



CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENINO - ALTO ADIGE REGIONALRAT TRENINO - SÜDTIROL

XVI Legislatura – Anno 2020

Trento, 11 novembre 2020
prot. n. 3600/2.10-2020-16 Cons.reg.

Al Presidente
del Consiglio regionale
S e d e

MOZIONE N. 21/XVI

CLAUSOLA DI SUPREMAZIA: UN PERICOLO PER L'AUTONOMIA

È notizia recente quella che il Parlamento ha iniziato l'iter per la discussione di disegni di legge, presentati dal Partito Democratico sia alla Camera che al Senato, volti ad introdurre nel Titolo V della Costituzione la cosiddetta "clausola di supremazia", ovvero specifiche prerogative riconosciute allo Stato nei confronti delle Regioni al fine di riaffermare – in caso di contrasti – il prevalere della posizione del primo nei confronti delle seconde.

In termini giuridici la clausola di supremazia si traduce nel progetto dei proponenti:

- di attribuire allo Stato il potere di legiferare in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale;
- di costituzionalizzare, come momento di temperamento del predetto potere, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Non è questa la sede per formulare giudizi su quanto l'eventuale approvazione di una tale disciplina inciderebbe sui rapporti tra Stato e Regioni ad autonomia ordinaria, riportando con due commi la lancetta dell'orologio a più di 20 anni fa, prima della riforma del Titolo V della Costituzione. È un fatto (emerge anche dalla relazione ai disegni di legge) che i proponenti ritengono l'intervento necessario per porre rimedio a conflitti o inadempienze o contraddittorietà di comportamenti emersi nelle recenti circostanze (con evidente riferimento alla pandemia in corso).

Quello che in questa sede va invece sottolineato è il forte pericolo che l'autonomia della Regione, oltre che delle Province autonome di Trento e di Bolzano, correrebbe in caso di approvazione del progetto di legge costituzionale in termini di compressione dell'autonomia legislativa statutariamente riconosciuta e in termini di appiattimento delle prerogative istituzionali disegnate dallo Statuto.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, a fronte del riconoscimento alle Regioni a statuto ordinario di una serie di competenze legislative e amministrative, sono stati individuati anche le corrispondenti materie di competenza esclusiva dello Stato che si traducono in altrettanti limiti alle prerogative regionali (concorrenza, ambiente, livelli minimi essenziali etc.).

Già in quella sede il sistema delle autonomie del Trentino-Alto Adige aveva evidenziato il pericolo di una compromissione delle prerogative statutarie a fronte della costituzionalizzazione di una serie di limiti e di competenze dello Stato nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, poiché

avrebbero potuto essere interpretati come altrettanti limiti “ad integrazione” di quelli specificamente previsti dallo Statuto.

Tale posizione era stata infine accolta nella riforma costituzionale definitivamente approvata la quale (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) aveva espressamente chiarito che la riforma avrebbe trovato applicazione per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, solo per i profili di maggior autonomia che essa avrebbe introdotto.

Tale precisazione, seppur in seguito – con la giurisprudenza della Corte – non avrebbe portato i risultati sperati, era stata indubbiamente fondamentale per tracciare un coordinamento tra le disposizioni costituzionali stabilite nello Statuto di autonomia e quelle contenute nella generale Carta costituzionale. Le due fonti non sono quindi, seppur egualmente costituzionali, una prevalente sull'altra, ma sono coordinate con una specifica disposizione dalla notevolissima importanza giuridica ed istituzionale.

Di una disposizione di tal fatta non vi è invece traccia nei disegni di legge di cui trattasi. E ciò, sorge il dubbio, non per distratta dimenticanza (anche considerato che almeno uno dei proponenti è un costituzionalista), ma per la volontà di imporre un capovolgimento in termini centralistici dell'assetto delle autonomie anche al sistema delle autonomie speciali. D'altronde i limiti scelti per consentire l'intervento dello Stato anche nelle materie regionali richiamano evidentemente, sin nei termini, una logica del tutto centralistica: “supremazia” nell'ottica “dell'interesse nazionale”. Anche il concetto di “tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato”, pur già presente nella Carta costituzionale (art. 120) come presupposto di intervento dello Stato con potere sostitutivo, viene ora concepito non come azione per rimediare una patologia (l'inadempienza di una Regione) ma come ordinario intervento normativo prevalente nei confronti delle Regioni.

