



CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENINO - ALTO ADIGE
REGIONALRAT TRENINO - SÜDTIROL

XIV Legislatura - Anno 2011

Progetti di legge e relazioni

N. 2

PROGETTO DI LEGGE

AI SENSI DELL'ARTICOLO 35 DELLO STATUTO SPECIALE

PER IL TRENINO-ALTO ADIGE

**OBBLIGATORIETÀ DELLA UTILIZZAZIONE DELLO STRUMENTO LEGISLATIVO E DELLE
PROCEDURE PREVISTE DALL'ARTICOLO 107 DELLO STATUTO SPECIALE PER IL
TRENINO-ALTO ADIGE, IN MATERIA DI DISCIPLINA DELLE DISLOCAZIONI TERRITORIALI
E DELL'ORDINAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI NEL TERRITORIO DELLA REGIONE**

PRESENTATO

DAI CONSIGLIERI REGIONALI DOMINICI, OTTOBRE, ZANON, COGO e FERRARI

IN DATA 17 NOVEMBRE 2011

RELAZIONE

Con la conversione nella legge 14 settembre 2011, n. 148 del decreto-legge bis sulla manovra economica, entra definitivamente in vigore anche la delega al Governo, contenuta nell'articolo 1, comma 2, sulla riorganizzazione della distribuzione territoriale degli uffici giudiziari.

Con questa delega legislativa il Governo, entro dodici mesi, è autorizzato a compiere, secondo indirizzi piuttosto vaghi, ma prioritariamente ispirati "al fine di realizzare risparmio di spesa", una drastica riduzione degli uffici giudiziari sull'intero territorio nazionale.

Ciò che innanzitutto colpisce del provvedimento è che le esigenze e le volontà delle popolazioni vitalmente interessate a queste scelte vengono completamente ignorate. E ignorate sono anche le volontà dei loro rappresentanti politici nei rispettivi territori. Perfino le Regioni a Statuto speciale e i loro "Governatori" non hanno il diritto di essere informati, e tantomeno consultati.

Se ciò costituisce in linea di massima una violazione dei tanto conclamati principi del Federalismo, c'è una Regione a Statuto speciale che dalla applicazione (ma ancor prima dalla entrata in vigore) della norma, deve lamentare l'insorgere di gravissime violazioni di diritti sanciti dal suo Statuto. Si tratta della Regione Trentino-Alto Adige.

Ma prima di esaminare gli aspetti costituzionali della questione, conviene accennare alle concrete conseguenze che l'applicazione della norma potrebbe avere sul territorio regionale. È vero che secondo una accreditata interpretazione della norma (essa non è comunque univoca) il Tribunale di Rovereto, almeno per ora, verrebbe risparmiato. È vero però anche che in ogni caso l'attuazione della delega potrebbe avere conseguenze devastanti sugli assetti economici, sociali, culturali e politici del Trentino-Alto Adige.

Una delle principali finalità della delega è infatti la drastica riduzione delle sezioni distaccate di Tribunale.

Esse nel Trentino-Alto Adige sono otto: Cavalese, Borgo Valsugana, Cles e Tione, in Trentino, e Bressanone, Merano, Brunico e Silandro, in Alto Adige. E questa dislocazione decentrata nel territorio rappresenta un fondamentale fattore di equilibrio fra centro e periferia e un secolare presidio non solo giudiziario ma anche sociale e culturale e politico delle aree in cui gli uffici sono insediati.

Ma la delega prevede anche la soppressione di massa degli uffici del Giudice di Pace, fondamentale istituto diretto a garantire una giustizia vicina al cittadino.

Circa la lesione dei diritti statuari che dalla delega e dalla sua attuazione deriverebbero, si può esporre quanto segue.

