Vorlagen, sondern, wenn nötig, und wenn die Komplementarität der nicht einheitlichen Elemente der Vorlage gegeben ist, durch die Aufspaltung der Frage in mehrere Fragen, die sich auf die nicht einheitlichen Elemente beziehen.

Die Überprüfung der Zulässigkeit der Vorlage und die verbindliche Entscheidung darüber ist einer dreiköpfigen Kommission zugesprochen. Sie setzt sich zusammen aus dem/der Landtagspräsidenten, dem/der Volksanwalt/anwältin und einer weiteren, im Einvernehmen zwischen LandtagspräsidentIn und den Einbringern namhaft gemachten Person. Mit dieser Besetzung der Kommission sollte eine objektive und sachliche Überprüfung gewährleistet sein. Mit dem nötigen Einvernehmen zwischen LandtagspräsidentIn und Einbringern betreffend eines der drei Mitglieder der Kommission ist vor allem auch bezweckt, dass sich von Anfang an ein auf Konsens verpflichteter Dialog zwischen den Institutionen und den Einbringern einrichtet.

Um einer Unzulässigkeitsklärung vorzubeugen, haben die Bürgerinnen und Bürger in der Phase der Ausarbeitung der Vorlage, so wie die Landtagsabgeordneten, das Recht auf eine Beratung durch das Rechtsamt des Landtages.

Überdies sieht der Gesetzentwurf die Einrichtung einer eigenen Struktur im Südtiroler Landtag vor, die sowohl Landtagsabgeordnete als auch die Einbringer von Anträgen auf Volksabstimmung und Volksbegehren bei der für Gesetze vorgesehenen Festlegung der finanziellen Deckung durch den Landeshaushalt beraten soll.

1° parte della proposta di legge:
Le norme procedurali generali
nell'esercizio dei diritti di petizione, di
consultazione e dei diritti referendari da
parte dei cittadini e delle cittadine

L'ammissibilità dell'oggetto

Nell'ambito della democrazia diretta bisogna, in linea di principio, partire dall'equiparazione dei cittadini con i rappresentanti politici. Questo punto di partenza deve riflettersi nelle condizioni di ammissibilità di una proposta e quindi, nell'esercizio di strumenti di democrazia diretta, la sfera di competenza della cittadinanza dovrebbe sostanzialmente coincidere con quella del Consiglio provinciale. A questo principio non sottostanno, in conformità alla normativa italiana vigente, le leggi tributarie, i bilanci preventivi annuali e il regolamento interno del Consiglio provinciale.

Un'altra condizione per l'ammissibilità di una proposta consiste nell'unità della materia oggetto del quesito referendario, necessaria per ottenere chiarezza e comprensibilità nella decisione richiesta all'elettore. Questa va garantita, a differenza di quanto praticato finora, non escludendo proposte non appropriate ma, se necessario e se sussiste la complementarietà degli elementi non unitari della proposta, suddividendo il quesito in varie domande che a loro volta si riferiscono agli elementi non unitari della proposta.

Il compito di esaminare l'ammissibilità della richiesta di referendum e di deliberare su di essa viene svolto da una commissione di tre persone. Essa è formata dal/dalla Presidente del Consiglio provinciale, dal/dalla difensore civico e da una terza persona che dovrà essere nominata di comune accordo dalla/dal Presidente del Consiglio provinciale e dai promotori della richiesta. Tale composizione della commissione dovrebbe garantire una valutazione oggettiva e imparziale delle richieste. La previsione di un'intesa tra la/il Presidente del Consiglio e i promotori per la nomina di uno dei membri della Commissione, ha lo scopo preminente di instaurare fin dall'inizio un dialogo tra istituzioni e promotori finalizzato alla ricerca di un'intesa.

Per prevenire un'eventuale dichiarazione di inammissibilità, nella fase di elaborazione della proposta di delibera i cittadini hanno la possibilità di consultare gli esperti dell'Ufficio legale del Consiglio provinciale, alla pari dei Consiglieri provinciali.

Su questo specifico punto, il disegno di legge prevede anche l'istituzione presso il Consiglio provinciale di una struttura apposita di consulenza in materia di copertura finanziaria dei disegni di legge, struttura posta a servizio sia dei consiglieri provinciali che dei promotori di iniziative popolari.

Die Unterschriftensammlung

Jede/r Bürger/in der/die zur Wahl des Südtiroler Landtages berechtigt ist, kann die Beschlussvorlage mit ihrer/seiner Unterschrift unterstützen. Bislang muss die Unterschrift in Anwesenheit eines Notars, Gerichtskanzlisten, Friedensrichters, des Gemeindegemeindefunktionärs oder eines vom Bürgermeister beauftragten Beamten abgegeben und von diesem beglaubigt werden. In der Regel bedeutet das den Gang ins Rathaus. Wenn das Gespräch, die Verständigung der Menschen, etwas vom Wichtigsten bei Initiativen aus dem Volk ist, dann wird diese durch eine solche Regelung erschwert (abgesehen von den objektiven Schwierigkeiten, eine Unterschrift im Einklang von Öffnungszeiten des Amtes und den Arbeitszeiten der Menschen z. B. auch außerhalb der Wohnsitzgemeinde, abzugeben).

Wie bisher üblich, sieht der Gesetzentwurf die Beglaubigung der Unterschriften vor. Es ist aber nicht entscheidend, **wer** für die Richtigkeit der Unterschriften, sondern **dass** jemand für deren Gültigkeit garantiert und strafrechtlich dafür verantwortlich ist. Deshalb soll auf Anfrage und ohne Unterschied jede/r wahlberechtigte BürgerIn vom Bürgermeister mit der Beglaubigung für die Unterschriftensammlung in der eigenen Gemeinde beauftragt werden können. Damit ist gesichert, dass dort gesammelt werden kann, wo sich die Menschen aufhalten und auch Zeit haben, sich zu informieren und miteinander zu reden.