Se ciò dovesse valere anche nei confronti della Regione e delle Province autonome, esso costituirebbe un ulteriore appiattimento delle prerogative statutarie su un sistema disegnato per riportare l'insieme delle competenze delle Regioni a statuto ordinario nell'alveo di un più monolitico centralismo.

Va quindi assunta una forte presa di posizione a tutela dell'autonomia. Posizione che richieda con forza, nel caso di ulteriore prosecuzione dell'iter del disegno di legge, non tanto una clausola di maggior favore come quella contenuta nella legge costituzionale del 2001 (non avrebbe infatti alcun senso richiedere di applicare la nuova disposizione “in quanto più favorevole” dato che il suo contenuto non ha evidentemente nulla di più favorevole), quanto una clausola di salvaguardia che preveda che per le Regioni a statuto speciale (o almeno per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome) continuano a trovare applicazione i soli limiti derivanti dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

Va evidenziato che lo Statuto, infatti già prevede (art. 4) il limite dell'interesse nazionale: però lo identifica non come pretesto per attribuire allo Stato il potere (“supremazia”) di legiferare in materie della Regione e delle Province, ma solo come limite alla potestà legislativa del sistema delle autonomie: limite che non viene autonomamente stabilito dallo Stato in base ad una propria competenza legislativa, ma che – eventualmente – può essere considerato dalla Corte costituzionale in un giudizio di costituzionalità di una norma regionale o provinciale.

Ciò significa, come per gli altri limiti alle proprie prerogative legislative, che le Province rimangono pienamente titolari delle proprie potestà legislative e che non vi può essere una legge statale che

prevale su una legge regionale o provinciale (ovviamente salvo il caso che non sia la stessa Corte costituzionale a stabilirlo).

Questo, lo ricordiamo, è anche quello che prevede una delle più importanti norme di attuazione dello Statuto, ovvero l'articolo 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992: nelle materie di competenza (esclusiva o concorrente) che lo Statuto attribuisce alle Province, una legge statale non può mai prevalere direttamente ma, semmai, vi può essere un obbligo di adeguamento in capo alle Province.

A ben guardare questo non è che un aspetto speculare del riconoscimento delle prerogative statutarie: che senso avrebbe riconoscere una speciale autonomia legislativa, derivante come noto da precisi accordi internazionali, se lo Stato si arroga il diritto di sovvertire una legge regionale o provinciale con una mera legge ordinaria adottata in ragione di un supposto "interesse nazionale"?

Tutto ciò premesso,

**il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige
impegna il Presidente della Regione**

- ad intervenire in ogni possibile sede istituzionale, per esprimere la netta contrarietà ad una riforma della Costituzione volta ad introdurre meccanismi di centralizzazione della potestà legislativa che si ripercuotano sull'assetto istituzionale statutariamente previsto;
- ad elaborare e trasmettere alla delegazione parlamentare della nostra Regione Trentino-Alto Adige una clausola di salvaguardia che preveda che la norma non si applica per le Regioni a statuto speciale (o almeno per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome) per le quali continuano a trovare applicazione i soli limiti derivanti dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

F.to: I CONSIGLIERI REGIONALI
Walter KASWALDER
Luca GUGLIELMI
Lorenzo OSSANNA



CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENINO - ALTO ADIGE REGIONALRAT TRENINO - SÜDTIROL

XVI. Gesetzgebungsperiode – Jahr 2020

Trient, 11. November 2020
Prot. Nr. 3600/2.10-2020-16 RegRat

An den Präsidenten
des Regionalrates

BESCHLUSSANTRAG NR. 21/XVI

SUPREMATIEKLAUSEL : EINE GEFAHR FÜR DIE AUTONOMIE

Vor kurzem wurde bekannt, dass das Parlament den Gesetzesweg für die Beratung der vom Partito Democratico sowohl bei der Abgeordnetenkammer als auch im Senat eingereichten Gesetzentwürfe eingeleitet hat, die darauf abzielen, im Titel V der Verfassung die sogenannte „Suprematieklausel“ sprich spezifische Vorrechte des Staates gegenüber den Regionen einzuführen, um - im Falle von Unstimmigkeiten - die Übermacht der Staates gegenüber den Regionen geltend zu machen.

