



Rechtsgutachten

Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992

erstattet von

Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer
Institut für Europarecht und Völkerrecht
Universität Innsbruck

ao. Univ.-Prof. Dr. Esther Happacher
Institut für Italienisches Recht
Universität Innsbruck

Dieses Gutachten wurde von der Südtiroler Landesregierung in Auftrag gegeben.

Das Amt für Sprachangelegenheiten des Landes hat das Gutachten ins Italienische übersetzt. Alle Angaben in der Übersetzung sind trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr.

Das Gutachten ist somit Eigentum des Landes Südtirol (Art. 11 des Gesetzes vom 22. April 1941, Nr. 633).

Für die Veröffentlichung und Vervielfältigung – auch auszugsweise – ist eine Genehmigung des Landes erforderlich.

Bei jeder Form der Veröffentlichung müssen die Namen der Autoren und – was die italienische Fassung angeht – das Amt für Sprachangelegenheiten des Landes angeführt werden.

Parere legale

Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992

reso da

Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer
Istituto di diritto europeo e internazionale
Università di Innsbruck

ao. Univ.-Prof. Dr. Esther Happacher
Istituto di diritto italiano
Università di Innsbruck

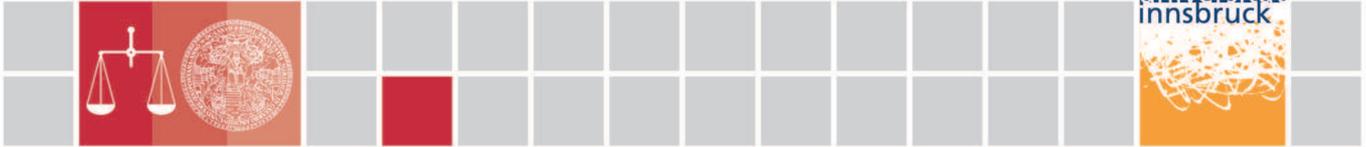
Il presente parere è stato commissionato dalla Giunta provinciale.

L'Ufficio questioni linguistiche della Provincia ha curato la traduzione in lingua italiana. Tutte le indicazioni riportate nella traduzione, nonostante l'accuratezza con cui è stata effettuata, sono fornite senza garanzie.

Pertanto, il parere è di proprietà della Provincia autonoma di Bolzano (art. 11 della legge 22 aprile 1941, n. 633).

Riproduzione riservata – È vietata la pubblicazione o riproduzione totale o parziale della presente traduzione senza l'autorizzazione della Provincia autonoma di Bolzano.

In caso di pubblicazione, in qualunque forma, vanno sempre citati i nomi degli autori e – per la versione italiana – l'Ufficio Questioni linguistiche della Provincia.



Rechtsgutachten

Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbei- legungserklärung 1992

erstattet von

Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer
Institut für Europarecht und Völkerrecht
Universität Innsbruck
Innrain 52
A-6020 Innsbruck
Tel: 0043 512 507 8300
e-mail: walter.obwexer@uibk.ac.at

ao. Univ.-Prof. Dr. Esther Happacher
Institut für Italienisches Recht
Universität Innsbruck
Innrain 52
A-6020 Innsbruck
Tel: 0043 512 507 8238
e-mail: esther.happacher@uibk.ac.at

Innsbruck, Ende April 2015

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	16
I. Ausgangslage und Fragestellung.....	18
II. Völker- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen	19
1. Völkerrechtliche Verankerung der Autonomie	20
A. Pariser Vertrag	20
B. Paket und Operationskalender	21
C. Streitbeilegungserklärung 1992.....	23
D. Schutzfunktion Österreichs.....	23
2. Vorgaben aus der EU-Mitgliedschaft Italiens.....	25
A. Übertragung von Kompetenzen auf die Union.....	27
B. Kompetenzarten der Union	27
a) Ausschließliche Zuständigkeit	28
b) Geteilte Zuständigkeit	30
c) Parallele Zuständigkeit	31
d) Besondere Zuständigkeiten.....	32
C. Ausschließliche Zuständigkeit der Union	33
a) Bereiche.....	33
b) Auswirkungen auf Südtirols Autonomie.....	34
D. Geteilte Zuständigkeit der Union.....	35
a) Bereiche.....	35
b) Auswirkungen aus Südtirols Autonomie	36
E. Ergänzende Zuständigkeit der Union	36
a) Bereiche.....	36
b) Auswirkungen auf Südtirols Autonomie.....	37
F. Ausübung der Kompetenzen durch die Union.....	37
a) Verordnungen	37
b) Richtlinien.....	40
c) Beschlüsse	44
d) Übereinkünfte	46

G.	Bindung der Mitgliedstaaten an das Unionsrecht in Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeiten.....	48
a)	Allgemeine Vorgaben	49
b)	Grundfreiheiten des Binnenmarktes.....	50
c)	Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger	56
d)	EU-Grundrechte.....	60
e)	Ausgewählte Vorgaben aus dem Sekundärrecht	64
III.	Verfassungsrechtliche Grundlagen der Autonomie in Gesetzgebung und Verwaltung ..	67
1.	Vom Pariser Vertrag zum Zweiten Autonomiestatut	67
2.	Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie im Zweiten Autonomiestatut.....	69
A.	Kompetenzen und Schranken	69
B.	Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut.....	71
3.	Ausgestaltung der Autonomie von 1972 bis 1992	73
A.	Umsetzung des Pakets	73
B.	DPR Nr 616/1977 und DPR Nr 526/1987	74
C.	Reform der Finanzautonomie	77
4.	Entwicklungen 1992 bis zum Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001	77
A.	Delegierungen	77
B.	GvD Nr 112/1998	79
C.	Verfassungsgesetz Nr 2/2001	80
5.	Ausgestaltung der Autonomie und Verfassungsgesetz Nr 3/2001	81
A.	Institutionelle Aspekte	82
B.	Regionale Gesetzgebungsbefugnisse in Titel V der Verfassung.....	82
C.	Regionale Verwaltungsbefugnisse in Titel V der Verfassung.....	86
D.	Schranken der regionalen Gesetzgebungskompetenzen in Titel V der Verfassung	87
E.	Art 10 VerfG Nr 3/2001: Auswirkungen der Reform auf die Sonderautonomie	89
6.	Staatliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der autonomen Gesetzgebung und Verwaltung.....	91
A.	Vor dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001.....	91
B.	Seit dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001	93
7.	Ständige Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den Autonomen Provinzen Bozen und Trient.....	94

8. Finanzautonomie.....	97
A. Prämisse	97
B. Finanzausstattung	98
a) Stand 1992.....	98
b) Entwicklungen 1992 bis 2001.....	102
c) Entwicklungen seit 2001.....	105
d) Ergebnis	114
C. Rechnungswesen und Haushaltsgebarung	116
a) Stand 1992.....	116
b) Entwicklungen 1992 bis 2001.....	117
c) Entwicklungen seit 2001.....	117
d) Ergebnis	119
9. Besondere Regelung der Beziehungen zwischen Staat und Land auf Gesetzgebungs- und Verwaltungsebene: das GvD Nr 266/1992	120
A. Stand 1992	120
a) Art 1 GvD Nr 266/1992.....	120
b) Art 2 GvD Nr 266/1992.....	121
c) Art 3 GvD Nr 266/1992.....	122
d) Art 4 GvD Nr 266/1992.....	124
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	125
a) Art 1 GvD Nr 266/1992.....	125
b) Art 2 GvD Nr 266/1992.....	125
c) Art 3 GvD Nr 266/1992.....	127
d) Art 4 GvD Nr 266/1992.....	129
C. Entwicklungen seit 2001	131
a) Art 1 GvD Nr 266/1992.....	131
b) Art 2 GvD Nr 266/1992.....	131
c) Art 3 GvD Nr 266/1992.....	133
d) Art 4 GvD Nr 266/1992.....	134
D. Ergebnis.....	135
10. Staatliche Ersatzgewalt	137
A. Stand 1992	137

B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	139
C.	Entwicklungen seit 2001	139
D.	Ergebnis.....	142
11.	Autonome Provinz und Unionsrecht.....	143
A.	Stand 1992	143
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	147
C.	Entwicklungen seit 2001	149
D.	Ergebnis.....	150
12.	Autonome Provinz und Außenbeziehungen	151
A.	Stand 1992	151
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	155
C.	Entwicklungen seit 2001	158
D.	Ergebnis.....	161
IV.	Primäre Kompetenzen gem Autonomiestatut.....	162
1.	Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals (Art 8 Nr 1 Ast)	162
A.	Stand 1992	162
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	165
C.	Entwicklungen seit 2001	168
D.	Ergebnis.....	172
2.	Ortsnamengebung, mit der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im Gebiet der Provinz Bozen (Art 8 Nr 2 Ast)	173
A.	Stand 1992	173
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	178
C.	Entwicklungen seit 2001	179
D.	Ergebnis.....	183
3.	Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte (Art 8 Nr 3 Ast).....	183
A.	Stand 1992	183
B.	Entwicklungen 1992 -2001.....	187
C.	Entwicklungen seit 2001	188
D.	Ergebnis.....	189

4.	Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen (Bibliotheken, Akademien, Institute, Museen) provinzialen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten; in der Provinz Bozen können hierfür auch Hörfunk und Fernsehen verwendet werden, unter Ausschluss der Befugnis zur Errichtung von Hörfunk- und Fernsehstationen (Art 8 Nr 4 ASt).....	190
A.	Stand 1992	190
a)	Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinzialen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten	191
b)	Hörfunk und Fernsehen.....	195
B.	Entwicklungen 1992 – 2001	203
a)	Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinzialen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten	203
b)	Hörfunk und Fernsehen.....	204
C.	Entwicklungen seit 2001	205
a)	Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinzialen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten	205
b)	Hörfunk und Fernsehen.....	205
D.	Ergebnis.....	210
a)	Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinzialen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten	210
b)	Hörfunk und Fernsehen.....	210
5.	Raumordnung und Bauleitpläne (Art 8 Nr 5 ASt).....	211
A.	Stand 1992	211
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	217
C.	Entwicklungen seit 2001	218
D.	Ergebnis.....	220
6.	Landschaftsschutz (Art 8 Nr 6 ASt).....	222
A.	Stand 1992	222
a)	Landschaftsschutz	222
b)	Umweltschutz.....	228

B.	Entwicklungen 1992 -2001.....	234
a)	Landschaftsschutz	234
b)	Umweltschutz.....	234
C.	Entwicklungen seit 2001	237
a)	Landschaftsschutz	237
b)	Umweltschutz.....	239
D.	Ergebnis.....	242
a)	Landschaftsschutz	243
b)	Umweltschutz.....	243
7.	Gemeinnutzungsrechte (Art 8 Nr 7 Ast).....	245
A.	Stand 1992	245
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	247
C.	Entwicklungen seit 2001	247
D.	Ergebnis.....	248
8.	Ordnung der Mindestkultureinheiten, auch in Bezug auf die Anwendung des Artikels 847 des Bürgerlichen Gesetzbuches; Ordnung der geschlossenen Höfe und der auf alten Satzungen oder Gepflogenheiten beruhenden Familiengemeinschaften (Art 8 Nr 8 Ast).....	248
A.	Stand 1992	248
a)	Ordnung der Mindestkultureinheiten.....	248
b)	Geschlossener Hof und Familiengemeinschaften	249
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	251
a)	Ordnung der Mindestkultureinheiten.....	251
b)	Geschlossener Hof und Familiengemeinschaften	251
C.	Entwicklungen seit 2001	252
a)	Ordnung der Mindestkultureinheiten.....	252
b)	Geschlossener Hof und Familiengemeinschaften	252
D.	Ergebnis.....	253
9.	Handwerk (Art 8 Nr 9 Ast)	254
A.	Stand 1992	254
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	259
C.	Entwicklungen seit 2001	259