Diese Regelung entspricht dem sich immer mehr durchsetzenden Bild vom selbstverantwortlichen Bürger, der mit dem, seit 7. Oktober 2001 in Kraft befindlichen neuen Verfassungsartikel 118 auch direkt institutionelle Aufgaben und Verantwortung wahrnehmen kann. Auf alle Fälle unterliegt derjenige oder diejenige, der/die die Unterschriften beglaubigt, in dieser Funktion allen Bestimmungen, die für Beamte, die sie ausüben gelten. Wird eine Unterschrift fälschlich beglaubigt, dann kann er/sie dafür strafrechtlich belangt werden.

Die Unterschriftenzahl – Zugang nicht nur für jene, die es ohnehin schon leicht haben, politischen Einfluss auszuüben

Dass heute der Landtag oder die Bürgerinnen und Bürger, vor lauter Beteiligung derselben am öffentlichen Leben, nicht mehr zum Arbeiten kommen könnten, wird wohl niemand ernsthaft meinen. Wir dürfen froh sein, wenn sich Menschen öffentlich engagieren! Die Frage, wie viel Zustimmung in der Bevölkerung Bürgerinnen und Bürger dazu berechtigt die gesamte Bevölkerung mit einem bestimmten Thema / einer Frage zu befassen, darf jedenfalls nicht willkürlich beantwortet werden, sondern muss

- a) anhand von bewährten Erfahrungswerten und
- b) aufgrund einer bestimmten Rechtslogik beantwortet werden.

Kommt man über beide Wege ungefähr zum gleichen Ergebnis, dann besteht guter Grund anzunehmen, eine hinreichende gut begründbare Einstiegshürde gefunden zu haben.

- a) Ein Anhaltspunkt sind die geltenden Prozentsätze für eine nötige Zustimmung in der Bevölkerung zur Durchführung von Volksabstimmungen: sie liegen in der

La raccolta delle firme

Ogni avente diritto al voto per le elezioni provinciali può sostenere la proposta con la sua firma. Finora la firma doveva essere resa e autenticata in presenza di un notaio, di un cancelliere giudiziario, di un giudice di pace, di un segretario comunale o di un altro funzionario delegato dal sindaco. Di regola questo significa doversi recare nel municipio, ma, se la comunicazione e il dialogo sono essenziali per la realizzazione di iniziative popolari, questa comunicazione è inutilmente ostacolata da questo regolamento (a prescindere dalle difficoltà oggettive di far coincidere gli orari di apertura degli uffici comunali con quelli di lavoro delle persone interessate ad apporre la propria firma alla richiesta di referendum e che spesso lavorano anche fuori dal proprio Comune di residenza).

Seguendo la prassi tradizionale, questa proposta di legge prevede l'autenticazione delle firme. Non è però decisivo **chi** garantisce per l'autenticità delle firme, ma che ci sia **qualcuno** che garantisca per la loro validità e che se ne assuma anche la responsabilità penale. Ogni cittadino o cittadina avente diritto di voto deve poter essere autorizzato dal sindaco del proprio Comune all'autenticazione delle firme raccolte nell'ambito del Comune stesso. Così si consentirebbe di raccogliere le firme in quei posti in cui la gente si ritrova e ha il tempo per comunicare ed informarsi.

Questo regolamento corrisponde all'immagine, che si va sempre più affermando, di cittadino autoresponsabile che in base al nuovo articolo 118 della Cost. in vigore dal 7/10/01 può essere anche incaricato a svolgere compiti istituzionali (per es. l'autocertificazione). La persona che autentica le firme è comunque vincolata a tutte le norme in questi casi vigenti per i funzionari pubblici e qualora una firma venisse falsificata o autorizzata illecitamente, la persona incaricata ne risponderebbe secondo il diritto penale.

Il numero di firme necessario – democrazia diretta non solo per coloro che già hanno tutte le strade aperte per influenzare la politica

Non c'è certamente da temere che a furia di partecipare alla vita pubblica il Consiglio provinciale o la cittadinanza non trovino più il tempo per lavorare. Anzi, possiamo essere contenti se i cittadini si impegnano per il bene comune! Il problema di quanto consenso necessiti un gruppo di cittadini per poter sottoporre una determinata questione a tutta la popolazione va comunque posto. Questo problema non può essere risolto in maniera arbitraria, ma in base a

- a) delle esperienze affermate
- b) ad una certa logica del diritto.

Se entrambe le strade ci portano allo stesso risultato, si avranno buone ragioni per ritenere di aver trovato un punto di partenza ben ponderato.

- a) Un punto di riferimento sono le percentuali di elettorato necessarie allo svolgimento di un referendum: la Svizzera a questo riguardo vanta l'esperienza più lunga ed applica,

Schweiz mit den ältesten und bewährtesten Erfahrungswerten und in Italien zwischen 1,5 und 3 %. Dem entspricht der Wert von ca. 7.500 Unterschriften (= 2 %), die im reformierten Autonomiestatut für das Referendum vorgeschrieben sind, das in Bezug auf die Grundgesetzgebung in Südtirol angewandt werden kann und die Unterschriftenzahl, die für das geltende Referendum zur vollständigen oder teilweisen Abschaffung von Gesetzen (8.000) vorgesehen ist. Da dieses direktdemokratische Instrument mit den niederen Unterschriftenzahlen bisher so gut wie gar nicht angewandt worden ist (4 Anträge auf ein abschaffendes Referendum seit 1957, von denen keines zur Abstimmung gekommen ist) hat das Argument, es müssten höhere Unterschriftenzahlen angesetzt werden um Missbrauch zu verhindern, keine Berechtigung.