Juridisch bedeutet die Suprematieklausel im Gesetzentwurf der Einbringer Folgendes:

- dem Staat wird die Befugnis zuerkannt, in den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis fallen, gesetzgeberisch tätig zu werden, falls dies zum Schutz der Rechts- und Wirtschaftseinheit oder im nationalen Interesse erforderlich ist;
- als Ausgleich dieses Vorrechtes soll die ständige Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den Autonomen Provinzen Trient und Bozen in der Verfassung verankert werden.

Es soll an dieser Stelle keine Bewertung darüber abgegeben werden, wie einschneidend sich die allfällige Genehmigung einer solchen Regelung auf die Beziehungen zwischen Staat und Regionen mit Normalstatut auswirken würde, aber sicherlich würden diese zwei Absätze die Zeit um mehr als 20 Jahre, auf die Zeit vor der Reform des Titels V der Verfassung, zurückdrehen. Tatsache ist (und dies geht auch aus den Berichten zu den Gesetzentwürfen hervor), dass die Einbringer der Gesetzentwürfe diese Maßnahme als notwendig erachten, um Konflikte und Versäumnisse oder widersprüchliche Verhaltensweisen, die in letzter Zeit (im Rahmen der derzeit anhaltenden Pandemie) aufgetreten sind, aus dem Weg zu räumen.

Es gilt hier vielmehr, die große Gefahr zu unterstreichen, die die Autonomie der Region sowie der autonomen Provinzen Trient und Bozen im Falle einer Genehmigung des Verfassungsgesetzentwurfs hinsichtlich der Einschränkung der vom Statut vorgesehenen Gesetzgebungsautonomie und Aushöhlung der statusmäßig gewährten institutionellen Vorrechte laufen würde.

Mit der Reform des V. Titels der Verfassung aus dem Jahre 2001 wurden mit der Zuerkennung einer Reihe von Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen an die Regionen mit Normalstatut auch die entsprechenden Sachbereiche abgesteckt, die in die ausschließliche Zuständigkeit des

Staates fallen und somit Grenzen für die regionalen Befugnisse (Wettbewerb, Umwelt, wesentliche Dienstleistungen usw...) festgelegt.

Bereits bei jener Gelegenheit hatten die autonomistischen Institutionen von Trentino-Südtirol vor der Gefahr einer Einschränkung der statutarischen Befugnisse aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung einer Reihe von Grenzen und Befugnisse des Staates gegenüber den Regionen mit Normalstatut gewarnt, weil diese für sie ebenso als Einschränkungen, zusätzlich zu den ausdrücklich vom Statut vorgesehenen, interpretiert werden konnten.

Diese Befürchtung wurde schließlich in der definitiv genehmigten Verfassungsreform beseitigt, die in Artikel 10 des Verfassungsgesetzes Nr. 3 von 2001 ausdrücklich klärte, dass die Bestimmungen der Reform in den Regionen mit Sonderstatut und in den Autonomen Provinzen nur für jene Teile Anwendung finden, in denen Formen der Autonomie vorgesehen sind, welche über die bereits zuerkannten hinausgehen.

Diese Präzisierung, die leider – infolge der Urteile des Verfassungsgerichtshofes – nicht die erhofften Ergebnisse brachte, war aber zweifelsohne entscheidend, um eine Koordinierung zwischen den verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Statuts und jenen der Verfassung herbeizuführen. Die zwei Rechtsquellen haben zwar den gleichen verfassungsrechtlichen Rang und keine ist gegenüber der anderen vorrangig, aber sie werden durch eine spezifische Bestimmung von entscheidender juridischer und institutioneller Bedeutung koordiniert.

Von einer solchen Bestimmung gibt es aber in den anfänglich zitierten Gesetzentwürfen keine Spur. Es kommt daher der Zweifel auf, dass dies nicht aus Versehen erfolgt ist (auch weil wenigstens einer der Einbringer ein Verfassungsrechtler ist), sondern mit der Absicht, auch den Sonderautonomien die Neuorganisation der Zuständigkeiten im zentralistischen Sinne aufzuzwingen. Andererseits weisen die vorgeschlagenen Einschränkungen, damit der Staat in die die regionalen Befugnisse einwirken kann, sogar was die gewählten Wörter betrifft, auf einen gänzlich zentralistischen Ansatz hin: „Suprematie“ im Hinblick auf das „nationale Interesse“. Auch der Begriff „Schutz der Rechts- und Wirtschaftseinheit des Staates“, der bereits in der Verfassung (Artikel 120) als Voraussetzung für den Eingriff des Staates mit Ersetzungsbefugnis enthalten ist, wird nicht mehr als Mittel verstanden, um einen Mangel zu beheben (Versäumnis einer Region), sondern als vorrangiges ordentliches Rechtsmittel gegenüber den Regionen.