D. Ergebnis.....	263
10. Geförderter Wohnbau (Art 8 Nr 10 Ast)	264
A. Stand 1992	264
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	268
C. Entwicklungen seit 2001	269
D. Ergebnis.....	271
11. Binnenhäfen (Art 8 Nr 11 Ast)	272
A. Stand 1992	272
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	273
C. Entwicklungen seit 2001	273
D. Ergebnis.....	273
12. Messen und Märkte (Art 8 Nr 12 Ast).....	273
A. Stand 1992	273
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	275
C. Entwicklungen seit 2001	279
D. Ergebnis.....	280
13. Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und –soforthilfe (Art 8 Nr 13 Ast).....	281
A. Stand 1992	281
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	284
C. Entwicklungen seit 2001	286
D. Ergebnis.....	289
14. Bergbau, einschließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche (Art 8 Nr 14 Ast).....	290
A. Stand 1992	290
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	296
C. Entwicklungen seit 2001	297
D. Ergebnis.....	300
15. Jagd und Fischerei (Art 8 Nr 15 Ast).....	301
A. Stand 1992	301
a) Jagd.....	301
b) Fischerei.....	306
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	307

a) Jagd.....	307
b) Fischerei.....	309
C. Entwicklungen seit 2001	309
a) Jagd.....	309
b) Fischerei.....	320
D. Ergebnis.....	320
a) Jagd.....	320
b) Fischerei.....	322
16. Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke (Art 8 Nr 16 ASt).....	322
A. Stand 1992	322
a) Almwirtschaft	322
b) Pflanzen- und Tierschutzparke	323
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	329
a) Almwirtschaft	329
b) Pflanzen- und Naturschutzparke	330
C. Entwicklungen seit 2001	332
a) Almwirtschaft	332
b) Pflanzen- und Tierschutzparke	333
D. Ergebnis.....	336
a) Almwirtschaft	336
b) Pflanzen- und Tierschutzparke	336
17. Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessensbereich der Provinz (Art 8 Nr 17 ASt).....	337
A. Stand 1992	339
a) Straßenwesen im Interessensbereich der Provinz.....	339
b) Wasserleitungen.....	340
c) Öffentliche Arbeiten im Interessensbereich der Provinz.....	341
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	343
a) Straßenwesen im Interessensbereich der Provinz	343
b) Wasserleitungen.....	344
c) Öffentliche Arbeiten im Interessensbereich der Provinz.....	344
C. Entwicklungen seit 2001	346

a)	Straßenwesen im Interessensbereich der Provinz	346
b)	Wasserleitungen.....	347
c)	Öffentliche Arbeiten im Interessensbereich der Provinz.....	347
D.	Ergebnis.....	351
a)	Straßenwesen im Interessensbereich der Provinz.....	351
b)	Wasserleitungen.....	351
c)	Öffentliche Arbeiten im Interessensbereich der Provinz.....	352
18.	Kommunikations- und Transportwesen im Interessensbereich der Provinz einschließlich technischer Vorschriften für Seilbahnanlagen und ihren Betrieb (Art 8 Nr 18 ASt)	353
A.	Stand 1992	353
a)	Kommunikations- und Transportwesen	354
b)	Seilbahnen	358
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	359
a)	Kommunikations- und Transportwesen	359
b)	Seilbahnen	361
C.	Entwicklungen seit 2001	362
a)	Kommunikations- und Transportwesen	362
b)	Seilbahnen	363
D.	Ergebnis.....	363
19.	Übernahme öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung und deren Wahrnehmung durch Sonderbetriebe (Art 8 Nr 19 ASt).....	364
A.	Stand 1992	364
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	368
C.	Entwicklungen seit 2001	370
D.	Ergebnis.....	380
20.	Fremdenverkehr und Gastgewerbe einschließlich der Führer, der Bergträger, der Schilehrer und der Schischulen (Art 8 Nr 20 ASt)	381
A.	Stand 1992	381
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	392
C.	Entwicklungen seit 2001	396
D.	Ergebnis.....	405

21. Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Forstpersonal, Vieh- und Fischbestand, Pflanzenschutzanstalten, landwirtschaftliche Konsortien und landwirtschaftliche Versuchsanstalten, Hagelabwehr, Bodenverbesserung (Art 8 Nr 21 ASt).....	407
A. Stand 1992	407
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	418
C. Entwicklungen seit 2001	420
D. Ergebnis.....	423
22. Enteignung aus Gründen der Gemeinnützigkeit in allen Bereichen von Landeszuständigkeit (Art 8 Nr 22 ASt)	424
A. Stand 1992	424
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	427
C. Entwicklungen seit 2001	428
D. Ergebnis.....	430
23. Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Betreuung und Beratung der Arbeiter auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung (Art 8 Nr 23 ASt)....	431
A. Stand 1992	431
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	434
C. Entwicklungen seit 2001	436
D. Ergebnis.....	437
24. Wasserbauten der dritten, vierten und fünften Kategorie (Art 8 Nr 24 ASt).....	439
A. Stand 1992	439
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	440
C. Entwicklungen seit 2001	441
D. Ergebnis.....	442
25. Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt (Art 8 Nr 25 ASt).....	442
A. Stand 1992	442
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	447
C. Entwicklungen seit 2001	449
D. Ergebnis.....	452
26. Kindergärten (Art 8 Nr 26 ASt)	453
A. Stand 1992	453
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	455

C.	Entwicklungen seit 2001	456
D.	Ergebnis.....	456
27.	Schulfürsorge für jene Zweige des Unterrichtswesens, für die den Provinzen Gesetzgebungsbefugnis zusteht (Art 8 Nr 27 ASt).....	457
A.	Stand 1992	457
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	459
C.	Entwicklungen seit 2001	460
D.	Ergebnis.....	461
28.	Schulbau (Art 8 Nr 28 ASt).....	462
A.	Stand 1992	462
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	464
C.	Entwicklungen seit 2001	465
D.	Ergebnis.....	466
29.	Berufsertüchtigung und Berufsausbildung (Art 8 Nr 29 ASt).....	466
A.	Stand 1992	466
B.	Entwicklungen 1992 – 2001	472
C.	Entwicklungen seit 2001	476
D.	Ergebnis.....	483
V.	Sekundäre Kompetenzen.....	484
1.	Ortspolizei in Stadt und Land (Art 9 Nr 1 ASt).....	484
A.	Stand 1992	484
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	489
C.	Entwicklungen seit 2001	489
D.	Ergebnis.....	491
2.	Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasien, pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen) (Art 9 Nr 2 ASt)	492
A.	Stand 1992	492
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	499
C.	Entwicklungen seit 2001	503
D.	Ergebnis.....	506
3.	Handel (Art 9 Nr 3 ASt)	507

A.	Stand 1992	507
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	513
a)	GvD Nr 112/1998.....	514
b)	GvD Nr 114/1998.....	514
c)	Landesgesetz Nr 7/2000.....	515
d)	Änderung der Durchführungsbestimmung	518
C.	Entwicklungen seit 2001	519
D.	Ergebnis.....	527
4.	Lehrlingswesen; Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter (Art 9 Nr 4 Ast)	528
A.	Stand 1992	528
a)	Lehrlingswesen	529
b)	Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter.....	531
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	533
a)	Lehrlingswesen	533
b)	Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter.....	534
C.	Entwicklungen seit 2001	534
a)	Lehrlingswesen	534
b)	Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter.....	541
D.	Ergebnis.....	541
a)	Lehrlingswesen	541
b)	Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter.....	543
5.	Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Kontrolle der Arbeitsvermittlung (Art 9 Nr 5 Ast)	543
6.	Öffentliche Vorführungen, soweit es die öffentliche Sicherheit betrifft (Art 9 Nr 6 Ast).....	544
A.	Stand 1992	544
B.	Entwicklungen 1992 bis 2001	546
C.	Entwicklungen seit 2001	546
D.	Ergebnis.....	548
7.	Öffentliche Betriebe, unbeschadet der durch Staatsgesetze vorgeschriebenen subjektiven Erfordernisse zur Erlangung der Lizenzen, der Aufsichtsbefugnisse des	

Staates zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und des Rechts des Innenministeriums, im Sinne der staatlichen Gesetzgebung die auf diesem Gebiete getroffenen Verfügungen, auch wenn sie endgültig sind, von Amts wegen aufzuheben. Die Regelung der ordentlichen Beschwerden gegen die genannten Verfügungen erfolgt im Rahmen der Landesautonomie (Art 9 Nr 7 ASt).....	548
A. Stand 1992	548
B. Entwicklungen 1992 -2001.....	551
C. Entwicklungen seit 2001	553
D. Ergebnis.....	556
8. Förderung der Industrieproduktion (Art 9 Nr 8 ASt).....	557
A. Stand 1992	557
B. Entwicklungen 1992 – 2001	564
C. Entwicklungen seit 2001	565
D. Ergebnis.....	568
9. Nutzung der öffentlichen Gewässer, mit Ausnahme der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie (Art 9 Nr 9 ASt)	570
A. Stand 1992	570
a) Allgemeine Gewässernutzung.....	570
b) Erzeugung und Verteilung elektrischer Energie	571
B. Entwicklungen 1992 bis 2001	572
a) Allgemeine Gewässernutzung.....	572
b) Erzeugung elektrischer Energie	572
C. Entwicklungen seit 2001	574
a) Allgemeine Gewässernutzung.....	574
b) Erzeugung elektrischer Energie	575
D. Ergebnis.....	576
10. Hygiene und Gesundheitswesen, einschließlich der Gesundheits- und Krankenhausfürsorge (Art 9 Nr 10 ASt).....	576
A. Stand 1992	576
B. Entwicklungen 1992 – 2001	585
C. Entwicklungen ab 2001	588
D. Ergebnis.....	592

11. Sport und Freizeitgestaltung mit den entsprechenden Anlagen und Einrichtungen (Art 9 Nr 11 ASt)	593
A. Stand 1992	593
a) Sport	597
b) Freizeitgestaltung	601
B. Entwicklungen 1992 – 2001	604
C. Entwicklungen seit 2001	604
D. Ergebnis	605
VI. Zusammenfassende Schlussfolgerungen	606
1. Allgemein	607
A. Europäische Union	607
B. Finanzautonomie	608
C. Verhandlungsprinzip	608
D. Verfassungsreform 2001	609
2. Änderungen der autonomen Kompetenzen	610
A. Kompetenzen ohne wesentliche Änderung	610
B. Kompetenzerweiterungen	611
C. Kompetenzeinschränkungen	613
D. Kompetenzen mit Erweiterungen und Einschränkungen	616
3. Conclusio	617

Abkürzungsverzeichnis

ABI	Amtsblatt der Autonomen Region Trentino-Südtirol
ABIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art	Artikel
ASt	Autonomiestatut
BGBI	Bundesgesetzblatt
EG	Europäische Gemeinschaft/en
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
f, ff	fortfolgend/e
GA	Gesetzesanzeiger der italienischen Republik
GD	Gesetzesdekret
gem	gemäß
GvD	Gesetzesvertretendes Dekret
insb	insbesondere
LG	Landesgesetz
lit	litera
Nr	Nummer
OBI	Ordentliches Beiblatt
Pkt	Punkt/e
RE	Rechtliche Erwägungen
RG	Regionalgesetz (Autonome Region Trentino-Südtirol)
Rs	Rechtssache

SO	Sondernummer
sog	so genannt/e
ua	ua
Verf	Verfassung
VerfG	Verfassungsgesetz
VfGH	Verfassungsgerichtshof

I. Ausgangslage und Fragestellung

Mit Beschluss der Südtiroler Landesregierung Nr 936 vom 17. Juni 2013 wurden die Unterzeichner beauftragt, „*die Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung im Jahre 1992 zusammenzufassen, aufzuarbeiten und auszuwerten*“.¹ Zu diesen Entwicklungen zählen in erster Linie die Modifikationen der italienischen Verfassungsrechtsordnung. Zu berücksichtigen sind aber auch die aus der Mitgliedschaft Italiens in der Europäischen Union resultierenden Verpflichtungen, die einerseits mit der Gründung der Europäischen Union am 1. November 1993 inhaltlich und zahlenmäßig rasch zugenommen haben und andererseits dem nationalen Recht – auch nationalem Verfassungsrecht – vorgehen. Auf diese Weise soll ein klares Bild des derzeitigen Zustands der Autonomie Südtirols gezeichnet werden, aus dem die aktuell bestehenden Handlungsspielräume des Landes in Gesetzgebung und Verwaltung hervorgehen. Gleichzeitig soll der ermittelte *status quo* der Autonomie als Grundlage für allfällige Initiativen zum weiteren Ausbau der Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse des Landes dienen.

Methodisch wird dabei wie folgt vorgegangen: Nach einer überblicksmäßigen Darstellung der völker- und europarechtlichen Rahmenbedingungen der Autonomie Südtirols werden die wesentlichen (verfassungs)rechtlichen Grundlagen der Südtiroler Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie behandelt. Darauf aufbauend werden die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Landes Südtirol, wie sie im Autonomiestatut aufgeführt sind, einzeln analysiert. Dabei wird zunächst der Stand im Jahr 1992 herausgearbeitet, wie er von Italien mit Note vom 22. April 1992 an Österreich übermittelt wurde. Daran anschließend werden die Entwicklung bis zur (einschneidenden) Verfassungsreform des Jahres 2001 nachgezeichnet und dann die jüngsten Entwicklungen seit dieser Reform beschrieben. Eine abschließende Bewertung der Entwicklungen und ein Vergleich mit dem *status quo* des Jahres 1992 wird jeweils als Ergebnis festgehalten.

ten. Nicht behandelt werden die delegierten Kompetenzen, da solche im Jahr 1992 noch nicht bestanden und dem folgend vom *status quo* in diesem Jahr nicht umfasst sind.

Der vorstehend skizzierten methodischen Vorgangsweise folgend werden zunächst die völker- und unionsrechtlichen Rahmenbedingungen der Autonomie Südtirols skizziert (II.). Daran anschließend werden die wesentlichen Grundlagen der Autonomie in Gesetzgebung und Verwaltung dargestellt (III.). Darauf aufbauend werden zunächst die primären Kompetenzen des Landes gem Art 8 ASt in ihrer Entwicklung seit 1992 analysiert und bewertet (IV.). Nach demselben Muster werden in der Folge die sekundären Kompetenzen des Landes gem Art 9 ASt geprüft (V). Eine Zusammenfassung mit Kurzbewertung der Entwicklung der einzelnen Kompetenzen des Landes schließt das Gutachten ab (VI.).

In den nachfolgenden Ausführungen wird Südtirol entweder (dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend) als „Land Südtirol“ bezeichnet oder (wie im Autonomiestatut vorgesehen) als „Autonome Provinz Bozen“ bzw einfach als „Autonome Provinz“ beschrieben.