- b) Es folgt hingegen einer überzeugenden Rechtslogik, von einer Übereinstimmung auszugehen zwischen der Berechtigung einer Bürgerin / eines Bürgers als Mandatar Gesetzentwürfe zur Behandlung und Beschlussfassung vorzulegen und der Berechtigung als Bürgerinnen und Bürger in Volksabstimmungen entscheiden zu können. Wenn also für ein volles Landtagsmandat ungefähr 7.000 Stimmen nötig sind, dann muss die Berechtigung für Bürgerinnen und Bürger, den Mandataren gleichberechtigt gesetzgeberisch tätig zu werden, bei einer Zustimmung in ähnlichem Ausmaß liegen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass eine in der Wahlkabine geheim abgegebene Stimme einfacher und unverbindlicher zu bekommen ist, als eine öffentliche Unterschrift für ein Volksbegehren.

Die Übereinstimmung der Zahlen deutet daraufhin, dass die festzulegende gültige Berechtigung bei etwa 2 % der wahlberechtigten Bevölkerung liegt. Im Gesetzentwurf werden dementsprechend für das Referendum 7.500 Unterschriften vorgesehen (und wird damit die vom reformierten Autonomiestatut vorgegebene Zahl übernommen) und für die Gesetzesinitiative 10.000 Unterschriften.

Damit ist gewährleistet, dass nicht nur jene die Instrumente nutzen können, die starke Organisationen hinter sich haben, sondern gerade auch Minderheiten, die sich schwer tun, mit ihren Anliegen in die Öffentlichkeit zu dringen. Die Geschichte lehrt uns, dass es immer wieder kleine Minderheiten sind, von denen wichtige Entwicklungsschritte ausgehen.

Es wird bei der Höhe dieser Einstiegshürden immer wieder vorkommen, dass die erforderliche Unterschriftenzahl nicht zustande kommt. Dennoch kann es sich dabei um Vorschläge handeln, die es wert sind von der politischen Vertretung behandelt zu werden. Aus diesem Grund sieht der Gesetzentwurf vor, dass dann, wenn für eine Volksinitiative zu wenig Unterschriften für ihr Zustandekommen gesammelt werden konnten, diese als Volksbegehren zu behandeln ist oder ein nicht ausreichend unterstütztes Volksbegehren als Petition behandelt werden muss. Im ersten Fall natürlich vorausgesetzt dass die für ein Volksbegehren erforderliche Unterschriftenzahl gesammelt werden konnte.

come anche l'Italia, delle quote oscillanti fra il 1,5 e il 3% dell'elettorato. A questo corrisponde il valore delle circa 7.500 firme (=2%), previsti dal nuovo Statuto di Autonomia per il referendum relativo alla legislazione "costituzionale" in Alto Adige. Analogamente, sono 8.000 le firme previste dall'attuale regolamento provinciale per indire un referendum per l'abolizione totale o parziale di leggi. Poiché questi strumenti di democrazia diretta che prevedono un numero di firme relativamente ridotto finora non sono quasi mai stati utilizzati (dal 1957 sono state presentate solo quattro richieste per un referendum abrogativo, di cui nessuna è poi giunta al voto), è poco credibile che ci sia bisogno di un numero di firme più alto per evitare un eventuale abuso dello strumento.

- b) Si segue invece una logica convincente quando si parte da una relazione fra il diritto che un cittadino o una cittadina ha di fare proposte di legge nella veste di consigliere provinciale e del diritto della cittadinanza di poter decidere nell'ambito di votazioni popolari. Se quindi per un mandato pieno al Consiglio provinciale sono necessari almeno 7.000 voti, il diritto di un gruppo di cittadini e cittadine di operare sul piano legislativo alla pari di un consigliere deve collocarsi su una soglia simile di firme richieste. Va inoltre tenuto presente che un voto elettorale, dato in forma segreta all'interno della cabina elettorale, è un voto più semplice che la firma posta pubblicamente sotto una proposta di legge di iniziativa popolare.

La coincidenza tra il numero di voti necessari per essere eletti nel Consiglio provinciale e quello delle firme per utilizzare gli strumenti di democrazia diretta implica che il numero minimo di cittadini necessario per avviare un'iniziativa o un referendum deve collocarsi intorno al 2% degli aventi diritto al voto. Per questo motivo nella presente proposta di legge per il referendum si propongono 7.500 firme (e quindi ci si adatta al numero già previsto dallo Statuto di Autonomia riformato) e per l'iniziativa di legge si prevedono 10.000 firme.

In questo modo si garantisce che questi strumenti non siano utilizzati solo da coloro che già sono sostenuti da forti organizzazioni, ma anche da minoranze che invece faticano a portare i loro problemi all'attenzione generale. La storia insegna che sono sempre state le piccole minoranze che hanno avviato importanti passi per lo sviluppo generale della società.

Con tali soglie di accesso all'utilizzo degli istituti di democrazia diretta, è presumibile ipotizzare casi nei quali il numero di firme richiesto dalle legge non sarà raggiunto, anche se è possibile che si tratti di proposte valide che meriterebbero di essere esaminate dalla rappresentanza politica. Per questo motivo, il disegno di legge prevede che nel caso i promotori di un referendum non raggiungano il numero richiesto di firme bensì solo il numero necessario per la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare, i promotori possano chiedere la trattazione della proposta di legge come iniziativa popolare. Nel caso in cui per un'iniziativa popolare non venisse raccolto un numero sufficiente di firme, questa potrà essere presentata come petizione.

Ein Amt für Wahlen und Abstimmungen

Die verwaltungsmäßige Anwendung der Instrumente besorgt ein zur Bewältigung der neuen Zuständigkeiten des Landes in Sachen Wahlen und Abstimmungen eingerichtetes Amt. Dieses wird mit dem vorliegenden Gesetz damit beauftragt, innerhalb von zwei Jahren eine Reform der Verfahrensbestimmungen zur Durchführung von Volksabstimmungen zum Zweck der Kostenminimierung und einer größeren Beteiligungsmöglichkeit auszuarbeiten.