Ogni metro dei 13.607 chilometri quadrati costituenti la superficie della regione a Statuto speciale Trentino-Alto Adige è disciplinato da una legislazione speciale che disciplina l'istituzione e le relative strutture, preposte al censimento della appartenenza legale dei suoli, alla garanzia della pubblica fede dei diritti reali immobiliari, alle particolari procedure in campo successorio per la determinazione della qualità di erede e alla risoluzione delle controversie riguardanti l'applicazione di questa normativa.

Questi istituti, ereditati dall'impero d'Austria e recepiti dall'ordinamento italiano, sono ispirati a criteri diversi e spesso contrastanti con quelli vigenti a livello nazionale. Radicalmente diverso, rispetto a quello nazionale, è il ruolo che in esso svolgono gli uffici giudiziari.

Quello che nel resto d'Italia viene deciso dal funzionario o dal notaio, è nel Trentino-Alto Adige deliberato dal giudice, il Giudice tavolare, e cioè da un organo di garanzia, autorevole e indipendente, nell'esercizio di funzioni di volontaria giurisdizione, in coerenza col principio proprio del sistema tavolare, che l'iscrizione al Libro Fondiario è fattore costitutivo dell'esistenza del diritto di proprietà e degli altri diritti reali.

La diffusa articolazione degli uffici giudiziari sul territorio della Regione è quindi motivata pure dal fatto che essi svolgono anche le funzioni di Giudice tavolare nei rispettivi ambiti, in coordinamento con le strutture regionali decentrate, che a loro volta esercitano le funzioni inerenti le competenze costituzionali primarie che lo Statuto di autonomia attribuisce in campo legislativo e amministrativo alla Regione, in materia di impianto e tenuta dei libri fondiari (articolo 4, numero 5 dello Statuto).

È quindi presente nel Trentino-Alto Adige una dicotomia dell'intero assetto della istituzione in esame, nel senso che, dal punto di vista organizzativo, il Libro Fondiario è disciplinato dalla legislazione regionale e dipendente dalle istituzioni autonomistiche è anche tutto il personale dei vari uffici decentrati, nel mentre che statali sono gli uffici giudiziari, decentrati anch'essi, e i magistrati dai cui provvedimenti dipende la intavolazione di ogni diritto reale e la cognizione di una molteplicità di altri rapporti e assetti giuridici; connessi con l'istituto tavolare; in altre parole l'ordinato sviluppo dell'intera vita economica e sociale del territorio.

Stante questo nesso fra istituzioni e funzioni statali e statutarie, ogni mutamento della struttura degli uffici giudiziari incide direttamente sulla operatività del sistema del Libro Fondiario. Il funzionamento del sistema è quindi subordinato alla collaborazione fra istituzioni statali e autonomistiche.

D'altronde, non è solo questa la materia nel campo della giustizia in cui potestà statali e autonomistiche sono chiamate a una stretta collaborazione, senza la quale le istituzioni sarebbero destinate alla paralisi, che dalla normativa statale viene lesa.

È noto che l'articolo 94 dello Statuto speciale attribuiva al Presidente della Regione il potere di nomina e revoca dei Giudici Conciliatori e che, quando questo istituto fu abolito, al nuovo magistrato onorario, che lo sostituì, il Giudice di Pace, fu destinato uno speciale ordinamento nel Trentino-Alto Adige, che salvaguardò nella sostanza i poteri della Regione.

E in effetti, con la norma di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267 al Presidente della Regione spetta il compito di proporre la nomina dei Giudici di Pace e tutto il personale amministrativo dei ventidue uffici decentrati sul territorio è dipendente dalla Regione, la quale sostiene anche l'onere delle spese del loro funzionamento. È noto infine che in base a questa speciale normativa gli organici del Giudice di Pace nel territorio regionale vengono determinati con norma di attuazione (quarto comma dell'articolo 6 del decreto legislativo sopra citato).

Ne consegue che la legge statale in oggetto e i conseguenti decreti legislativi, da una parte non possono sopprimere gli uffici regionali, né disporre del relativo personale amministrativo, in quanto di competenza regionale, e dall'altra non possono ridurre gli organici dei magistrati onorari, poiché in base al decreto legislativo citato è prevista per questo una specifica norma di attuazione che, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, non può essere sostituita da una legge ordinaria.