An der Ausarbeitung dieses Gutachtens haben neben den beiden Unterzeichnern und unter deren wissenschaftlicher Leitung mehrere wissenschaftliche Mitarbeiter mitgewirkt: *Mag. Andreas Eisendle, Matthias Haller und Mag. Benedikt Terzer.*

II. Völker- und unionsrechtliche Rahmenbedingungen

Die Entwicklung der Autonomie Südtirols seit 1992 wurde, neben den Änderungen der italienischen Verfassungsordnung, von zwei weiteren Rahmenbedingungen beeinflusst und unterschiedlich stark determiniert: der völkerrechtlichen Verankerung und den unionsrechtlichen Vorgaben aus der EU-Mitgliedschaft Italiens.

¹ Vgl Schreiben der Anwaltschaft des Landes vom 24.6.2013, Prot. Nr 17.01/eigene Mappe/351188.

1. Völkerrechtliche Verankerung der Autonomie

Die Autonomie Südtirols ist als einzige der Sonderautonomien Italiens international verankert. Diese völkerrechtliche Verankerung beruht auf dem Pariser Vertrag und der nachfolgenden Praxis der Vertragsparteien Italien und Österreich.

A. Pariser Vertrag

Der Pariser Vertrag vom 5. September 1946 – auch als *Gruber–De Gasperi*-Abkommen bezeichnet – ist ein bilaterales völkerrechtliches Abkommen zwischen Österreich und Italien.² Zusätzlich wurde dieses Abkommen dem Friedensvertrag zwischen Italien und den Alliierten und Assoziierten Mächten vom 10. Februar 1947³ als Anlage IV beigefügt und stellt einen integrierenden Bestandteil desselben dar.⁴

Der Pariser Vertrag (PV) beinhaltet für den Vertragspartner Italien drei Gruppen von Verpflichtungen.

Die erste Gruppe betrifft den Erlass besonderer Maßnahmen zugunsten der deutschsprachigen Bewohner der Provinz Bozen und der benachbarten zweisprachigen Gemeinden der Provinz Trient (Pkt 1 PV), nämlich Volks- und Mittel schulunterricht in ihrer Muttersprache (lit a), Gleichberechtigung der deutschen und italienischen Sprache in öffentlichen Ämtern und amtlichen Urkunden wie auch in der zweisprachigen Ortsnamengebung (lit b), Wiedererwerb der italienisierten deutschen Familiennamen (lit c) und Gleichberechtigung bei Zulassung zu öffentlichen Ämtern (lit d).

Die zweite Gruppe besteht in der Zuerkennung einer autonomen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt an die Bevölkerung der vorgenannten Gebiete (Pkt 2 PV). Der Rahmen dafür ist in Konsultation mit den lokalen Vertretern der deutschsprachigen Bewohner festzulegen. Die gegenständliche Bestimmung bildet damit die

²) Vgl. *Hummer*, Zum Rechtscharakter des Gruber–De Gasperi-Abkommens 1946. Völkerrechtlicher Vertrag, einseitige Verpflichtungserklärung oder bloßes „gentlemen's agreement“?, in *Südtirol und der Pariser Vertrag. Geschichte und Perspektiven* (1988) 137 ff.

³ GA Nr 295 vom 24.12.1947.

⁴ Anhang IV zum Friedensvertrag, ratifiziert mit GvD des provisorischen Staatsoberhauptes Nr 1430 vom 28.11.1947, OBl zu GA Nr 295 vom 24.12.1947.

wesentliche völkerrechtliche Grundlage der Südtiroler Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie.

Die dritte Gruppe normiert eine Verpflichtung der italienischen Regierung, zum Zwecke der Herstellung gutnachbarlicher Beziehungen zwischen Österreich und Italien, nach Beratung mit der österreichischen Regierung und innerhalb eines Jahres nach Unterzeichnung des Pariser Vertrages (*pactum de contrahendo*) (Pkt 3 PV) ua eine Vereinbarung über die gegenseitig Anerkennung der Gültigkeit gewisser Studientitel und Hochschuldiplome zu treffen (lit b), ein Abkommen über den freien Personen- und Güterverkehr zwischen Nordtirol und Osttirol auf dem Schienenwege und in möglichst weitgehendem Umfang auch auf dem Straßenwege abzuschließen (lit c) sowie Sonderabmachungen zur Erleichterung eines erweiterten Grenzverkehrs und örtlichen Austausches bestimmter Mengen heimischer Erzeugnisse und Güter zwischen Österreich und Italien zu treffen (lit d).

B. Paket und Operationskalender

Ergänzt wird der Pariser Vertrag durch das am 30. November 1969 zwischen den Außenministern Österreichs und Italiens, *Kurt Waldheim* und *Aldo Moro*, akkordierte „Paket“.⁵ Dieses besteht aus insgesamt 137 Maßnahmen, die Italien in seiner Rechtsordnung durchzuführen hatte: 72 Maßnahmen erforderten eine Änderung des Ersten Autonomiestatuts von 1948, 25 Maßnahmen waren durch die Einfügung neuer Bestimmungen in das Autonomiestatut zu realisieren, 8 Maßnahmen sollten in Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut verankert werden, 15 Maßnahmen waren mit einfachen Gesetzen und 9 weitere durch Verordnung zu übernehmen; von den restlichen 8 Maßnahmen beinhalten 7 spezifische Empfehlungen an die Regierung Italiens und die letzte sieht die Einsetzung einer ständigen Südtirol-Kommission („137-Kommission“) vor. International abgesichert wurde das Paket, das mangels Bindungswillen Italiens keinen völkerrechtlichen Vertrag darstellt,⁶ durch ein *gentlemen's agreement*, den „Operationska-

⁵ Abgedruckt in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 18 ff.

⁶ Vgl zB *Zeyer*, Der völkerrechtliche und europarechtlich Status von Südtirol (1993) 46 ff, mwN.

lender“.⁷ Letzterer sollte die Durchführung des Pakets Zug um Zug – mit der Erklärung über die Beendigung des 1960 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen initiierten Streits über die Durchführung des Pariser Vertrages (Streitbeendigungserklärung) als einen der letzten Schritte – sicherstellen.

Heute kann das Paket als spätere – zum Teil vertragsauslegende, zum Teil vertragsgestaltende – Praxis zum Pariser Vertrag qualifiziert werden, mit der Folge, dass Italien an die darin enthaltenen Maßnahmen gebunden ist.⁸ Eine Bindungswirkung der Paket-Maßnahmen lässt sich auch über das *estoppel*-Prinzip begründen. Dieser allgemeine Rechtsgrundsatz des Völkerrechts beruht auf dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und hat zwei Komponenten: materiell ein Verbot des *venire contra factum proprium*, prozedural eine Einredenpräklusion.⁹ Demnach ist Italien an die im Paket enthaltenen Maßnahmen – unabhängig von ihrer ursprünglichen Rechtswirkung – deshalb gebunden, weil Österreich im Vertrauen auf die angekündigte Durchführung dieser Maßnahmen eine rechtlich erhebliche Verhaltensänderung vorgenommen hat, die ihm zum Nachteil gereichen würde, wäre Italien nicht daran gebunden. Die Verhaltensänderung betraf die Politik Österreichs betreffend die Durchführung des Pariser Vertrages infolge der einseitig zugesagten „Stillhalteverpflichtung“ bis zur Abgabe der Streitbeendigungserklärung, der Nachteil besteht in der seit Abgabe der Streitbeendigungserklärung kaum noch möglichen Befassung der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der „Südtirol-Frage“. Sollte Österreich den Vertragspartner Italien wegen Verletzung einer oder mehrerer Paket-Maßnahmen vor dem Internationalen Gerichtshof klagen, wäre Italien präkludiert, die Einrede geltend zu machen, an die Paket-Maßnahmen nicht gebunden zu sein.¹⁰

⁷ Abgedruckt in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 42 f.

⁸ Vgl. *Hilpold*, Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirol-Autonomie, in *Marco/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk* (Hrsg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 38 ff; *Zeller*, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (1989) 54 ff.

⁹ Vgl. *Simma*, Das Völkergewohnheitsrecht, in *Neuhold/Hummer/Schreuer*, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁴ (2004) Rz 208.

¹⁰ Vgl. *Zeller*, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (1989) 44 ff.

C. Streitbeilegungserklärung 1992

Mehr als 30 Jahre seit der Befassung der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit der Durchführung des Pariser Vertrages und mehr als 20 Jahre nach der Akkordierung von Paket und Operationskalender übermittelte Italien mit Note vom 22. April 1992¹¹ an Österreich die Parlamentserklärung von Ministerpräsident Giulio Andreotti vom 30. Jänner dieses Jahres mit der Liste der Rechtsakte in Durchführung des Pariser Vertrages und des Pakets zugunsten der Südtiroler Bevölkerungsgruppen sowie – aus sachlichem Zusammenhang – das Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol.

Nach inhaltlicher Überprüfung der übermittelten Maßnahmen¹² gab Österreich im Juni 1992 gegenüber Italien und den Vereinten Nationen eine Erklärung ab, in der es zum Ausdruck brachte, dass die seit 1960 zwischen Österreich und Italien bestehende Streitigkeit betreffend die Durchführung des Pariser Vertrages nunmehr beendet ist (Streitbeendigungserklärung, auch Streitbeilegungserklärung). Gleichzeitig brachte Österreich damit zum Ausdruck, dass Italien mit der Anfang 1992 geltenden Autonomieregelung seine Verpflichtungen aus dem Pariser Vertrag samt Paket als späterer Praxis dazu erfüllt hatte. Damit wurde ein *status quo* an Autonomie festgeschrieben, an den Italien völkerrechtlich gebunden ist und den es verpflichtend einzuhalten hat.

D. Schutzfunktion Österreichs

Österreich kann als Partei des Pariser Vertrages von Italien die Einhaltung der in diesem Vertrag übernommenen Verpflichtungen – einschließlich der Maßnahmen des Pakets als späterer Praxis zum Pariser Vertrag sowie der nach 1992 zwischen Italien und Österreich akkordierten Weiterentwicklungen einzelner Autonomieregelungen – einfordern¹³ und deren Einhaltung überwachen.¹⁴ Darin be-

¹¹ Abgedruckt in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 76.

¹² Abgedruckt in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 77 ff.

¹³ Vgl *Pernthaler*, Die Identität Tirols in Europa (2007) 45 f.

¹⁴ Vgl *Hilpold*, Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich, in *Clementi/Woelk* (Hrsg) 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und

steht die Schutzfunktion Österreichs.¹⁵ In Ausübung derselben kann Österreich sich verfahrensmäßig aller völkerrechtlich möglichen und zulässigen Mittel bedienen.¹⁶ Besondere Bedeutung kommt dabei der Tatsache zu, dass der Pariser Vertrag Verpflichtungen nur für Italien vorsieht und diese großteils dauerhaft sind. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union am 1. Jänner 1995¹⁷ wurde der Pariser Vertrag zu einem „*inter se*“-Abkommen von EU-Mitgliedstaaten. Das EU-Recht hat einige wenige Bestimmungen des Pariser Vertrages durch inhaltlich weiter gehende Regelungen obsolet werden lassen. So sind der freie Personen- und Güterverkehr zwischen Nordtirol und Osttirol (über italienisches Staatsgebiet) (Pkt 3 lit c PV) sowie ein erweiterter Grenzverkehr und ein erleichterter Austausch bestimmter Mengen heimischer Erzeugnisse und Güter zwischen Österreich und Italien (Pkt 3 lit d PV) durch einschlägiges Unionsrecht, nämlich die Grundfreiheiten des Binnenmarktes (insb den freien Warenverkehr und den freien Personenverkehr),¹⁸ umfassend gewährleistet.

Die meisten Bestimmungen des Pariser Vertrages und des Pakets als späterer Praxis dazu sind hingegen nicht obsolet geworden. Das EU-Recht beinhaltet beim derzeitigen Stand nämlich kein spezifisches Minderheitenschutzregime.¹⁹ Im geltenden Primärrecht sind keine ausdrücklichen Pflichten zur positiven Förderung von Minderheiten enthalten.²⁰ Die dort verankerten Diskriminierungsverbote (Art 13 EGV) entfalten keine unmittelbare Wirkung²¹ und untersagen lediglich formelle Ungleichbehandlungen. Dem folgend gilt der Pariser Vertrag mit

Österreich (2003) 109; Zeller, Die Beendigung des österreichisch-italienischen Streits vor den Vereinten Nationen. Ist die Südtirolfrage endgültig gelöst?, ÖJIP 1992, 48 ff.

¹⁵ Vgl Gismann, Die Südtiroler Autonomie und die österreichische Schutzfunktion. Neue Entwicklungen aus österreichischer Sicht, *europa ethnica* 2003, 10 ff.

¹⁶ Vgl Hilpold/Perathoner, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (2006) 77 ff.

¹⁷ Vgl Schweitzer/Hummer/Obwexer, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union* (2007) Rz 2757.

¹⁸ Vgl Schweitzer/Hummer/Obwexer, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union* (2007) Rz 1316 ff.

¹⁹ Vgl von Bogdandy, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union. Zugleich ein Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Fassung überstaatlicher Governance, *Kritische Justiz* 2007, 224 ff, 232 ff.

²⁰ Vgl Heselhaus, in Heselhaus/Nowak (Hrsg), *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (2006) § 46 Rz 48.