Im einzelnen erfüllt das Amt für Wahlen und Abstimmungen folgende Aufgaben:

Damit für eine Beschlussvorlage Unterschriften gesammelt werden können, muss an das Amt für Wahlen und Abstimmungen ein entsprechender Antrag gestellt werden. Ist der Antrag zur Unterschriftensammlung vollständig, dann wird die Vorlage an die Kommission zur Überprüfung der Zulässigkeit weitergeleitet, die innerhalb von zwei Monaten über diese beschließt. Ist das Ergebnis der Überprüfung positiv, dann werden den Antragstellern vom Amt die für die Unterschriftensammlung notwendigen Unterschriftenbögen ausgehändigt. Unterschriften können nur auf den vom Amt für Wahlen und Abstimmungen ausgehändigten Unterschriftenbögen gesammelt werden.

Bevor die Frist für die Unterschriftensammlung abgelaufen ist, muss die Beschlussvorlage zusammen mit den notwendigen Unterschriften beim Amt für Wahlen und Abstimmungen eingebracht werden. Das Amt für Wahlen und Abstimmungen kontrolliert, ob die Sammelfrist eingehalten worden ist und ob die notwendigen Unterschriften eingesammelt werden konnten.

Teil 2: Die Anregungsrechte und das Befragungsrecht

Der Gesetzentwurf sieht zwei Anregungsrechte vor: die Petition und das Volksbegehren.

Das Petitionsrecht

ist das Recht eines/r jeden in der Provinz ansässigen Staatsbürgers/in und in Südtirol ansässigen Angehörigen von EU-Mitgliedsländern, beim Landtag oder bei der Landesregierung, je nach Kompetenz, Eingaben zu machen. In einem einfachen und kurzen Text kann er/sie sein/ihr Anliegen zur Behandlung vorbringen, wenn dieses von allgemeinem Interesse ist. Die Petition wird innerhalb von sechs Monaten von der zuständigen Gesetzgebungskommission bzw. vom zuständigen Landesrat begutachtet, und ein entsprechender Bericht muss dem Einbringer sowie den Landtagsabgeordneten bzw. der Landesregierung vorgelegt werden. Dank dem Petitionsrecht kann jede Bürgerin und jeder Bürger die Landtagsabgeordneten bzw. die Landesregierung anregen, Normen setzend (oder auch abschaffend) tätig zu werden.

Das Volksbegehren

Mit einem Volksbegehren kann der Landtag angeregt werden, Normen setzend (oder auch abschaffend) tätig zu werden. Mit dem Unterschied, dass in diesem Fall die An-

Un ufficio per le elezioni e votazioni

Viene istituito un ufficio per le elezioni e votazioni, allo scopo di gestire le nuove competenze provinciali concernenti il voto elettorale e referendario. Con la presente legge, questo ufficio viene incaricato di elaborare entro due anni una riforma delle norme procedurali per lo svolgimento di referendum allo scopo di ridurre i costi e di ampliare la partecipazione.

Specificamente l'Ufficio per le elezioni e votazioni espleta i seguenti compiti:

per poter raccogliere firme per una proposta di delibera occorre indirizzare la relativa domanda all'Ufficio per le elezioni e votazioni. Se la domanda per la raccolta delle firme è completa viene poi trasmessa allegata alla richiesta presentata alla Commissione che ha il compito di valutare la sua ammissibilità e che delibera su di essa entro due mesi. Se la valutazione ha esito positivo ai richiedenti vengono consegnati le schede necessarie per la raccolta delle firme. Solo su queste schede possono essere raccolte le firme.

Prima della decorrenza del termine per la raccolta delle firme, va consegnata all'Ufficio elettorale e votazioni la proposta di delibera corredata dalle firme raccolte. L'ufficio controlla se il periodo di raccolta è stato rispettato e se il numero di firme richiesto è stato raggiunto.

2° parte: I diritti di indirizzo e il diritto di consultazione

La proposta di legge prevede due diritti di indirizzo: la petizione e la proposta di iniziativa popolare.

Il diritto di petizione

Il diritto di petizione è il diritto di ogni cittadino/a italiano/a residente in Provincia e di ogni cittadino/a appartenente ad altri Stati dell'Unione Europea residente in Provincia di Bolzano di presentare delle proposte al Consiglio oppure alla Giunta provinciale. Nell'ambito di un testo breve e semplice il cittadino può articolare la sua proposta che deve essere di interesse generale. La petizione va poi esaminata entro sei mesi dalla competente Commissione legislativa oppure dall'Assessore competente per la materia. Al cittadino proponente e ai consiglieri provinciali o alla Giunta provinciale va inoltrato un relativo rapporto. Grazie al diritto di petizione ogni singolo cittadino può sollecitare i consiglieri provinciali o la Giunta provinciale a varare oppure ad abrogare norme.

La proposta di legge di iniziativa popolare

Anche con una proposta di legge di iniziativa popolare il Consiglio provinciale può essere sollecitato a varare o abrogare delle norme, ma in questo caso l'iniziativa non parte da un

regung von vielen ausgeht und nicht von einem/r Einzelnen.

Die Beschlussvorlage, die als Anregung im Landtag eingebracht werden soll, muss einen ausformulierten Gesetzentwurf zum Gegenstand haben. Im Unterschied zu der Volksinitiative und dem Referendum kann ein Volksbegehren auch zu Steuergesetzen und zum Landeshaushalt eingebracht werden.

Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn innerhalb von sechs Monaten 2.500 Unterschriften gesammelt werden konnten. Die zuständige Gesetzgebungskommission hat dann sechs Monate Zeit, über den Gesetzentwurf zu befinden. Anschließend muss der Landtag innerhalb von 6 Monaten, endgültig zum Gesetzentwurf eine Entscheidung treffen. Diese kann sein:

- a) den Gesetzentwurf zu verabschieden;
- b) den Gesetzentwurf mit Abänderungen zu verabschieden;
- c) einen eigenen Gesetzentwurf in der Materie zu verabschieden;
- d) den Gesetzentwurf abzulehnen.