L'illimitato potere di sovvertire gli assetti degli uffici giudiziari, sia della magistratura ordinaria, sia di quella onoraria, conferito al governo dalla legge delega, urta quindi, nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, non solo con le norme costituzionali sopra indicate, ma anche con il principio della leale collaborazione fra organi e istituzioni dello Stato, costantemente affermato dalla Corte costituzionale.

Ne consegue che l'unico strumento legislativo costituzionalmente idoneo a disciplinare le materie in esame, è quello previsto dall'articolo 107 dello Statuto, e cioè lo speciale decreto legislativo emanato dal Governo sentito il parere obbligatorio delle Commissioni dei 12 e dei 6.

Qualsiasi variazione delle strutture giudiziarie nel Trentino-Alto Adige deve quindi essere disposta con questa particolare procedura. E questo principio, di importanza vitale per l'autonomia speciale, deve essere affermato nei confronti dello Stato dall'organo che detiene i poteri che dalla norma statale vengono lesi e cioè dal Consiglio regionale, nelle forme previste dallo Statuto.

Il Consiglio regionale formula quindi il presente progetto di legge ai sensi dell'articolo 35 dello Statuto, che gli riconosce il diritto di emettere voti e formulare progetti nelle materie che non appartengono alla competenza della Regione, ma che presentano per essa particolare interesse. E ciò, rilevando che sulla questione non solo il Parlamento potrà esprimersi, auspicabilmente in senso favorevole, ma che lo stesso Governo, utilizzando il citato articolo 107, dovrebbe fare proprio il progetto con una norma di attuazione, eliminando finalmente un grave fattore di distorsione nei rapporti fra Regione e Stato che si traduce anche in una lesione della identità culturale delle popolazioni del Trentino-Alto Adige.

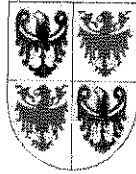
Progetto di legge n. 2/XIV

AI SENSI DELL'ARTICOLO 35 DELLO STATUTO SPECIALE PER IL TRENINO-ALTO ADIGE

OBBLIGATORIETÀ DELLA UTILIZZAZIONE DELLO STRUMENTO LEGISLATIVO E DELLE PROCEDURE PREVISTE DALL'ARTICOLO 107 DELLO STATUTO SPECIALE PER IL TRENINO-ALTO ADIGE, IN MATERIA DI DISCIPLINA DELLE DISLOCAZIONI TERRITORIALI E DELL'ORDINAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI NEL TERRITORIO DELLA REGIONE

Art. 1

1. Alla istituzione, soppressione, incorporazione e a qualsiasi altra modificazione delle strutture e dell'ordinamento degli uffici giudiziari, nonché alla determinazione e localizzazione delle relative piante organiche, si provvede, nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, con lo strumento legislativo e le procedure previste dall'articolo 107 del suo Statuto speciale.



**CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENTINO - ALTO ADIGE
REGIONALRAT VON TRENTINO - SÜDTIROL**

XIV. Gesetzgebungsperiode – Jahr 2011

Begehrensgesetzentwürfe und Berichte

NR. 2

BEGEHRENSGESETZENTWURF
GEMÄSS ARTIKEL 35 DES AUTONOMIESTATUTS FÜR
TRENTINO-SÜDTIROL

**OBLIGATORISCHE ANWENDUNG DES RECHTSINSTRUMENTS UND DER
VERFAHREN LAUT ART. 107 DES SONDERSTATUTES FÜR TRENTINO-SÜDTIROL
BEI DER REGELUNG UND VERTEILUNG DER GERICHTSÄMTER AUF DEM
GEBIET DER REGION**

EINGEBRACHT
AM
17. NOVEMBER 2011

von den Regionalratsabgeordneten Dominici, Ottobre, Zanon, Cogo und Ferrari

BERICHT

Mit der Umwandlung des zweiten Gesetzesdekretes über das so genannte Sparprogramm in das Gesetz vom 14. September 2011, Nr. 148 tritt nun endgültig die in Art. 1 Abs. 2 enthaltene Ermächtigung der Regierung zur Neuordnung der Verteilung der Gerichtsämter auf dem Staatsgebiet in Kraft.