²¹ EuGH, Rs C-249/96, *Grant*, Slg 1998, I-621 ff, Rdnr 48.

dem Paket als späterer Praxis weiter. Auf seiner Grundlage besteht auch die Schutzfunktion Österreichs fort.²²

2. Vorgaben aus der EU-Mitgliedschaft Italiens

Die Entwicklung der – international verankerten – Autonomie Südtirols wird seit Jahrzehnten auch und in zunehmendem Maße vom Prozess der europäischen Integration beeinflusst.²³ Dieser Prozess begann 1951/52 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie 1957/58 mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG), erreichte mit der Errichtung der Europäischen Union (EU) 1993 einen (vorläufigen) Höhepunkt und ist inzwischen mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 bei einer grundlegend modifizierten EU angekommen.²⁴ Italien war als Gründungsmitgliedstaat in diesen Prozess von Beginn an eingebunden.

Die so verfasste EU verfügt über eine Vielzahl von Kompetenzbereichen, die ihr von den Mitgliedstaaten schrittweise übertragen worden sind. In diesen Bereichen kann sie – unter Beachtung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung (Art 5 Abs 2 EUV) sowie der Grundsätze der Subsidiarität (Art 5 Abs 3 EUV) und der Verhältnismäßigkeit (Art 5 Abs 4 EUV) – zur Erreichung der in den Verträgen festgelegten Ziele Rechtsnormen erlassen, die für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind und von diesen angewendet werden müssen (Methode der positiven Integration).

Daneben müssen die Mitgliedstaaten selbst in den Bereichen, die in ihre eigene Zuständigkeit fallen, das Unionsrecht, insb die Grundfreiheiten des Binnenmarkts und das Freizügigkeitsrecht der Unionbürger, beachten. Dabei können die unionsrechtlichen Bestimmungen weitreichende Vorgaben beinhalten, die den Mit-

²² Siehe dazu *Obwexer*, Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker-, Europa- und Verfassungsrecht, in Gamper/Pan (Hg), *Autonomie und regionale Selbstverwaltung in Europa* (2008) 163 ff.

²³ Siehe dazu *Obwexer*, Die europäische Integration: Auswirkungen auf die autonomen Kompetenzen Südtirols, in Happacher/Obwexer (Hg), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Autonomie im Kontext der europäischen Integration* (2013) 57 ff.

²⁴ Zum europäischen Integrationsprozess vgl zB *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, *Europarecht*, Rz 1 ff.

gliedstaaten nur noch eingeschränkten Handlungsspielraum lassen (Methode der negativen Integration).

Beide Integrationsmethoden²⁵ beruhen auf einer supranationalen rechtlichen Grundlage (Integration durch Recht). Die Supranationalität des Unionsrechts resultiert nach ständiger Rechtsprechung des EuGH aus der unmittelbaren Wirkung zahlreicher seiner Bestimmungen und dem Anwendungsvorrang dieser Bestimmungen gegenüber kollidierendem nationalen Recht.²⁶

In Summe determiniert das Unionsrecht beim derzeitigen Stand etwa 60% des Rechts der Mitgliedstaaten, im Bereich des Wirtschaftsrechts sind es sogar 80%. Diese – nicht eindeutig bewiesenen, aber auch nie widerlegten – Zahlen²⁷ machen deutlich, wie viel an Souveränität die Mitgliedstaaten inzwischen auf die Union übertragen haben und welchen Einfluss das Unionsrecht auf das Recht der Mitgliedstaaten ausübt.

Der mit dem europäischen Integrationsprozess verbundene – teilweise weitreichende – Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten betrifft jedoch nicht nur diese als Völkerrechtssubjekte, sondern wirkt sich – entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung – auch auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften aus. Das Land Südtirol ist als Gebietskörperschaft des EU-Mitgliedstaates Italien mit Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen davon besonders betroffen. Von Bedeutung ist dabei, welche der autonomen (Gesetzgebungs-)Kompetenzen des Landes Südtirol von Italien ganz oder teilweise auf die Union übertragen worden sind und in welchem Ausmaß die Union die dem Land verbliebenen Kompetenzen determiniert.

In den Bereichen, die nicht in die Zuständigkeit der Union fallen, bleiben die Mitgliedstaaten bzw – entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung – die nachgeordneten Gebietskörperschaften wie das Land Südtirol befugt, gesetzgebend tätig zu werden. Dabei sind die Mitgliedstaaten bzw ihre nachgeordneten

²⁵ Zu den Integrationsmethoden vgl zB *Schroeder*, Grundkurs Europarecht³ (2013) Rz 5 f.

²⁶ ZB EuGH, Rs C-416/10, *Krizan ua*, Urteil vom 15.1.2013, Rdnr 70.

²⁷ Vgl *Hoppe*, Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, *EuZW* 2009, 168.

Gebietskörperschaften jedoch nicht frei, sondern an bestimmte unionsrechtliche Vorgaben gebunden.

A. Übertragung von Kompetenzen auf die Union

Die der Union von ihren Mitgliedstaaten im Lauf der Jahrzehnte übertragenen Kompetenzen sind seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Kompetenzkategorien gegliedert. Damit wurde zwar kein Kompetenzkatalog – wie in den Verfassungen der bundesstaatlich organisierten Mitgliedstaaten – geschaffen, aber dennoch ein erster Schritt zu einer bundesstaatsähnlichen Aufteilung der Zuständigkeiten gesetzt und ein erheblicher Gewinn an Klarheit in der vertikalen Kompetenzverteilung erzielt.

B. Kompetenzarten der Union

Art 2 AEUV zählt drei Arten von Zuständigkeiten der Union auf: die ausschließliche Zuständigkeit, die geteilte Zuständigkeit sowie Maßnahmen zur Koordinierung, Ergänzung oder Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten („parallele“ Zuständigkeit). Außerhalb dieser Kompetenztrias stehen die Zuständigkeiten für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten sowie für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik (besonders geregelte Zuständigkeiten).

Den Kompetenzkategorien werden in Art 3 bis Art 6 AEUV Zuständigkeitsbereiche zugeordnet. Diese Zuordnung erfolgt in den allermeisten Fällen abschließend, bei der Kategorie der geteilten Zuständigkeiten beispielhaft.

Die Kompetenzkategorien und die ihnen zugeordneten Listen von Zuständigkeitsbereichen sind rechtlich bindend, aber nicht befugnisbegründend. Die Rechtsgrundlagen zur Regelung der einzelnen Zuständigkeitsbereiche der Union sind in den Verträgen – verstreut – niedergelegt.

a) Ausschließliche Zuständigkeit

Gem Art 2 Abs 1 AEUV darf in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit allein die Union „*gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen*“. Dies bedeutet, dass nur die Union rechtsetzend tätig werden darf, unabhängig davon, ob die einschlägige Rechtsgrundlage das ordentliche oder ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsieht oder auf ein sonstiges Rechtssetzungsverfahren abstellt. Von der Rechtsetzungskompetenz mit umfasst ist der Abschluss völkerrechtlicher Übereinkünfte durch die Union (vgl Art 3 Abs 2 AEUV).

Die Mitgliedstaaten sind in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union von der Rechtsetzung ausgeschlossen. Der Ausschluss der Mitgliedstaaten führt zu einer „*generellen Sperrwirkung*“;²⁸ die darin besteht, dass die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen keine Rechtsakte erlassen dürfen. In Verletzung dieser Vorgabe beschlossene mitgliedstaatliche Rechtsakte sind schon aus diesem Grund unanwendbar. Die Union muss (noch) keine Sekundärrechtsakte erlassen haben (Sperrwirkung *ex ante*). Hat die Union Sekundärrechtsakte erlassen, müssen diese nicht unmittelbare Wirkung und Anwendungsvorrang entfalten, um kollidierendes nationales Recht zu verdrängen (Sperrwirkung *ex post*). Dem folgend obliegt in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Erlass von Maßnahmen „*vollkommen und endgültig*“ allein der Union,²⁹ unabhängig davon, ob diese konkret tätig wird oder nicht.

Von der generellen Sperrwirkung sind zwei Ausnahmen vorgesehen: eine davon ist in Art 2 Abs 1 AEUV ausdrücklich verankert, die andere ist ungeschrieben und resultiert aus der Rechtsprechung des EuGH zum Gemeinschaftsrecht, die nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für das Unionsrecht weiter gilt.³⁰

Nach ersterer Ausnahme dürfen die Mitgliedstaaten tätig werden, „*wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden*“ (Rückdelegation). Wie eine derartige Er-

²⁸ Streinz, Art 2 AEUV, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Kommentar² (2012) Rz 5.

²⁹ EuGH, Rs 804/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg 1981, 1045 Rdnr 17 f.

³⁰ Vgl zB Obwexer, Der Vertrag von Lissabon und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, ÖJZ 2010, 1043 (1044).

mächtigung zu erfolgen hat, ist in Art 2 Abs 1 AEUV nicht geregelt. Aus dem Wortlaut („ermächtigt“) sowie Ziel und Zweck der Bestimmung resultiert, dass die Ermächtigung der Mitgliedstaaten durch einen – auf die einschlägige Rechtsgrundlage zu stützenden – Sekundärrechtsakt erfolgen muss und nur begrenzt sein darf.³¹ Eine inhaltlich und/oder zeitlich unbegrenzte Ermächtigung liefe nämlich auf eine unzulässige Änderung der primärrechtlichen Kompetenzverteilung hinaus.³² Dem folgend ist in der Ermächtigung auch die Reichweite derselben festzulegen.³³ Auf der Grundlage einer Ermächtigung dürfen die Mitgliedstaaten tätig werden, können aber auch zu einer Handlung verpflichtet werden.³⁴

Nach letzterer Ausnahme sind die Mitgliedstaaten befugt, als „*Sachwalter des gemeinsamen Interesses*“ tätig zu werden,³⁵ wenn die Union die ihr zustehende Kompetenz nicht wahrnimmt und dadurch ein rechtlich „gefährliches Vakuum“ schafft. Die Mitgliedstaaten müssen ihr Handeln aber eng mit der Kommission abstimmen.³⁶ Des Weiteren dürfen die getroffenen Maßnahmen nur vorübergehend gelten und müssen es der Union erlauben, ihren Verantwortlichkeiten weiterhin nachzukommen.³⁷

Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten gem Art 2 Abs 1 AEUV befugt sind, „*Rechtsakte der Union durchzuführen*“. Dabei handelt es sich allerdings nicht um eine (weitere) Ausnahme von der ausschließlichen Zuständigkeit der Union.³⁸ Diese ist nämlich auf die Rechtsetzungskompetenz beschränkt und umfasst nicht auch die Durchführungskompetenz. Letztere obliegt nach Art 291 Abs 1 AEUV ohnehin für alle verbindlichen Rechtsakte der Union grundsätzlich den Mitglied-

³¹ Pelka, Art 2 AEUV, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar³ (2012) Rz 10; ähnlich Streinz, Art 2 AEUV Rz 7.

³² So auch Nettessheim, Art 2 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettessheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union. Kommentar (Loseblatt, 2010) Rz 19; Streinz, Art 2 AEUV Rz 7; aA Eilmansberger/Jaeger, Art 2 AEUV, in: Mayer/Stöger (Hg), EUV/AEUV (2012) Rz 23, die eine „permanente Delegation“ nicht ausschließen.

³³ Ähnlich Calliess, Art 2 AEUV, in: Calliess/Ruffert (Hg), EUV/AEUV. Kommentar⁴ (2011) Rz 14.

³⁴ Vgl zB Beschluss 2010/321/EU des Rates vom 7.6.2010 zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, das Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor der Internationalen Arbeitsorganisation aus dem Jahr 2007 (Übereinkommen Nr 188) im Interesse der Europäischen Union zu ratifizieren, ABIEU 2010 L 145, 12.

³⁵ EuGH, Rs 804/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg 1981, 1045, Rdnr 30.

³⁶ EuGH, Rs 804/79, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Slg 1981, 1045, Rdnr 32.

³⁷ EuGH, Rs 237/86, *Niederlande/Kommission*, Slg 1987, 5251, Rdnr 16; EuGH, Rs 239/86, *Irland/Kommission*, Slg 1987, 5271, Rdnr 13.

³⁸ AA Lenski, Art 2 AEUV, in: Lenz/Borchardt (Hg), EU-Verträge. Kommentar⁶ (2012) Rz 6, der die Durchführungskompetenz der Mitgliedstaaten als weitere Ausnahme qualifiziert

staaten, so dass Art 2 Abs 1 letzter Halbsatz AEUV diese allgemeine Regel lediglich auch für die ausschließliche Zuständigkeit der Union klarstellt.³⁹ Demnach ist das Unionsrecht selbst in den Bereichen ausschließlicher Zuständigkeit der Union in erster Linie von den Mitgliedstaaten durchzuführen. Sollte ein Sekundärrechtsakt ausnahmsweise von der Union durchzuführen sein, so muss dies im betreffenden Rechtsakt explizit normiert werden.⁴⁰

b) Geteilte Zuständigkeit

In den Bereichen geteilter Zuständigkeit dürfen gem Art 2 Abs 2 AEUV zunächst sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen. Die Mitgliedstaaten sind zur Rechtsetzung aber nur befugt, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht wahrgenommen hat (Art 2 Abs 2 Satz 2 AEUV). Dem folgend ist in jedem Einzelfall anhand einer Analyse des geltenden Sekundärrechts zu eruieren, in welchem Umfang die Union von einer ihr zustehenden geteilten Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat und welche (Rest-)Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verblieben ist.⁴¹ Dabei ist zu beachten, dass die Ausübung der Zuständigkeit der Union durch den Erlass eines Sekundärrechtsakts nach dem Protokoll (Nr 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit sich *„nur auf die durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich“* erstreckt. Daraus resultiert die Verpflichtung zu einer punktuellen Einzelfallprüfung.