Die befragende Volksabstimmung (Volksbefragung)

Das Befragungsrecht ist in Form der Volksbefragung anwendbar. Es gibt immer wieder Fälle, in denen es sinnvoll ist, dass die Bürgerinnen und Bürger, bevor Gesetze, Durchführungsverordnungen oder Verwaltungsakte erlassen werden, die eine große Tragweite haben, klarstellen können, was sie sich diesbezüglich von den politischen Vertretern erwarten. Und manchmal werden die politischen Vertreter dies selber gerne wissen wollen. Für diese Fälle ist die Volksbefragung ein geeignetes Instrument. Damit können die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger in einer Volksabstimmung, die auch vom Landtag oder von der Landesregierung veranlasst werden kann, zu einer Beschlussvorlage zwar um ihre Meinung gefragt werden, sie können damit aber nicht selbst eine Entscheidung treffen.

Ein Begehren auf Volksbefragung ist zustande gekommen, wenn innerhalb von 3 Monaten 5.000 Unterschriften dafür gesammelt werden konnten. Damit haben die Einbringer des Begehrens das Recht erworben, die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger zu der von ihnen eingereichten Beschlussvorlage zu befragen, ob und wie ein Problem, eine Materie von allgemeinem Interesse gehandhabt werden soll. Das Volk kann damit eine politische Orientierung vorgeben. Damit diese möglichst klar ausfällt, kann eine Beschlussvorlage auch mehrere verschiedene Vorschläge zur Lösung eines Problems anbieten.

Die Volksbefragung kann, wenn es sich um eine Beschlussvorlage handelt, die die Bevölkerung nur in einem Landesteil betrifft, auf diesen Landesteil beschränkt werden.

Die zuständige Institution (Landesregierung oder zuständige Gesetzgebungskommission) muss eine begründete Stellungnahme zum Ausgang der Befragung abgeben und dazu, wie sie gedenkt, das Ergebnis zu berücksichtigen.

singolo cittadino, ma da molti.

Se la sollecitazione a legiferare è indirizzata al Consiglio provinciale la proposta di delibera deve contenere una proposta di legge articolata. A differenza di quanto previsto per i diritti deliberativi l'iniziativa popolare può avere come oggetto anche leggi tributarie e di bilancio.

Una proposta di iniziativa popolare è attuabile se entro sei mesi si è riusciti a raccogliere 2.500 firme. In una prima fase la Commissione legislativa competente ha sei mesi di tempo per esaminare la proposta di legge. In seguito anche il Consiglio provinciale ha sei mesi di tempo per prendere una decisione definitiva sulla stessa proposta. Questa decisione può sfociare in una delle seguenti possibilità:

- a) approvare la proposta di legge
- b) approvare la proposta di legge con delle modifiche
- c) approvare una propria proposta di legge relativa alla stessa materia
- d) respingere la proposta di legge.

Il diritto di consultazione (referendum consultivo)

Il diritto di consultazione è esercitabile nella forma del referendum consultivo. Sono frequenti i casi nei quali sarebbe utile che i cittadini avrebbero modo di poter esprimere le loro aspettative ai rappresentanti politici prima del varo di leggi, norme di attuazione o provvedimenti amministrativi di grande portata - e talvolta anche i rappresentanti politici possono essere curiosi di conoscere l'opinione della popolazione. Lo strumento adeguato a questi casi è il referendum consultivo. In base ad esso, i cittadini possono essere consultati riguardo ad una proposta di delibera, ma non possono decidere in prima persona. Un referendum consultivo può essere promosso anche dalla Giunta o dal Consiglio provinciale.

Si può presentare una proposta di referendum consultivo raccogliendo 5.000 firme in sei mesi. I promotori della proposta ottengono in questo modo il diritto di poter consultare tutti i cittadini con diritto di voto su un determinato quesito, cioè sul se e in che modo un problema va risolto. La popolazione può esprimere con questo strumento un proprio orientamento. Affinché questa forma di espressione sia la più trasparente possibile, una proposta di delibera potrà contenere anche diverse soluzioni alternative al problema.

Se si tratta di una proposta di delibera che interessa solo la popolazione di una parte della provincia, il referendum consultivo può essere limitato a questa parte del territorio provinciale.

L'istituzione competente (Giunta provinciale o commissione legislativa competente) deve esprimersi in modo fondato sul risultato del referendum consultivo e sul come si intenda tener conto del suo risultato.

Teil 3: Die Stimmrechte

Das Stimmrecht kann mit den Instrumenten des Referendums (bestätigende/ablehnende Volksabstimmung) und der Volksinitiative (einführende/abschaffende Volksabstimmung) ausgeübt werden.

Das Referendumsrecht

Gemäß Artikel 47 Absatz 5 kann jedes vom Landtag verabschiedete Gesetz, das dazu beiträgt, die Regierungsform unseres Landes zu definieren (z.B. das Gesetz zur Wahl des Landtages), dem Referendum unterworfen werden. Gemäß diesem Absatz 5 ist das Referendum zustande gekommen, wenn innerhalb von 3 Monaten ca. 7.500 Unterschriften (im Absatz 5 ist von 1/50 der Stimmberechtigten die Rede) gesammelt werden konnten. Bei der Abstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Es macht Sinn, von den Gesetzen, die die Regierungsform des Landes Südtirol definieren, von Landessatzungsgesetzen zu sprechen. Das heißt, die Gesetze zur Regierungsform des Landes bilden in ihrer Gesamtheit die Landessatzung, in der die Regeln für die Demokratie in unserem Lande stehen. Dementsprechend kann das Referendum, wie es von Artikel 47 Absatz 5 des Autonomiestatutes vorgesehen ist, als **“Satzungsreferendum“** bezeichnet.