Durch diese Gesetzesermächtigung kann die Regierung innerhalb von 12 Monaten aufgrund von ziemlich vagen Leitlinien, die in erster Linie „zu Einsparungen bei den Ausgaben führen sollen“, eine drastische Reduzierung der Gerichtsämter auf dem gesamten Staatsgebiet vornehmen.

Was bei dieser Maßnahme zuerst auffällt ist, dass die Bedürfnisse und der Wille der von diesen Entscheidungen betroffenen Bevölkerung überhaupt nicht berücksichtigt worden sind. Ignoriert wurde auch der Wille ihrer politischen Vertreter in den jeweiligen Gebieten. Sogar den Regionen mit Sonderstatut und ihren Landeshauptleuten wurde das Recht abgesprochen, über die bevorstehenden Maßnahmen informiert oder konsultiert zu werden.

Abgesehen davon, dass dies einer Verletzung der vielgepriesenen Grundsätze des Föderalismus gleichkommt, gibt es darüber hinaus eine Region mit Sonderstatut, die durch die Anwendung (und vorher noch durch das Inkrafttreten) dieser Bestimmung schwerwiegende Verletzungen der im Statut festgeschriebenen Grundsätze erleidet. Es handelt sich um die Region Trentino-Südtirol.

Doch bevor wir die verfassungsrechtlichen Aspekte dieser Frage untersuchen, wollen wir über die konkreten Folgen berichten, die die Anwendung dieser Bestimmung auf dem gesamten Gebiet der Region haben könnte. Es mag sein, dass das Landesgericht von Rovereto aufgrund einer akkreditierten Interpretation der Bestimmung (die keineswegs einstimmig ist) vorerst nicht davon betroffen wäre. Es entspricht aber auch der Wahrheit, dass die Anwendung dieser Ermächtigung auf jeden Fall schwerwiegende wirtschaftliche, soziale, kulturelle und politische Folgen für Trentino-Südtirol hätte.

Eines der wichtigsten Ziele der Ermächtigung ist nämlich die drastische Reduzierung der Außenabteilungen des Landesgerichtes.

In Trentino-Südtirol gibt es acht davon. Im Trentino: Cavalese, Borgo Valsugana, Cles und Tione und in Südtirol: Brixen, Meran, Bruneck, Schlanders. Diese dezentralisierten Ämter stellen einen wichtigen Ausgleichsfaktor zwischen Zentrum und Peripherie dar und sind seit Jahrhunderten Standort für die gerichtliche aber auch soziale, kulturelle und politische Macht der Gebiete, in denen diese Ämter ihren Sitz haben.

Doch die besagte Ermächtigung sieht auch eine drastische Auflassung der Friedensrichterämter, die eine grundlegende Einrichtung für eine bürgernahe Justiz sind, vor.

In Bezug auf die sich aus der Ermächtigung und ihrer Implementierung ergebende Verletzung der im Statut festgeschriebenen Rechte können wir Folgendes behaupten:

Jeder der 13.607 km², die die Fläche der Region Trentino-Südtirol mit Sonderstatut ausmachen, wird von Sonderbestimmungen geregelt, die die Einrichtungen und die entsprechenden Strukturen organisieren, die für die Erfassung der Daten bezüglich des gesetzlichen Besitzes der Grundstücke, die Garantie der Sicherheit und Zuverlässigkeit von dinglichen Rechten an unbeweglichen Sachen, die besonderen Verfahren im Rahmen des Erbrechts zur Festlegung der Erben und die Streitbeilegung bei der Anwendung dieser Bestimmungen zuständig sind.