Die Mitgliedstaaten können ihre Zuständigkeit wieder wahrnehmen, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben (Art 2 Abs 2 Satz 3 AEUV). Nach der Erklärung (Nr 18) zur Abgrenzung der Zuständigkeiten ist dies der Fall, *„wenn die zuständigen Organe der Union beschließen, einen Gesetzgebungsakt aufzuheben, insb um die ständige Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit besser sicherzustellen“*.

³⁹ Ähnlich *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 AEUV Rz 24.

⁴⁰ *Calliess*, Art 2 AEUV Rz 12.

⁴¹ *Pelka*, Art 2 AEUV Rz 14.

len“. Des Weiteren sieht die Erklärung (Nr 18) vor, dass der Rat auf Initiative eines oder mehrerer seiner Mitglieder die Kommission gem Art 241 AEUV auffordern kann, Vorschläge für die Aufhebung eines Gesetzgebungsakts zu unterbreiten. Im Rahmen der Regierungskonferenz 2007 hat die Kommission erklärt, solchen Aufforderungen „besondere Beachtung zu schenken“. Die Rückverlagerung von Kompetenzen verlangt in der Regel einen – auf die einschlägige Rechtsgrundlage zu stützenden – Sekundärrechtsakt, mit dem ein geltender Sekundärrechtsakt entweder inhaltlich eingeschränkt oder gänzlich aufgehoben wird. Sie kann aber auch durch den Ablauf einer zeitlich befristeten Regelung („*sunset clause*“) erfolgen. In der Praxis wurde die Rückverlagerung von Kompetenzen bislang kaum in Anspruch genommen. Die wenigen Fälle betreffen primär die Aufhebung überholter Rechtsakte.⁴²

c) Parallele Zuständigkeit

Gem Art 2 Abs 5 UAbs 1 AEUV kann die Union in bestimmten Bereichen Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt. Demnach verbleibt in diesen Bereichen die Rechtsetzungsbefugnis dauerhaft bei den Mitgliedstaaten;⁴³ die Union ist neben diesen „parallel“⁴⁴ und eingeschränkt zuständig.⁴⁵

Im Rahmen dieser – kurz als „parallel“ bezeichneten⁴⁶ – Zuständigkeit darf die Union zwar verbindliche Rechtsakte erlassen, diese dürfen gem Art 2 Abs 5 UAbs 2 AEUV jedoch keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten. Dem folgend ist der Erlass von Verordnungen und Richtlinien – zumindest grundsätzlich – ausgeschlossen.⁴⁷ Dieses Harmonisierungsverbot

⁴² Vgl zB Verordnung (EU) Nr 1229/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.11.2011 zur Aufhebung bestimmter überholter Rechtsakte des Rates im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik, ABIEU 2011 L 326, 18.

⁴³ *Nettesheim*, Art 2 AEUV Rz 34.

⁴⁴ *Lenski*, Art 2 AEUV Rz 13.

⁴⁵ *Streinz*, Art 2 AEUV Rz 12; ähnlich auch *Calliess*, Art 2 AEUV Rz 25.

⁴⁶ So auch *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 AEUV Rz 45.

⁴⁷ Ähnlich *Lenski*, Art 2 AEUV Rz 14.

darf weder über die Flexibilitätsklausel des Art 352 AEUV noch über eine andere Rechtsgrundlage, beispielsweise die weite Binnenmarktharmonisierungskompetenz des Art 114 AEUV,⁴⁸ umgangen werden. Daraus folgt jedoch nicht, dass auf der Grundlage anderer Vertragsbestimmungen erlassene Harmonisierungsmaßnahmen nicht Auswirkungen auf Bereiche paralleler Zuständigkeit haben dürfen.⁴⁹

Im Rahmen der parallelen Zuständigkeit der Union erlassene Maßnahmen entfalten keine Sperrwirkung iSd Ausschlusses der Mitgliedstaaten von der Rechtsetzungstätigkeit. Zum einen bleiben die Mitgliedstaaten nämlich definitionsgemäß dauerhaft rechtsetzungsbefugt, zum anderen scheiden Rechtsakte der Union mit unmittelbarer Wirkung und Anwendungsvorrang wegen des Harmonisierungsverbotes aus. Wohl aber resultiert aus dem Loyalitätsgebot in Art 4 Abs 3 EUV eine Pflicht der Mitgliedstaaten, nicht gegen Maßnahmen der Union zu verstoßen und deren nützliche Wirkung nicht zu beeinträchtigen.⁵⁰

d) Besondere Zuständigkeiten

Die explizit definierten Kompetenzarten der Kompetenztrias werden durch zwei sui generis-Kompetenzen für die Bereiche Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergänzt. Diese Bereiche werden von den meisten Mitgliedstaaten als besonders sensibel eingestuft.

Die in Art 2 Abs 3 AEUV eigens angeführte Kompetenz der Union in den Bereichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass die Mitgliedstaaten ihre Politik in diesen Bereichen koordinieren, und zwar im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe des AEU-Vertrags, für deren Festlegung die Union zuständig ist. Demnach sind diese Bereiche in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben. Die Kompetenz der Union beschränkt sich auf eine bloße Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten. Der Sache nach können die-

⁴⁸ Vgl zB EuGH, Rs C-301/06, *Irland/Parlament und Rat*, Slg 2009, I-593, Rdnr 62 ff.

⁴⁹ Vgl – zur Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – EuGH, Rs C-376/98, *Deutschland/Parlament und Rat*, Slg 2000, I-2247, Rdnr 78 f.

⁵⁰ Ähnlich *Calliess*, Art 2 AEUV Rz 26; *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 AEUV Rz 49.

se Zuständigkeiten *sui generis* als geteilte Zuständigkeit mit eng begrenzter Kompetenz zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten qualifiziert werden.⁵¹

Gem Art 2 Abs 4 AEUV ist die Union – entsprechend der Auflösung der Zweiten Säule der EU⁵² – dafür zuständig, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu erarbeiten und zu verwirklichen.

C. Ausschließliche Zuständigkeit der Union

Art 3 AEUV zählt abschließend jene Bereiche auf, die der ausschließlichen Zuständigkeit der Union unterfallen (taxative Aufzählung). Diese Zuordnung ist konstitutiv.

Die abschließende Aufzählung in Art 3 AEUV ist allerdings nicht vollständig. Nicht erfasst sind nämlich jene Bereiche, in denen nur die Union (sinnvoll) rechtsetzend tätig werden kann. Diese Bereiche unterfallen nach der Generalklausel des Art 4 Abs 1 AEUV zwar der geteilten Zuständigkeit, sind aber *ratione materiae* ausschließlich.⁵³

a) Bereiche

Art 3 AEUV ordnet insgesamt sechs Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit der Union zu. Diese umfassen fünf gegenständlich definierte Sachbereiche sowie einen primär prozedural definierten Bereich:

- Zollunion,
- Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt,

⁵¹ Ähnlich *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 AEUV Rz 39 u 41; aA (noch) *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 189 (198), der von einer dem Grunde nach koordinierenden Kompetenz ausgeht; ebenso *Vedder*, Art 2 AEUV, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hg), Europäisches Unionsrecht (2011) Rz 21, der in der bloßen „Selbstkoordinierung“ die „unterste Stufe der Integration“ sieht.

⁵² Vgl zB *Obwexer*, Aufbau, Systematik, Struktur und tragende Grundsätze des Vertrages von Lissabon, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 95 (106).

⁵³ So auch *Eilmansberger/Jaeger*, Art 3 AEUV Rz 4, die deswegen in Art 3 AEUV keine taxative Aufzählung sehen.

- Währungspolitik für die Euro-Staaten,
- Erhaltung der biologischen Meeresschätze,
- Handelspolitik,
- Abschluss von internationalen Übereinkünften.

b) Auswirkungen auf Südtirols Autonomie

Für Südtirols Autonomie ist in erster Linie die ausschließliche Zuständigkeit der Union für die Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt von Relevanz. Diese umfasst die Vorschriften für Unternehmen (Art 101 bis Art 105 AEUV), die Wettbewerbsregeln für öffentliche Unternehmen und für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (Art 106 AEUV), sowie die staatlichen Beihilfen (Art 107 bis Art 109 AEUV). Die im Primärrecht verankerten und in den dazu ergangenen Durchführungsvorschriften enthaltenen Wettbewerbsregelungen determinieren den Handlungsspielraum des Landes Südtirol in einer Reihe von Kompetenzbereichen. Betroffen sind einerseits die primären Kompetenzen Handwerk, Messen und Märkte sowie öffentliche Arbeiten und andererseits die sekundären Kompetenzen Handel, öffentliche Betriebe und Förderung der Industrieproduktion.

Auswirkungen auf die autonomen Befugnisse des Landes Südtirol haben auch die von der Union abgeschlossenen Übereinkünfte. Beispiele dafür sind das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen),⁵⁴ das Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz⁵⁵ oder das Assoziierungsabkommen EWG – Türkei.⁵⁶

⁵⁴ ABIEU 1994 L 1, 1.

⁵⁵ ABIEU 2002 L 114, 6. Vgl zB EuGH, Rs C-425/11, *Ettwein*, Urteil vom 28.2.2013.

⁵⁶ ABIEU 1964 Nr 217, 3685. Vgl zB EuGH, Rs C-221/11, *Demirkan*, Urteil vom 24.9.2013.

D. Geteilte Zuständigkeit der Union

Art 4 Abs 2 AEUV listet eine Reihe von Sachbereichen auf, die der geteilten Zuständigkeit der Union unterfallen. Diese Aufzählung ist nicht erschöpfend (demonstrative Aufzählung).

Gem Art 4 Abs 1 AEUV teilt die Union ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, wenn ihr die Verträge außerhalb der in Art 3 AEUV (ausschließliche Zuständigkeit) und Art 6 AEUV (parallele Zuständigkeit) genannten Bereiche eine Zuständigkeit übertragen. Damit wird klargestellt, dass die geteilte Zuständigkeit den Regelfall der vertikalen Kompetenzverteilung bildet und als „Auffangkategorie“⁵⁷ dient (Generalklausel).⁵⁸

a) Bereiche

Art 4 Abs 2 AEUV zählt insgesamt elf Hauptbereiche geteilter Zuständigkeit der Union auf. Der Begriff „Hauptbereiche“ deutet darauf hin, dass es neben den erfassten Bereichen auch noch andere gibt, die Aufzählung also nicht taxativ, sondern lediglich beispielhaft ist.

Die Hauptbereiche geteilter Zuständigkeit sind:

- Binnenmarkt,
- Sozialpolitik,
- wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt,
- Landwirtschaft und Fischerei (mit Ausnahme der Erhaltung der biologischen Meeresschätze),
- Umwelt,
- Verbraucherschutz,
- Verkehr,
- transeuropäische Netze,
- Energie,
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,
- gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit.

⁵⁷ *Lenski*, Art 4 AEUV Rz 2; aA *Eilmansberger/Jaeger*, Art 4 AEUV Rz 8, die in der Generalklausel eine bloße „Zweifelsregel“ sehen.

⁵⁸ ZB *Kotzur*, Art 4 AEUV, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV. Kommentar⁶ (2010) Rz 2; *Nettesheim*, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, 511 (528); *Streinz*, Art 4 AEUV Rz 2; *Vedder*, Art 4 AEUV Rz 2.

b) Auswirkungen aus Südtirols Autonomie

Die von der Union inzwischen bereits weitgehend in Anspruch genommenen und damit der Kompetenz der Mitgliedstaaten entzogenen Hauptbereiche geteilter Zuständigkeit betreffen nahezu alle Kompetenzen des Landes Südtirol. Diese werden inhaltlich – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – determiniert. Dies gilt insb für die primären Kompetenzen Raumordnung, Landschaftsschutz, Handwerk, geförderter Wohnbau, Jagd und Fischerei, Almwirtschaft, Straßenwesen, Land- und Forstwirtschaft, Schulfürsorge und Schulbau sowie für die sekundären Kompetenz Handel, Lehrlingswesen, öffentliche Betriebe und Nutzung der öffentlichen Gewässer.

E. Ergänzende Zuständigkeit der Union

Art 6 AEUV zählt die Bereiche der Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeit taxativ auf.⁵⁹ Diese Zuordnung hat konstitutive Wirkung.⁶⁰ Jene Bereiche, die in Art 6 AEUV nicht aufgelistet sind und auch nicht in Art 3 AEUV der ausschließlichen Zuständigkeit der Union zugeordnet werden, unterfallen nach der Generalklausel in Art 4 Abs 1 AEUV nämlich der geteilten Zuständigkeit.

a) Bereiche

Art 6 AEUV ordnet insgesamt sieben Materien der Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeit der Union zu:

Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit,

- Industrie,
- Kultur,
- Tourismus,
- allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport,
- Katastrophenschutz,

⁵⁹ So auch *Streinz*, Art 6 AEUV Rz 1; *Vedder*, Art 6 AEUV Rz 3; aA *Eilmansberger/Jaeger*, Art 6 AEUV Rz 6, die von „Hauptfällen paralleler Zuständigkeit“ ausgehen; *Kotzur*, Art 6 AEUV Rz 1, für den der Katalog „weitgehend abschließend“ ist; *Pelka*, Art 6 AEUV Rz 3, der die Aufzählung in Art 6 AEUV als „(an sich) abschließend“ qualifiziert.