Diese statutarisch vorgesehene Form des bestätigenden/ablehnenden Referendums ist im Gesetzentwurf als Grundmuster für vier weitere Formen des Referendums übernommen worden.

Gemäß Artikel 47 des Autonomiestatutes, der im Rahmen der Bestimmungen zur Regierungsform weitere Stimmrechte vorsieht, führt der Gesetzentwurf das **Gesetzesreferendum** ein. Mit diesem kann jedes Landesgesetz und eine jede Durchführungsverordnung zu einem Landesgesetz dem Referendum unterworfen werden.

Ein Gesetzesreferendum kommt zustande, wenn innerhalb von 3 Monaten 7.500 Unterschriften gesammelt werden. Die Beschlussvorlage kommt zum nächstmöglichen Termin zur Abstimmung, in der die Mehrheit der abgegebenen Stimmen über Ablehnung oder Annahme entscheidet.

Das Gesetzesreferendum ist eine Garantie für die Bürgerinnen und Bürger, dass die politische Vertretung keine Entscheidung fällt, für die es unter den Wahlberechtigten keine Mehrheiten gibt. Regierung und Landtag müssen auf dieser Grundlage lernen, die Stimmberechtigten zu überzeugen anstatt diesen nur zu verordnen.

Bei der Ausarbeitung von Gesetzen und Durchführungsverordnungen werden damit Beteiligungsverfahren für die Zivilgesellschaft wichtig. Sie garantieren eine rasche Umsetzung der neuen Bestimmungen, wenn erst einmal ein Konsens gefunden worden ist.

Das Verwaltungsreferendum

Die Möglichkeit Verwaltungsbeschlüsse der Volksabstimmung zu unterwerfen ist im Gesetzentwurf auf jene Fälle begrenzt, in denen ein Landesinteresse oder, wenn ein

3^a parte: I poteri deliberativi

Il potere referendario è esercitato attraverso gli strumenti del referendum confermativo e del referendum propositivo/ abrogativo.

Il diritto al referendum

Ai sensi dell'art.47, comma 5 dello Statuto di autonomia, ogni legge approvata dal Consiglio provinciale tesa a definire la forma di governo della nostra provincia (per es. la legge elettorale per il Consiglio provinciale) può essere sottoposta a referendum qualora la cittadinanza lo richiedesse. Secondo detto comma la proposta di referendum è accettata se entro tre mesi vengono raccolte 7.500 firme. Nel comma 5 si parla, infatti, di 1/50 degli aventi diritto al voto. Nella votazione popolare decide la maggioranza dei votanti.

In questo contesto parliamo di leggi che hanno valore di leggi fondamentali per la Provincia. In altre parole: le leggi che definiscono la forma di governo della provincia formano lo **“Statuto della Provincia”** (non lo Statuto di Autonomia) e vi sono racchiuse le regole che disciplinano la democrazia della nostra provincia. Di conseguenza definiamo il diritto al referendum secondo l'art. 47, comma 5, dello Statuto di autonomia **“referendum statutario”**.

Questa forma di referendum confermativo prevista dallo Statuto di autonomia, nella presente proposta di legge è stata assunta come matrice per altri quattro tipi di consultazione referendaria.

La presente proposta introduce il **referendum (confermativo) legislativo** sulla base dell'articolo 47 dello Statuto di Autonomia, che, nell'ambito delle norme sulla forma di governo, prevede altri diritti referendari. Grazie ad esso, ogni legge provinciale ed ogni norma di attuazione di una legge provinciale può essere sottoposta a referendum.

Stando alla nostra proposta di legge un referendum legislativo è indetto se entro tre mesi sono state raccolte 7.500 firme a questo scopo. Sul quesito proposto si voterà quindi nella successiva scadenza referendaria prefissata. Nel referendum, la maggioranza dei votanti decide se la proposta sia da attuare o da bocciare.

Il referendum legislativo è una garanzia per la cittadinanza che non possano essere prese decisioni scavalcando gli elettori, magari approvando leggi o progetti che non sono sostenuti dalla maggioranza degli aventi diritto al voto. Il governo e il Consiglio provinciale devono imparare a persuadere il e l'elettorato invece di imporre la propria volontà, rischiando così la sconfitta in un eventuale referendum.

In questo modo le procedure di partecipazione della società civile all'elaborazione di leggi e norme di attuazione guadagnano di importanza e garantiscono la loro rapida attuazione una volta trovato il consenso.

Il referendum amministrativo

Nella presente proposta di legge, la possibilità di sottoporre provvedimenti amministrativi a referendum, è limitata a quei

lokales oder individuelles Interesse vorliegt, auf jene Beschlüsse, mit denen hohe Ausgaben verbunden sind, die stark umweltrelevante sind oder die die Landesregierung selbst als von Landesinteresse erklärt. Das heißt, es kommen nur Verwaltungsbeschlüsse zur Abstimmung, an denen aufgrund der hohen Kosten oder der Umwelrelevanz die gesamte Bevölkerung Südtirols interessiert ist und nicht beispielsweise nur eine einzelne kleine Gemeinde.

Verwaltungsmaßnahmen lokalen oder individuellen Interesses können dann der Abstimmung unterworfen werden, wenn es sich dabei handelt um:

- a) Beschlüsse, die Ausgaben über ein Tausendstel des Landeshaushaltes zum Inhalt haben;
- b) Beschlüsse, die wiederkehrende Ausgabe über ein Fünftausendstel des Landeshaushaltes zum Inhalt haben;
- c) die Projekte betreffen, für die es einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf;
- d) einzelne Fachpläne zur Landesentwicklungsplanung betreffen
- e) wenn die Landesverwaltung erklärt, dass ein Verwaltungsakt von Landesinteresse ist.