Diese Einrichtungen, die noch aus den Zeiten der Habsburger Monarchie stammen und von der italienischen Rechtsordnung übernommen wurden, gründen auf unterschiedliche Kriterien, die oft im Widerspruch zu den staatlichen Kriterien stehen. Vollkommen anders im Vergleich zu der auf Staatsebene bestehenden Situation ist die Rolle, die diese Gerichtsämter in der Rechtsordnung einnehmen.

Was auf gesamtstaatlicher Ebene von einem leitenden Beamten oder Notar beschlossen wird, wird in Trentino-Südtirol vom einem Richter verfügt: es handelt sich um den Grundbuchsrichter, also um ein akkreditiertes und unabhängiges Garantieorgan, das in Ausübung seiner Rechtssprechungsfunktionen und im Einklang mit den Grundbuchsrechten bestätigt, dass die Grundbucheintragung ein rechtsbegründender Akt für das Vorhandensein eines Eigentumsrechtes oder anderer dinglichen Rechte ist.

Die komplexe Gliederung der Gerichtsämter auf dem Gebiet der Region ist weiters durch die Tatsache bedingt, dass sie in den jeweiligen Bereichen auch die Aufgaben des Grundbuchgerichtes in Abstimmung mit den regionalen Außenabteilungen wahrnehmen, die ihrerseits die primären verfassungsrechtlichen Befugnisse, die das Autonomiestatut im gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Bereich auf dem Sachgebiet der Anlegung und Führung der Grundbücher (Art. 4, Nr. 5 des Statutes) der Region zuweist, wahrnehmen.

In Trentino-Südtirol ist demnach eine Dichotomie im gesamten Aufbau dieser Einrichtung vorhanden, weil das Grundbuch vom organisatorischen Gesichtspunkt her vom regionalen Gesetzgeber geregelt wird, wobei auch das Personal der verschiedenen Außenabteilungen dienstrechtlich bei den autonomistischen Körperschaften angestellt ist, während die - auch dezentrierten - Gerichtsämter staatlich sind, so wie auch die Richter, von deren Akten die Eintragung der dinglichen Rechte in das Grundbuch und die Kenntnis über eine Vielzahl von mit dem Grundbuch zusammenhängenden juristischen Beziehungen und Gebilde abhängt; mit anderen Worten sind sie für die Regelung des gesamten wirtschaftlichen und sozialen Lebens dieses Gebietes verantwortlich.

Angesicht dieser Verflechtung von staatlichen und autonomistischen Institutionen und Funktionen, hat jede Änderung in der Struktur der Gerichtsämter direkte Auswirkungen auf die Funktionsweise des Grundbuchs. Die Handlungsfähigkeit des Systems hängt also eng mit der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und autonomistischen Institutionen zusammen.

Andererseits ist dies nicht der einzige Bereich im Gerichtswesen, wo ein Netzwerk staatlicher und autonomistischer Zusammenarbeit erforderlich ist, da ohne diese Zusammenarbeit – die durch die staatliche Bestimmung nun beeinträchtigt wird - die Institutionen gelähmt wären.

Bekanntlich erkannte Art. 94 des Sonderstatutes dem Präsidenten der Region die Befugnis zur Ernennung und Erklärung des Amtsverlustes der Friedensrichter zu. Als diese Figur dann abgeschafft wurde, wurde in Trentino-Südtirol eine Sonderregelung für den neuen ehrenamtlichen Richter, der ihn ersetzte, vorgesehen, wobei die Befugnisse der Region aufrecht blieben.