⁶⁰ *Calliess*, Art 6 AEUV Rz 2.

- Verwaltungskooperation.

b) Auswirkungen auf Südtirols Autonomie

Die parallele Zuständigkeit der Union lässt dem Land Südtirol jedenfalls seine autonomen Rechtsetzungskompetenzen. In Ausübung derselben darf Südtirol aber nicht gegen Maßnahmen der Union verstoßen und deren *effet utile* nicht beeinträchtigen. Von diesen – beschränkten – Vorgaben betroffen sind die primären Kompetenzen örtliche Sitten und Bräuche, Katastrophenschutz, Fremdenverkehr und Schulfürsorge sowie die sekundären Kompetenzen Unterricht an Grund- und Sekundarschulen, Lehrlingswesen, Förderung der Industrieproduktion, Hygiene und Gesundheitswesen, Sport und Freizeitgestaltung.

F. Ausübung der Kompetenzen durch die Union

Die ihr übertragenen Zuständigkeiten kann die Union – auf der Basis und unter Berücksichtigung der Vorgaben der jeweiligen Rechtsgrundlage – ausüben. Sie kann gem Art 288 AEUV Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse erlassen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben. Des Weiteren kann sie gem Art 216 Abs 1 AEUV mit dritten Staaten oder internationalen Organisationen Übereinkünfte schließen.

Besondere Bedeutung – auch und insb für die Mitgliedstaaten – kommt dabei jenen der genannten Rechtsakte zu, die rechtlich bindend sind: Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse sowie Übereinkünfte.

a) Verordnungen

Die Verordnung gehört zu den gekennzeichneten Rechtsakten. Sie ist in Art 288 Abs 2 AEUV geregelt.

Eine Verordnung verfolgt stets das Ziel, einheitliches Recht in der gesamten Union zu schaffen (Rechtsvereinheitlichung).

Art 288 Abs 2 AEUV bestimmt, dass die Verordnung allgemeine Geltung hat, in allen ihren Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt.

Das Merkmal der „allgemeinen Geltung“ beinhaltet, dass die Verordnung – im Gegensatz zu einer individuellen Geltung – eine unbestimmte Vielzahl von Sach-

verhalten generell und abstrakt regelt und somit Rechtssatzqualität hat. Sie erfüllt nach staatsrechtlichen Kategorien die Voraussetzungen eines Gesetzes im materiellen Sinn.

Mit dem Merkmal „in allen ihren Teilen verbindlich“ soll die Verordnung von der Richtlinie abgegrenzt werden, die nur hinsichtlich ihres Ziels verbindlich ist. Demnach bindet eine Verordnung ihre Adressaten vollinhaltlich (Gesamtverbindlichkeit).

Das besondere Merkmal der Verordnung aber ist ihre „unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten“. Damit wird ausgesagt, dass sie mit Inkrafttreten auf Unionsebene auch in jedem Mitgliedstaat gilt, ohne dass die zuständigen (Legislativ-)Organe des Staates die Geltung angeordnet haben. Diese werden vielmehr nicht oder nur indirekt an der Rechtsetzung beteiligt.

Damit gilt die Verordnung nicht nur für die Mitgliedstaaten (das entspricht dem herkömmlichen Typus von Beschlüssen internationaler Organisationen), sondern auch in den Mitgliedstaaten (Durchgriffswirkung). Der Einzelne kann sich daher vor den staatlichen Behörden und Gerichten direkt darauf berufen. Letztere haben die Verordnung als Rechtsgrundlage heranzuziehen.

Für den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber bedeutet die unmittelbare Geltung von Verordnungen, dass er keine widersprechenden Gesetze erlassen darf. Verletzt er diese unionsrechtliche Pflicht, so kommen die betreffenden Gesetze wegen des Vorrangs des Unionsrechts nicht zur Anwendung (Sperrwirkung).

Der EuGH geht allerdings noch weiter und untersagt dem nationalen Gesetzgeber den Erlass gleich lautender Gesetze bzw die Umwandlung einer Verordnung in nationales Recht (Wiederholungsverbot). Nur in Ausnahmefällen ist es erlaubt, einzelne Teile einer Verordnung in nationalen Gesetzen zu wiederholen. Ein solcher Ausnahmefall liegt dann vor, wenn der Inhalt der Verordnung bloß auf diese Weise für die Adressaten verständlich gemacht werden kann.⁶¹ Daher dürfen nur

⁶¹ EuGH, Rs 272/83, *Kommission/Italien*, Slg 1985, 1057, Rdnr 27.

bestimmte Punkte, nicht aber der gesamte Inhalt einer Verordnung wiederholt werden.

Sperrwirkung und Wiederholungsverbot greifen dann nicht, wenn eine Verordnung – ausnahmsweise – vorsieht, dass einzelne ihrer Bestimmungen von den Mitgliedstaaten näher durchzuführen sind (Durchführungsvorbehalt). Bei der Durchführung einer Verordnung, die den Einzelnen Pflichten auferlegt, müssen die Mitgliedstaaten die Durchführungsmaßnahmen veröffentlichen, damit die Betroffenen davon Kenntnis nehmen können. Ferner müssen sich die Betroffenen in einem solchen Fall auch über die unionsrechtliche Quelle der ihnen Pflichten auferlegenden nationalen Maßnahmen unterrichten können.⁶²

In jenen Bereichen, die durch eine Verordnung der Union geregelt sind, bleibt dem Land Südtirol in seinen autonomen Gesetzgebungskompetenzen kaum noch Handlungsspielraum. Dies resultiert aus der unmittelbaren Geltung der Verordnungen, der Sperrwirkung und dem Wiederholungsverbot. Südtirol kann unionsrechtlich nur noch dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn die betreffende Verordnung der Union einen Durchführungsvorbehalt zugunsten der Mitgliedstaaten enthält und die Erfüllung desselben in die Kompetenz Südtirols fällt.

Ein (auch) Südtirol betreffendes Beispiel für einen Durchführungsvorbehalt ist Art 16 der Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ),⁶³ wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Vorkehrungen für eine wirksame Anwendung dieser Verordnung (treffen) und vorsehen können, dass im Zusammenhang mit der Registrierung der Übereinkunft und der Satzung Gebühren bis zur Höhe der jeweiligen Verwaltungskosten erhoben werden. Die Erfüllung dieses Durchführungsvorbehalts fällt jedoch nicht in die Kompetenz des Landes Südtirol und musste daher vom Staat Italien vorgenommen werden. Die

⁶² EuGH, Rs C-345/06, *Heinrich*, Slg 2009, I-1659, Rdnr 45 f.

⁶³ ABIEU 2006 L 210, 19.

Durchführung der Verordnung erfolgte mit Gesetz Nr 88 vom 7. Juli 2009 (Gemeinschaftsgesetz 2008) (Art 46 bis Art 48).⁶⁴

b) Richtlinien

Die Richtlinie ist – wie die Verordnung – ein gekennzeichnete Rechtsakt. Sie ist in Art 288 Abs 3 AEUV geregelt.

Eine Richtlinie zielt darauf ab, die mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften auf einem gemeinsamen Mindestniveau anzugleichen (Rechtsangleichung).

Gem Art 288 Abs 3 AEUV ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Demnach ist die Richtlinie – im Gegensatz zur Verordnung – nicht in allen ihren Teilen verbindlich, sondern nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, das vorgegebene Ziel (besser: Ergebnis) innerhalb einer bestimmten Frist zu erreichen. Wie die Mitgliedstaaten dies tun, ist grundsätzlich ihnen überlassen. Sie können dieser Verpflichtung zur Umsetzung einer Richtlinie durch ein Verfassungs- oder ein einfaches Gesetz, eine Verordnung, eine Satzung einer öffentlich-rechtlichen juristischen Person oder auf jede andere mögliche Weise nachkommen. Die Einzelnen werden von den Bestimmungen einer Richtlinie grundsätzlich erst mit deren Umsetzung berechtigt und/oder verpflichtet. Daraus ergibt sich eine zwei Rechtsetzungsschritte erfordernde gestufte Verbindlichkeit.

Bei der Wahl der Form und der Mittel zur Erreichung des Ziels einer Richtlinie sind die Mitgliedstaaten allerdings nicht völlig frei. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH haben sie nämlich diejenigen Formen und Mittel zu wählen, die für die Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (*effet utile*) der Richtlinie am besten geeignet sind („Ziel-Mittel-Optimierung“).⁶⁵ Sie haben in jedem Fall alle

⁶⁴ OBI Nr 110 zu GA Nr 161 vom 14.7.2009.

⁶⁵ EuGH, Rs C-339/87, *Kommission/Niederlande*, Slg 1990, I-851, Rdnr 25.

erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, „um die volle Anwendung der Richtlinien in rechtlicher und nicht nur in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten“.⁶⁶

Zu diesem Zweck müssen sie einen eindeutigen rechtlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet vorsehen, indem sie zwingende Rechtsvorschriften erlassen, die geeignet sind, eine so bestimmte, klare und transparente Lage zu schaffen, dass die Einzelnen von ihren Rechten Kenntnis erlangen und diese geltend machen können bzw über den Umfang ihrer Verpflichtungen hinreichend unterrichtet sind (Pflicht zur normativen Umsetzung).⁶⁷

Eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß ändern kann oder die nur unzureichend bekannt ist, genügt diesen unionsrechtlichen Anforderungen nicht.⁶⁸ Dasselbe gilt für Verwaltungsvorschriften, wie beispielsweise einfache Rundschreiben, die keinen zwingenden Charakter haben und nur unzureichende Publizität genießen.⁶⁹ Auch die (mögliche) richtlinienkonforme Auslegung (bestehender) nationaler Rechtsvorschriften reicht für eine ordnungsgemäße Umsetzung in der Regel nicht aus.⁷⁰

Jede Richtlinie enthält eine Frist, innerhalb derer die Mitgliedstaaten die erforderlichen innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen zu erlassen haben (Umsetzungsfrist). Diese sind der Kommission mitzuteilen, um ihr die Kontrolle der ordnungsgemäßen Umsetzung zu erleichtern. Zudem enthalten die Richtlinien in ihren Schlussbestimmungen die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bei der Umsetzung – entweder in der Umsetzungsnorm oder mittels eines Hinweises bei deren Veröffentlichung – auf die umgesetzte Richtlinie Bezug zu nehmen (Umsetzungshinweis).

Während des Fristenlaufs können die Mitgliedstaaten ihre bestehenden Vorschriften aufrechterhalten oder neue erlassen. Von letzterer Möglichkeit dürfen sie allerdings nur dann Gebrauch machen, wenn sie damit das Ziel der Richtlinie nicht

⁶⁶ EuGH, Rs C-220/94, *Kommission/Luxemburg*, Slg 1995, I-1589, Rdnr 10.

⁶⁷ EuGH, Rs 239/85, *Kommission/Belgien*, Slg 1986, 3645, Rdnr 7.

⁶⁸ EuGH, Rs 300/81, *Kommission/Italien*, Slg 1983, 449, Rdnr 10.

⁶⁹ EuGH, Rs 239/85, *Kommission/Belgien*, Slg 1986, 3645, Rdnr 7.

⁷⁰ EuGH, Rs C-131/88, *Kommission/Deutschland*, Slg 1991, I-825, Rdnr 55 ff.

ernstlich in Frage stellen. Insoweit entfalten Richtlinien eine präventive Sperrwirkung.⁷¹

Die Richtlinie hat – im Gegensatz zur Verordnung – keine unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten. Dies hat zur Folge, dass sich Einzelne auf Rechte, die ihnen eine Richtlinie gibt, grundsätzlich erst dann berufen können, wenn der Mitgliedstaat seiner Umsetzungspflicht ordnungsgemäß nachgekommen ist. Im Falle der Nichtumsetzung oder einer fehlerhaften Umsetzung kann zwar die Kommission gegen den säumigen Mitgliedstaat mit einer Klage nach Art 258 oder Art 260 Abs 3 AEUV beim EuGH vorgehen, während der Verfahrensdauer und danach bis zur Befolgung des EuGH-Urteils kommen die Einzelnen aber nicht zu ihrem Recht. Zudem kann die Nichtumsetzung einer Richtlinie zu einer Zersplitterung des Binnenmarkts und zu damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen führen.

Aus diesen Gründen spricht der EuGH einer Richtlinie bzw einzelnen Richtlinienbestimmungen unter gewissen Voraussetzungen unmittelbare Wirkung zu. Demnach kann sich ein Einzelner gegenüber dem Staat direkt auf die einschlägigen Bestimmungen einer Richtlinie berufen; Behörden und Gerichte müssen die Richtlinie unmittelbar als Rechtsgrundlage für ihre Entscheidungen heranziehen. Davon unberührt bleibt die weiterhin bestehende Pflicht des Mitgliedstaats zur Umsetzung der Richtlinie. Diese unmittelbare Wirkung von Richtlinien greift in erster Linie dann, wenn Einzelne sich auf ihre darin verankerten Rechte berufen (subjektive unmittelbare Wirkung).⁷²

Neben der subjektiven unmittelbaren Wirkung hat der EuGH in seiner Rechtsprechung Richtlinien unter gewissen Voraussetzungen auch eine objektive unmittelbare Wirkung zuerkannt. Zur Anwendung kommt diese bei Richtlinien, die gar keine Rechte für Einzelne begründen, sondern nur die Mitgliedstaaten zu einem Handeln oder Unterlassen verpflichten. Behörden und Gerichte sind dann an solche Richtlinien gebunden, wenn die Umsetzungsfrist ohne Umsetzung bzw ohne

⁷¹ EuGH, Rs C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Slg 1997, I-7411, Rdnr 48.