Sie können aber jedenfalls nur dann einer Volksabstimmung unterworfen werden, wenn sie sich schwerpunktmäßig auf einen Teil des Landes beziehen und auswirken, und die Unterschriftensammlung in mindestens 10 Gemeinden stattfindet oder in Gemeinden in denen, gemäß den Daten der letzten allgemeinen Volkszählung, mindestens 10% der Landesbevölkerung ansässig ist. Die Abstimmung erfolgt dann in diesen Gemeinden. Die Anwendung des Referendums auf Verwaltungsbeschlüsse ist so geregelt, dass es nicht zu Verwaltungsblockaden kommt. Mit dem Referendum werden nicht vollendete Tatsachen in Frage gestellt und damit Verzögerungen verursacht, sondern wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass nur Beschlüsse rechtskräftig werden, die auch mehrheitlich von der Bevölkerung geteilt werden. Das Rechtskräftigwerden von Beschlüssen der Landesregierung wird nur dann ausgesetzt, wenn innerhalb von 7 Tagen ein Antrag auf Referendum eingereicht wird. Sollte für die Durchführung eines solchen Beschlusses besondere Dringlichkeit bestehen, dann kann die Landesregierung mit qualifizierter Mehrheit das unverzügliche Inkrafttreten beschließen. Über das Rechtskräftigwerden kann die Bevölkerung nur entscheiden, wenn innerhalb von 45 Tagen nach Beschlussfassung 7.500 Unterschriften für die Durchführung einer Volksabstimmung gesammelt werden. Ist dies der Fall, dann kommt der Gegenstand des Beschlusses zum nächstmöglichen Abstimmungstermin zur Abstimmung, d.h. bei drei jährlich festgesetzten Abstimmungsterminen, mindestens innerhalb der kommenden 4 Monate. Eine solche Verzögerung ist unter diesen Voraussetzungen mehr als gerechtfertigt.

Letztlich wird die Landesregierung aufgrund einer solchen Eingriffsmöglichkeit der BürgerInnen bedacht auf Legitimitätserhaltung sicher mehr als bisher darauf bedacht sein, keinen Anlass für einen Referendumsantrag zu geben, womit im Vorhinein viele Streitfälle, die bislang zu langwierigen und kostspieligen Gerichtsverfahren und Verschleppung von notwendigen Lösungen führen, vermieden werden.

casi in cui sussiste un interesse provinciale o, nel caso di provvedimenti amministrativi relativi a interesse locali o individuali, che superano un limite di spesa prestabilito, che riguardano progetti a forte impatto ambientale o sono qualificati dalla stessa Giunta provinciale come provvedimenti di interesse provinciale. In altre parole, questo significa che solo i provvedimenti che comportano alti costi o che per la loro rilevanza ambientale interessano tutta la popolazione e non solo un piccolo Comune possono essere sottoposti a votazione referendaria.

Provvedimenti amministrativi di interesse locale o individuale possono essere sottoposti a referendum se si tratta di:

- a) provvedimenti amministrativi che impegnano più di un millesimo del bilancio preventivo provinciale;
- b) provvedimenti amministrativi che impegnano in forma ricorrente un cinquemillesimo del bilancio preventivo provinciale;
- c) provvedimenti amministrativi che riguardano progetti che esigono una valutazione di impatto ambientale;
- d) riguardano piani di settore della pianificazione dello sviluppo provinciale;
- e) provvedimenti amministrativi che vengano dichiarati di interesse provinciale dall'amministrazione provinciale stessa.

I provvedimenti amministrativi sopraccitati possono essere sottoposti al voto referendario solo se si riferiscono principalmente a un circondario della Provincia che è costituito da almeno dieci Comuni nei quali viene effettuata la raccolta delle firme o nel quale è residente almeno il 10% della popolazione provinciale calcolato in base ai dati dell'ultimo censimento generale. La votazione referendaria si svolge poi in questi comuni. L'applicazione del referendum agli provvedimenti amministrativi è disciplinata in modo tale da evitare un blocco delle attività amministrative. Infatti, con il referendum non vengono messi in discussione provvedimenti già approvati e attuati, causando così more e ritardi, ma si vuole garantire che le delibere entrino in vigore soltanto se condivise dalla maggioranza della popolazione. L'entrata in vigore di delibere della Giunta provinciale rimangono sospese solo nel caso in cui entro sette giorni dal varo della delibera venga presentata una richiesta di referendum. Se dovesse invece sussistere una particolare urgenza per l'attuazione di una delibera la Giunta provinciale potrà decidere con maggioranza qualificata l'immediata entrata in vigore. La popolazione può decidere sull'entrata in vigore solo nel caso in cui entro 45 giorni dalla delibera vengano raccolte le 7.500 firme necessarie per indire il referendum. In tal caso l'argomento oggetto del referendum è posto a votazione nella prossima scadenza referendaria utile, il che significa che, avendo a disposizione tre scadenze annuali, il referendum si svolgerà al più tardi entro quattro mesi. Il rallentamento della procedura legislativa, in virtù dei presupposti menzionati è da considerarsi più che legittimo.

In virtù di questo diritto di intervento della cittadinanza, la Giunta provinciale sarà inoltre più portata ad evitare di provocare richieste di referendum. Numerose questioni che in passato hanno condotto a costose e macchinose procedure giudiziali e al procrastinarsi delle soluzioni avrebbero potuto in questo modo essere evitate.

Das Statutsreferendum

Auch Vorschläge des Landtages an den Regionalrat zur Abänderung des Autonomiestatutes (gemäß Art. 103, Absatz 2 des selben) können dem Referendum unterworfen werden. Gemäß Entwurf kommt ein solches zustande, wenn innerhalb von drei Monaten 7.500 Unterschriften gesammelt werden. Der Vorschlag an den Regionalrat zur Abänderung des Autonomiestatutes kommt zum nächst möglichen Termin zur Abstimmung und auch dort entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, ob er angenommen oder verworfen werden soll.