Sollte diese Klausel auch für die Region und autonomen Provinzen Anwendung finden, würde dies eine weitere Angleichung der von Statut vorgesehenen Zuständigkeiten an ein System bedeuten, das die gesamten Befugnisse der Regionen mit Normalstatut einem monolithischen Zentralismus unterwirft.

Es muss daher entschieden zum Schutz der Autonomie eingetreten und - sollte der Gesetzentwurf den gesamten Gesetzesweg durchlaufen - nicht so sehr eine Besserstellungsklausel, wie jene, die im Verfassungsgesetzentwurf von 2001 enthalten war (es hätte keinen Sinn die Anwendung der neuen „günstigeren“ Bestimmung zu fordern, die de facto nichts Günstigeres enthält), sondern eine Schutzklausel gefordert werden. Diese müsste vorsehen, dass für die Regionen mit Sonderstatut (oder wenigstens für die Region Trentino-Südtirol und die Autonomen Provinzen) weiterhin nur die vom Statut und von den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Einschränkungen gelten.

Es muss hervorgehoben werden, dass im Statut bereits die Grenze des nationalen Interesses (Artikel 4) vorgesehen ist: aber nicht als Vorwand, um dem Staat die Befugnis („Suprematie“) zuzusprechen, in den Sachgebieten der Region und der Länder gesetzgeberisch tätig zu werden, sondern als Grenze für die Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen: eine Grenze, die nicht autonom vom Staat aufgrund der eigenen Gesetzgebungsbefugnis festgelegt wird, sondern – gegebenenfalls –

vom Verfassungsgerichtshof im Falle eines Verfahrens über die Verfassungsmäßigkeit von Regional- oder Landesbestimmungen berücksichtigt werden kann.

Dies bedeutet, wie für die anderen Grenzen der Gesetzgebungsbefugnisse, dass die Länder nach wie vor Rechtsinhaber der eigenen Gesetzgebungsbefugnisse bleiben und dass kein Staatsgesetz gegenüber einem Regional- oder Landesgesetz Vorrang haben kann (natürlich vorbehaltlich einer anderslautenden Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes).

Es wird darauf hingewiesen, dass dies auch in einer der wichtigsten Durchführungsbestimmungen vorgesehen ist, nämlich im Artikel 2 des gesetzesvertretenden Dekretes Nr. 266 von 1992: auf den Sachgebieten (der ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis), auf welchen den autonomen Provinzen staatliche Befugnisse übertragen sind, kann ein Staatsgesetz nicht den Vorrang haben, sondern es besteht für die Länder lediglich die Pflicht, ihre Bestimmungen an jene des Staates anzupassen.

Zweifelsohne ist dies nichts anderes als eine Anerkennung der statutarischen Befugnisse: was für Sinn hätte es, eine besondere Gesetzgebungsautonomie zuzuerkennen, die bekanntlich auf internationale Abkommen beruht, wenn der Staat sich dann das Recht nimmt, unter dem Vorwand des „nationalen Interesses“ ein Regional- oder Landesgesetz mit einem ordentlichen Staatsgesetz auszuhebeln?

All dies vorausgeschickt,

**verpflichtet der Regionalrat von Trentino-Südtirol
den Präsidenten der Region,**

- bei allen zuständigen Stellen vorstellig zu werden, um sich entschieden gegen eine Verfassungsreform zur Einführung von Mechanismen der Zentralisierung der Gesetzgebungsbefugnis, die sich auf das vom Statut vorgesehene institutionelle Gefüge auswirken würden, auszusprechen;
- eine Schutzklausel auszuarbeiten und der parlamentarischen Delegation des Trentino zu unterbreiten, welche vorsieht, dass diese Bestimmungen nicht auf die Regionen mit Sonderstatut (oder wenigstens auf die Region Trentino-Südtirol und auf die autonomen Provinzen) angewandt werden, für die weiterhin einzig und allein die vom Statut und von den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Grenzen gelten.

Gez.: DIE REGIONALRATSABGEORDNETEN
Walter KASWALDER
Luca GUGLIELMI
Lorenzo OSSANNA