⁷² ZB EuGH, Rs C-319/97, *Kortas*, Slg 1999, I- 3143, Rdnr 21.

ordnungsgemäße Umsetzung abgelaufen ist, die relevanten Bestimmungen unmittelbar anwendbar sind und Einzelne nicht direkt verpflichtet werden.⁷³

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien können Einzelne sich unter folgenden Voraussetzungen direkt auf eine Richtlinie berufen:⁷⁴

- Die Richtlinie wurde bis zum Ablauf der vorgeschriebenen Frist nicht oder nicht ordnungsgemäß innerstaatlich umgesetzt.
- Die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie sind unmittelbar anwendbar, dh sie sind inhaltlich hinreichend genau und unbeding, so dass aus ihnen Tatbestand und Rechtsfolge direkt abgeleitet werden können.
- Die Richtlinie gibt dem Einzelnen ein Recht und verpflichtet andere Einzelne nicht direkt (subjektive unmittelbare Wirkung) oder verpflichtet den Mitgliedstaat und begründet direkt weder Rechte noch Pflichten für Einzelne (objektive unmittelbare Wirkung).

Führt die nicht rechtzeitige und/oder die nicht ordnungsgemäße Umsetzung einer Richtlinie durch einen Mitgliedstaat wegen fehlender subjektiver oder objektiver unmittelbarer Wirkung zu einer Beeinträchtigung der Rechte, die die Richtlinie Einzelnen gewährt, so kommt der Grundsatz der Staatshaftung zur Anwendung. Demnach haftet ein Mitgliedstaat unter gewissen Voraussetzungen für den Schaden, den er durch die Nichtumsetzung einer Richtlinie Einzelnen zufügt. Dieser Staatshaftungsanspruch resultiert nach ständiger Rechtsprechung des EuGH als allgemeiner Rechtsgrundsatz aus „*dem System der Verträge (...), auf denen die Union beruht*“.⁷⁵

In den Bereichen, die durch eine Richtlinie der Union geregelt sind, verbleibt der Autonomen Provinz Bozen im Rahmen ihrer autonomen Gesetzgebungsbefugnisse unionsrechtlich ein gewisser Handlungsspielraum. Dieser hängt – nach Unionsrecht und unbeschadet der (zusätzlichen) verfassungsrechtlichen Vorga-

⁷³ ZB EuGH, Rs C-431/92, *Kommission/Deutschland*, Slg 1995, I-2189, Rdnr 26.

⁷⁴ ZB EuGH, Rs C-201/02, *Wells*, Slg 2004, I-723, Rdnr 55 ff.

⁷⁵ So zuletzt EuGH, Rs C-420/11, *Leth*, Urteil vom 14.3.2013, Rdnr 40 f.

ben – davon ab, wie detailliert die Regelungen der umzusetzenden Richtlinie formuliert sind. Vom jeweiligen Umsetzungsspielraum ist innerhalb der vorgegebenen Umsetzungsfrist Gebrauch zu machen.

Kommt das Land Südtirol seiner unionsrechtlichen Umsetzungspflicht nicht rechtzeitig und/oder nicht ordnungsgemäß nach, so können die Bestimmungen der davon betroffenen Richtlinie unmittelbare Wirkung entfalten. Dies kann dazu führen, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden die betreffenden Richtlinienbestimmungen direkt anwenden müssen.⁷⁶ Sollte Einzelnen dennoch ein Schaden entstehen, wird die Staatshaftung des Landes Südtirol auslöst.⁷⁷

c) **Beschlüsse**

Der Beschluss ist – wie die Verordnung und die Richtlinie – ein gekennzeichnete Rechtsakt. Er ist in Art 288 Abs 4 AEUV geregelt.

Mit einem Beschluss wird in der Union entweder einheitliches Recht geschaffen oder ein Verwaltungshandeln gesetzt.

Gem Art 288 Abs 4 AEUV sind Beschlüsse in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie für diese verbindlich.

Die Gesamtverbindlichkeit dient zur Abgrenzung der Beschlüsse von Richtlinien, die nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind. Im Hinblick auf ihre Verbindlichkeit sind die Beschlüsse den Verordnungen vergleichbar.

Richten Beschlüsse sich an bestimmte Adressaten, so haben sie individuelle Geltung. Adressaten können Mitgliedstaaten, juristische Personen des öffentlichen (zB das Land Südtirol) oder des privaten Rechts sowie Einzelne sein. Sie werden durch namentliche Nennung individuell bezeichnet und individuell gebunden. Derartige adressatengerichtete Beschlüsse sind einem Verwaltungsakt vergleichbar.

Beschlüsse können aber auch – im Gegensatz zu den Entscheidungen vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – an einen unbestimmten Adressatenkreis

⁷⁶ ZB EuGH, Rs C-244/12, *Salzburger Flughafen*, Urteil vom 21.3.2013, Rdnr 41 ff.

⁷⁷ Zur Staatshaftung vgl zB EuGH, Rs C-118/08, *Transportes Urbanos*, Slg 2010, I-635, Rdnr 29 ff.

gerichtet sein. Dies resultiert im Umkehrschluss aus Art 288 Abs 4 Satz 2 AEUV. Derartige adressatenlose Beschlüsse haben allgemeine Geltung, wie sie Verordnungen zukommt. Sie werden insb im organisatorischen Bereich (zB Art 300 Abs 5 AEUV) oder im Zusammenhang mit dem Abschluss völkerrechtlicher Übereinkünfte (zB Art 218 Abs 3, Abs 5, Abs 6 und Abs 9 AEUV) erlassen. Hinzu kommt in einigen Fällen die Einrichtung und Abwicklung von Förder- und Aktionsprogrammen der Union.

In der Konzeption der Rechtsquellen des Unionsrechts sind Beschlüsse aber keine – dem nationalen Recht vergleichbare – Verwaltungsakte, sondern Rechtsetzungsakte. Zwischen den Rechtsaktformen des Art 288 Abs 2 bis Abs 4 AEUV gibt es keine Normenhierarchie. Daher kann ein Beschluss als *lex posterior* sowohl einer Verordnung als auch einer Richtlinie derogieren.

Wie bei Richtlinien stellt sich auch bei Beschlüssen die Frage, ob sie unmittelbare Wirkung entfalten können. Dabei ist zwischen adressatengerichteten und adressatenlosen Beschlüssen zu differenzieren.

Beschlüsse mit individueller Geltung (adressatengerichtete Beschlüsse), die sich an einen, mehrere oder alle Mitgliedstaaten richten, entfalten unmittelbare Wirkung, wenn sie jene Voraussetzungen erfüllen, die für Richtlinien gelten. Abgesehen von der Gesamtverbindlichkeit besteht zwischen Richtlinien und Beschlüssen, die sich an Mitgliedstaaten richten, nämlich kein Unterschied. Dementsprechend hat der EuGH die Möglichkeit einer subjektiven unmittelbaren Wirkung eines Beschlusses (damals einer Entscheidung) bejaht.⁷⁸ In konsequenter Verfolgung dieser Rechtsprechung hat der EuGH entschieden, dass es keine subjektive unmittelbare Wirkung eines Beschlusses (damals einer Entscheidung) im horizontalen Verhältnis gibt.⁷⁹ Zusätzlich hat der EuGH – seiner ständigen Rechtsprechung zu Richtlinien folgend – entschieden, dass Beschlüsse keine unmittelbare Wirkung im umgekehrt vertikalen Verhältnis entfalten.⁸⁰

⁷⁸ EuGH, Rs C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, Slg 1992, I-5567, Rdnr 19 f.

⁷⁹ EuGH, Rs C-80/06, *Carp*, Slg 2007, I-4473, Rdnr 20.

⁸⁰ EuGH, RS 30/75, *UNIL-IT*, Slg 1975, 1419, Rdnr 12/16.

Beschlüsse mit allgemeiner Geltung (adressatenlose Beschlüsse), die auch Mitgliedstaaten verpflichten, wirken wie Verordnungen. Dem folgend haben sie unmittelbare Geltung und entfalten grundsätzlich unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten.

Beschlüsse der Union mit allgemeiner Geltung lassen dem Land Südtirol in seinen autonomen Gesetzgebungskompetenzen kaum noch Spielraum. Derartige Beschlüsse sind – Verordnungen vergleichbar – direkt anzuwenden.

Beschlüsse der Union, die ausschließlich oder auch an den Mitgliedstaat Italien gerichtet sind, müssen vom Land Südtirol im Rahmen seiner autonomen Gesetzgebungskompetenzen – einer Richtlinie vergleichbar – durchgeführt werden. Dabei kann das Land den vom jeweiligen Beschluss eingeräumten Handlungsspielraum innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen nutzen.

Beschlüsse der Union, die das Land Südtirol als Adressaten haben, sind vollinhaltlich bindend und müssen vom Land vollzogen werden. Dabei lässt das Unionsrecht dem Land kaum Handlungsspielraum.

d) Übereinkünfte

Die Übereinkunft der Union zählt zu den ungekennzeichneten Rechtsakten. Sie ist in Art 216 AEUV geregelt.

Übereinkünfte dienen dazu, die Beziehungen der Union zu dritten Staaten und internationalen Organisationen zu regeln.

Die von der Union mit Drittstaaten und/oder internationalen Organisationen gem Art 218 AEUV abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge (Übereinkünfte) lassen sich als atypisches sekundäres Unionsrecht qualifizieren. Die Union kann diese nämlich nicht autonom erlassen, sondern muss sie mit den Vertragspartnern völkerrechtlich akkordieren (nicht autonomes Organhandeln).

Die Übereinkünfte sind im Rang zwischen primärem und sekundärem Unionsrecht einzuordnen (Zwischenrang).⁸¹ Sie haben nämlich im Primärrecht ihre Rechtsgrundlage, stehen daher im Rang unter diesem und müssen mit diesem

vereinbar sein. Gleichzeitig nehmen sie im Verhältnis zum sekundären Unionsrecht einen höheren Rang ein. Dies resultiert aus Art 216 Abs 2 AEUV, wonach die Übereinkünfte für die Organe der Union verbindlich sind. Das sekundäre Unionsrecht muss folglich die Übereinkünfte beachten.

Gem Art 216 Abs 2 AEUV binden die Übereinkünfte auch die Mitgliedstaaten. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH werden sie mit ihrem Inkrafttreten Teil des Unionsrechts und gelten als solches unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Ob eine Bestimmung einer unmittelbar geltenden Übereinkunft auch unmittelbare Wirkung entfaltet, hängt davon ab, ob sie „*self-executing*“-Charakter hat, also hinreichend klar und unbedingt formuliert ist (unmittelbare Anwendbarkeit), und ob es dem – sich aus der Rechtsnatur und der Systematik der jeweiligen Übereinkunft ergebenden – Willen der Vertragsparteien entspricht, dass sich Individuen auf das Abkommen berufen können (Ziel und Zweck der Übereinkunft).⁸² Die Voraussetzungen einer unmittelbaren Anwendbarkeit richten sich bei Übereinkünften grundsätzlich nach völkerrechtlichen Regeln.

Die Übereinkünfte bilden nach ständiger Rechtsprechung des EuGH einen „*integrierenden Bestandteil*“ der Unionsrechtsordnung.⁸³ Das hat zur Folge, dass sie am Anwendungsvorrang des Unionsrechts teilhaben und ihre Bestimmungen – soweit sie unmittelbare Wirkung entfalten – kollidierendes innerstaatliches Recht verdrängen.

Die Rechtswirkungen der Übereinkünfte erstrecken sich auch auf die darin allenfalls vorgesehenen verbindlichen Beschlüsse von Vertragsanwendungsorganen. Dabei ist nach denselben Kriterien wie beim Abkommen selbst zu ermitteln, ob einzelnen Bestimmungen eines Beschlusses unmittelbare Wirkung zukommt.⁸⁴ Ein Beispiel dafür ist der Beschluss Nr 1/80 des Assoziationsrates EWG – Türkei vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation. Der Assoziationsrat wurde durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen

⁸¹ ZB EuGH, Gutachten 2/13 (*EMRK II*), EU:C:2014:2454, Rdnr 180.

⁸² ZB EuGH, Rs 104/81, *Kupferberg*, Slg 1982, 3641, Rdnr 17.

⁸³ ZB EuGH, Rs C-452/01, *Ospelt und Schlössle Weissenberg*, Slg 2003, I-9743, Rdnr 27.

⁸⁴ EuGH, Rs C-192/89, *Sevinçe*, Slg 1990, I-3461, Rdnr15.

der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 12. September 1963⁸⁵ errichtet. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kommt mehreren Bestimmungen des Beschlusses Nr 1/80 unmittelbare Wirkung – und damit verbunden auch Anwendungsvorrang – zu.⁸⁶

Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte sind vom Land Südtirol als integrierender Bestandteil des Unionsrechts anzuwenden. Sofern und soweit den darin enthaltenen Bestimmungen unmittelbare Wirkung zukommt, können Einzelne sich direkt darauf berufen. Ergänzend dazu sind die zuständigen Verwaltungsbehörden des Landes Südtirol verpflichtet, diese Bestimmungen direkt und mit Vorrang gegenüber widersprechendem nationalem Recht anzuwenden.