Das Volksinitiativrecht (auf einführende/abschaffende Volksabstimmung)

gibt die Möglichkeit zu einer Volksabstimmung über eine Beschlussvorlage, die von den Bürgerinnen und Bürgern selbst ausgearbeitet worden ist. Zu unterscheiden sind:

- die **Satzungsinitiative**, bezogen auf einen Gesetzentwurf zum Gegenstand, der dazu beiträgt die Regierungsform unseres Landes zu definieren
- die **Gesetzesinitiative**, bezogen auf einen einfachen Gesetzentwurf oder einen Entwurf zu einer Durchführungsverordnung zu einem Gesetz
- die **Verwaltungsinitiative**, bezogen auf einen Entwurf zu einem Verwaltungsakt von Landesinteresse
- die **Statutsinitiative**, bezogen auf einen Vorschlag an den Regionalrat zur Abänderung des Autonomiestatutes gemäß Artikel 103 Absatz 2.

Die StimmbürgerInnen ergreifen immer dann die Volksinitiative (einführende/abschaffende Volksabstimmung), wenn in einer Sache nichts weiter geht oder wenn sie etwas ganz Neues vorschlagen sowie wenn sie bereits bestehende Normen abändern oder abschaffen wollen. Im Unterschied zum Volksbegehren, das ein Anregungsrecht ist, kommt es bei der Volksinitiative nach der Behandlung der Beschlussvorlage im Landtag oder in der Landesregierung zur Volksabstimmung über die Beschlussvorlage. In der Abstimmung entscheiden die abgegebenen Stimmen, ob die Beschlussvorlage rechtskräftig werden soll.

Damit eine Volksinitiative zustande kommt, müssen innerhalb von sechs Monaten 10.000 Unterschriften gesammelt werden. Ihre Behandlung in den Institutionen entspricht bis zur Abstimmung im Plenum jener des Volksbegehrens.

Bei der Abstimmung kann der Landtag den vorgeschlagenen Gesetzentwurf, so wie er vorliegt, beschließen. In diesem Fall kommt es mit der Zustimmung der Einbringer nicht zur Volksabstimmung. Lehnt der Landtag den Gesetzentwurf ab, kommt es zur Volksabstimmung, in der die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger darüber entscheiden, ob die Beschlussvorlage rechtskräftig werden soll. Es gibt auch eine dritte Möglichkeit: Der Landtag arbeitet einen Gegenentwurf aus, der mit zur Volksabstimmung gebracht wird. In diesem Fall sind die Stimmbürger/innen aufgerufen zu entscheiden,

- ob der Gesetzentwurf der Initiative rechtskräftig werden soll
- ob der Gegenentwurf des Landtages rechtskräftig werden soll
- oder, für den Fall, dass beide Vorlagen den Vorzug gegenüber dem status quo erhalten, mit der Beantwortung einer Stichfrage, welche der beiden Vorlagen rechtskräftig werden soll.

Il referendum sullo Statuto

Possono essere sottoposti a referendum (secondo l'art. 103, comma 2, dello Statuto di Autonomia) anche le proposte che il Consiglio provinciale avanza al Consiglio regionale per emendare lo Statuto di autonomia. Secondo la presente proposta il referendum sullo Statuto sarebbe indetto se, e solo se, entro tre mesi venissero raccolte 7.500 firme. Sulla proposta referendaria contenente l'emendamento proposto al Consiglio regionale allo Statuto di Autonomia si voterebbe alla prima scadenza referendaria utile e anche in questo caso la maggioranza dei votanti deciderebbe se accettare o meno la proposta di delibera.

Il diritto di iniziativa (di referendum propositivo/abrogativo)

dà la possibilità di indire una votazione referendaria su una proposta di delibera elaborata dagli stessi cittadini. Vanno tenuti distinti:

- l'**iniziativa statutaria**, concernente proposte di leggi che definiscono la forma di governo della nostra provincia;
- l'**iniziativa legislativa** concernente una proposta di legge semplice o una proposta di norma di attuazione;
- l'**iniziativa amministrativa** concernente una proposta riguardante un atto amministrativo d'interesse provinciale;
- l'**iniziativa dello Statuto** concernente una proposta al Consiglio regionale sulla modifica dello Statuto di Autonomia secondo l'art. 103, comma 2.

I cittadini aventi diritto al voto possono utilizzare il referendum propositivo/abrogativo nei casi in cui il legislatore non viene incontro alla richiesta di regolamentare una determinata materia, se intendono proporre qualcosa del tutto nuovo e quando desiderano abrogare o modificare delle norme esistenti. A differenza del diritto all'iniziativa popolare nella sua forma tradizionale, che è un diritto di indirizzo, nel caso del referendum propositivo/abrogativo si arriva al voto popolare sul quesito dopo che la Giunta o il Consiglio provinciale ne hanno discusso. E come è già stato detto sopra, decidono i votanti se un quesito debba entrare in vigore o meno.

Per consentire referendum propositivo/abrogativo devono essere raccolte 10.000 firme nell'arco di sei mesi e quindi può avere inizio il percorso legislativo della bozza di delibera attraverso le istituzioni. Pur appearing nelle fasi iniziali identico a quello dell'iniziativa popolare, questo percorso ha in seguito un epilogo differente.

Al termine dell'iter il Consiglio provinciale può anche approvare la proposta di legge che gli è stata sottoposta evitando così il voto popolare. Se il Consiglio provinciale invece respingesse la proposta, la decisione sull'entrata in vigore della bozza di delibera passa ai cittadini aventi diritto al voto. Esiste anche una terza possibilità: il Consiglio provinciale elabora una controproposta, che verrà sottoposta al voto popolare assieme alla proposta originale dei promotori. In questo caso i cittadini sono chiamati a decidere

- se approvare la bozza di delibera di iniziativa popolare
- se approvare la bozza di delibera del Consiglio provinciale
- sulla domanda sussidiaria, cioè se entrambe le proposte ricevessero le necessarie preferenze rispetto allo status quo, occorre scegliere quale delle due bozze vincenti dovrebbe entrare in vigore.