Laut den im Legislativdekret vom 16. März 1992, Nr. 267 enthaltenen Durchführungsbestimmungen steht dem Präsidenten der Region in der Tat die Befugnis zu, die Ernennung der Friedensrichter vorzunehmen und das Verwaltungspersonal der 22 Außenabteilungen des Gebietes hängt dienstrechtlich von der Region ab, die auch die Spesen für dessen Tätigkeit übernimmt. Bekanntlich werden aufgrund dieser Sonderbestimmung auch die Planstellen mit Durchführungsbestimmung festgelegt (Art. 6 Abs. 4 des genannten Legislativdekretes).

Daraus ergibt sich, dass die besagte staatliche Bestimmung und die entsprechenden Legislativdekrete auf der einen Seite die regionalen Ämter nicht abschaffen und auch nicht über das Verwaltungspersonal verfügen können, da dies in die Zuständigkeit der Region fällt. Auf der anderen Seite können sie das Plansoll der ehrenamtlichen Richter auch nicht reduzieren, da es aufgrund des besagten Legislativdekretes eine spezifische Durchführungsbestimmung dazu braucht, die laut der gängigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nicht durch ein einfaches Gesetz ersetzt werden kann.

Die unbeschränkte Möglichkeit einer Neuordnung der Gerichtsämter (sowohl was die ordentliche als auch ehrenamtliche Gerichtsbarkeit anbelangt), die mit dem Ermächtigungsgesetz dem Staat zuerkannt wurde, verstößt somit im Gebiet der Region Trentino-Südtirol gegen die besagten Verfassungsgesetze und gegen den immer wieder mit Nachdruck vom Verfassungsgerichtshof hervorgehobenen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen staatlichen Einrichtungen und Organen.

Daraus ergibt sich, dass das einzige verfassungsrechtlich geeignete Rechtsinstrument zur Regelung dieser Sachbereiche das in Art. 107 des Statutes vorgesehene Instrument ist, und zwar das Legislativdekret, das von der Regierung erlassen wird, nachdem das Pflichtgutachten der 12- und 6-Kommission eingeholt worden ist.

Jegliche Neuordnung der Gerichtsbarkeit muss in Trentino-Südtirol mit diesem besonderen Verfahren vorgenommen werden. Es ist dies ein Prinzip, das für die Autonomie von grundlegender Bedeutung ist und das gegenüber dem Staat von jenem Organ behauptet werden muss, das die Befugnisse, die von der staatlichen Bestimmung verletzt werden, innehat und somit vom Regionalrat in der vom Statut vorgesehenen Form.

Der Regionalrat formuliert somit diesen Begehrensgesetzentwurf im Sinne des Art. 35 des Statutes, der ihm die Befugnis erteilt, auf Sachgebieten, die nicht in die Zuständigkeit der Region fallen, die aber für sie von besonderem Interesse sind, Behrensanträge und Begehrensgesetzentwürfe zu verabschieden. Über diese Frage kann sich das Parlament – hoffentlich positiv – äußern, doch sollte die Regierung sich diesen Begehrensgesetzentwurf mit einer Durchführungsbestimmung im Sinne des vorgenannten Art. 107 zu eigen machen, damit die Verzerrung in den Beziehungen zwischen Region und Staat endlich beseitigt wird, da dies auch einer Verletzung der kulturellen Identität der Bevölkerung von Trentino-Südtirol gleichkommt.

BEGEHRENSGESETZENTWURF Nr. 2
GEMÄSS ARTIKEL 35 DES AUTONOMIESTATUTS FÜR
TRENTINO-SÜDTIROL

**Obligatorische Anwendung des Rechtsinstruments und der Verfahren laut Art. 107 des
Sonderstatutes für Trentino-Südtirol bei der Regelung und Verteilung der Gerichtsämter auf
dem Gebiet der Region**

Art. 1

1. Die Errichtung, Auflassung, Einverleibung und jegliche weitere Änderung der Strukturen und der Regelung der Gerichtsämter sowie die Festlegung und Standortzuweisung der entsprechenden Stellenpläne erfolgt in der Region Trentino-Südtirol anhand des Rechtsinstruments und der Verfahren laut Artikel 107 des Sonderstatuts.