Sind die Bestimmungen einer Übereinkunft näher durchzuführen, so erfolgt diese Durchführung durch die Union selbst mittels bindender Sekundärrechtsakte, insb durch Verordnungen oder Richtlinien. Dem folgend lassen Übereinkünfte der Union in den von ihnen geregelten Bereichen dem Land Südtirol bei der Ausübung seiner autonomen Gesetzgebungskompetenzen kaum noch Handlungsspielraum.

G. Bindung der Mitgliedstaaten an das Unionsrecht in Ausübung ihrer eigenen Zuständigkeiten

In den Bereichen, die nicht in die Zuständigkeit der Union fallen, bleiben die Mitgliedstaaten bzw – entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung – die nachgeordneten Gebietskörperschaften wie das Land Südtirol befugt, gesetzgebend tätig zu werden. Dabei sind die Mitgliedstaaten bzw ihre nachgeordneten Gebietskörperschaften jedoch nicht frei, sondern an bestimmte unionsrechtliche Vorgaben gebunden.

⁸⁵ ABIEU 1964 Nr 217, 3685.

⁸⁶ Vgl zB EuGH, Rs C-355/93, *Eroglu*, Slg 1994, I-5113, Rdnr 17; Rs C-351/95, *Kadiman*, Slg 1997, I-2133, Rdnr 28.

a) Allgemeine Vorgaben

Die allgemeinen Vorgaben umfassen die primärrechtlich verankerten Grundsätze und deren Auslegung durch den Gerichtshof der EU.

Gem Art 4 Abs 1 EUV verbleiben alle nicht der EU übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten. Dieser – durch den Vertrag von Lissabon neu eingefügte Grundsatz – bestätigt und bekräftigt die vertikale Kompetenzverteilung, die sich bereits aus anderen Bestimmungen der Verträge, insb aus dem in Art 5 Abs 1 EUV verankerten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, ergibt. Er soll die verbleibende Souveränität der Mitgliedstaaten unterstreichen und einer schleichenden Ausdehnung der Kompetenzen der Union entgegenwirken.⁸⁷

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung in Art 5 Abs 2 EUV darf die Union nur dann und nur insoweit tätig werden, als die Mitgliedstaaten ihr entsprechende Kompetenzen übertragen haben.⁸⁸ Demnach kann die Union lediglich gewisse Bereiche regeln und ist dabei in den meisten Fällen zusätzlich noch auf bestimmte Rechtsakte beschränkt.⁸⁹

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung tritt in den Verträgen in zweierlei Form in Erscheinung: zum einen als Grundsatz der begrenzten Verbandskompetenz im Rahmen der vertikalen Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, und zum anderen als Grundsatz der begrenzten Organkompetenz im Rahmen der horizontalen Zuständigkeitsverteilung zwischen den Organen der Union.

Gem Art 5 Abs 2 EUV „*wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten*“ (Grundsatz der begrenzten Verbandskompetenz).

⁸⁷ Vgl zB *Hatje*, Art 4 EUV, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar³ (2012) Rz 2; *Vedder*, Art 4 EUV, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hg), Europäisches Unionsrecht (2011) Rz 5.

⁸⁸ EuGH, Rs C-376/98, *Deutschland/Parlament und Rat*, Slg 2000, I-8419, Rdnr 83.

⁸⁹ EuGH, Gutachten 2/94 (EMRK), Slg 1996, I-1759, Rdnr 24.

Gem Art 13 Abs 2 S 1 EUV handelt jedes Organ „nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind“ (Grundsatz der begrenzten Organkompetenz).

In beiden Erscheinungsformen soll der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sicherstellen, dass die Union nur in den Bereichen tätig wird, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen wurden. Alle anderen Bereiche sollen weiterhin bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Die Mitgliedstaaten müssen jedoch nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auch in den Bereichen, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, das Unionsrecht, insb die Grundfreiheiten des Binnenmarktes und das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger, beachten.⁹⁰ Daraus resultieren zum Teil weitreichende Vorgaben, die den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten und – entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung – ihrer nachgeordneten Gebietskörperschaften entsprechend einschränken.

b) Grundfreiheiten des Binnenmarktes

Zu den Grundfreiheiten des Binnenmarktes gehören gem Art 26 Abs 2 AEUV der freie Warenverkehr, der freie Personenverkehr (mit Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit), der freie Dienstleistungsverkehr und der freie Kapitalverkehr.⁹¹

Die Grundfreiheiten enthalten als gemeinsamen Kerngehalt zunächst ein Diskriminierungsverbot. Danach sind alle Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit (bei den personenbezogenen Grundfreiheiten) bzw aus Gründen der Herkunft (bei der Waren- und bei der Kapitalverkehrsfreiheit) verboten. Positiv formuliert handelt es sich dabei um ein Gebot der Inländergleichbehandlung bzw um ein Gebot der Inlandsgleichbehandlung. Bei Letzterem kommt es daher nicht auf die Staatsangehörigkeit des Eigners, sondern nur auf die Herkunft der Ware oder des Kapitals an.

⁹⁰ ZB EuGH, Rs C-575/11, *Nasiopoulos*, Urteil vom 27.6.2013, Rdnr 20.

Eine Diskriminierung setzt zunächst eine Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte voraus. Demnach liegt keine (verbotene) Diskriminierung vor, wenn ungleiche Sachverhalte ungleich behandelt werden oder wenn bei gleichen Sachverhalten die zugrunde liegende Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. Verboten sind sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierungen.

Bei direkten Diskriminierungen kommen nach der Systematik des AEU-Vertrags nur die geschriebenen Rechtfertigungsgründe zur Anwendung (Art 36, Art 45 Abs 3, Art 52 Abs 1, Art 52 Abs 1 iVm Art 62, Art 65 Abs 1 AEUV). Die dort verwendeten Formulierungen „verschleierte Beschränkungen“ (Art 36 Satz 2, Art 65 Abs 3 AEUV), „gerechtfertigte Beschränkungen“ (Art 45 Abs 3 AEUV) und „gerechtfertigte Sonderregelungen“ (Art 52 Abs 1, Art 52 Abs 1 iVm Art 62 EGV) weisen darauf hin, dass auf diese Rechtfertigungsgründe gestützte Ungleichbehandlungen nicht willkürlich sein dürfen, dh dass dabei das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist.

Bei indirekten Diskriminierungen sieht der EuGH in ständiger Rechtsprechung Rechtfertigungsgründe in objektiven (sachlichen) Erwägungen, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen bzw unabhängig von der Herkunft der betroffenen Waren oder des betroffenen Kapitals sind. Dabei kommen – in Form eines offenen Kataloges von Rechtfertigungsgründen – alle legitimen Gründe des Gemeinwohls in Frage. Zusätzlich ist nach ständiger Rechtsprechung des EuGH das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten.⁹² Demnach müssen die betreffenden Maßnahmen zur Erreichung des damit jeweils verfolgten legitimen Ziels geeignet und erforderlich ist. Rein wirtschaftliche Gründe können allerdings nie als Rechtfertigungsgründe herangezogen werden.⁹³

Des Weiteren beinhalten alle Grundfreiheiten des Binnenmarkts nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ein über das Diskriminierungsverbot hinausgehendes Beschränkungsverbot. Demnach sind auch nicht diskriminierende Maßnahmen,

⁹¹ ZB *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht, Rz 1316 ff.

⁹² ZB EuGH, Rs C-15/96, *Schöning-Kougebetopoulou*, Slg 1998, I-47, Rdnr 41; Rs C-224/97, *Ciola*, Slg 1999, I-2517, Rdnr 16.

⁹³ ZB EuGH, Rs 120/95, *Decker*, Slg 1998, I-1831, Rdnr 39.

die In- und Ausländer bzw in- und ausländische Waren oder in- und ausländisches Kapital gleich behandeln, die Ausübung der jeweiligen Grundfreiheit aber behindern oder weniger attraktiv machen können, grundsätzlich verboten.

Derartige Maßnahmen dürfen den Grundfreiheiten nicht jede praktische Wirksamkeit nehmen. Sie müssen daher notwendig sein, um zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerecht zu werden. Wiederum handelt es sich dabei um einen offenen Katalog von Rechtfertigungsgründen. Dazu kann auch der Schutz der Unionsgrundrechte zählen. Insoweit sind die von einem Mitgliedstaat geltend gemachten Rechtfertigungsgründe im Lichte der Unionsgrundrechte auszulegen.⁹⁴ Keine legitimen Gründe können hingegen verwaltungstechnische Probleme⁹⁵ oder rein wirtschaftliche Ziele sein.⁹⁶

Zusätzlich müssen die getroffenen Maßnahmen zur Erreichung des damit in legitimer Weise verfolgten Ziels geeignet und erforderlich sein (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).⁹⁷

Demnach verbietet das Beschränkungsverbot gleichbehandelnde Maßnahmen, die nicht durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt oder unverhältnismäßig sind. Gleichbehandelnde Maßnahmen, die durch zwingende Gründe gerechtfertigt und verhältnismäßig sind, fallen hingegen nicht unter den Tatbestand des Beschränkungsverbots der einschlägigen Grundfreiheit.

Ebenfalls zum Tatbestand des Beschränkungsverbots zählt der EuGH die Spürbarkeit einer gleichbehandelnden Maßnahme. Danach sind gleichbehandelnde Maßnahmen dann nicht verboten, wenn die Wirkungen so ungewiss und indirekt oder so hypothetisch sind, dass sie nicht als geeignet für Behinderungen der jeweiligen Grundfreiheit angesehen werden können. Dieser „Kausalitätszusammenhang“ wurde bislang auf die Warenverkehrsfreiheit,⁹⁸ die Arbeitnehmerfreizügigkeit,⁹⁹ die Niederlassungsfreiheit¹⁰⁰ und die Dienstleistungsfreiheit¹⁰¹ zur Anwen-

⁹⁴ EuGH, Rs C-112/00, *Schmidberger*, Slg 2003, I-5659.

⁹⁵ EuGH, Rs C-344/02, *Kommission/Frankreich*, Slg 2004, I-2229, Rdnr 29.

⁹⁶ EuGH, Rs C-109/04, *Kranemann*, Slg 2005, 2421, Rdnr 34.

⁹⁷ EuGH, Rs C-55/94, *Gebhard*, Slg 1995, I-4165, Rdnr 37.

⁹⁸ ZB EuGH, Rs C-44/98, *BASF*, Slg 1999, I-6269, Rdnr 16.

⁹⁹ ZB EuGH, Rs C-190/98, *Graf*, Slg 2000, I-493, Rdnr 25.

dung gebracht und erstreckt sich wohl auch auf die Kapitalverkehrsfreiheit. Nach jüngster Rechtsprechung des EuGH ist jedoch jede Beeinträchtigung einer Grundfreiheit, „*mag sie auch unbedeutend sein*“, verboten.¹⁰² Demnach scheinen „Kausalitätszusammenhang“ bzw. „Spürbarkeit“ einer Beschränkung nicht mehr erforderlich zu sein.

Insgesamt garantieren die Grundfreiheiten des Binnenmarktes den Begünstigten aus dem Diskriminierungsverbot ein Gleichheitsrecht und aus dem Beschränkungsverbot ein Freiheitsrecht.

Aus den Grundfreiheiten des Binnenmarktes folgt in erster Linie, dass das Land Südtirol in Ausübung seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen die begünstigten Unionsbürger wie Inländer behandeln muss (Verpflichtung zur Achtung des Gleichheitsrechts). Demnach sind direkte Diskriminierungen absolut verboten; sie sind nur im Rahmen der geschriebenen Ausnahmen erlaubt. Indirekte Diskriminierungen können zwar durch wichtige Gründe gerechtfertigt werden, müssen aber verhältnismäßig ausgestaltet sein.

Zusätzlich ist jede Regelung und jede Verwaltungspraxis verboten, die eine der Grundfreiheiten (spürbar) beschränken, behindern oder weniger attraktiv machen kann, sofern die jeweilige Beschränkung nicht durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig ist (Verpflichtung zur Beachtung des Freiheitsrechts). Daraus folgt, dass selbst nicht diskriminierende, aber beschränkende Regelungen im Hinblick auf das mit ihnen verfolgte Ziel und ihre verhältnismäßige Ausgestaltung überprüft werden müssen.

Die Grundfreiheiten des Binnenmarktes haben bereits zu Änderungen in mehreren Kernbestimmungen des Minderheitenschutzes geführt. So muss die – für den Schutz der deutsch- und ladinischsprachigen Volksgruppen konzipierte – Sprachenregelung bei Gericht und im Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung¹⁰³ auch auf deutschsprachige Unionsbürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die sich in

¹⁰⁰ ZB EuGH, verb Rs C-418/93 ua, *Semeraro Casa Uno ua*, Slg 1996, I-2975, Rdnr 32.

¹⁰¹ ZB EuGH, Rs C-231/03, *Coname*, Slg 2005, I-7287, Rdnr 20

¹⁰² EuGH, Rs C-514/12, *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken*, EU:C:2013:799, Rdnr 34; Rs C-315/13, *De Clerq*, EU:C:2014:2408, Rdnr 61.

Südtirol bewegen und aufhalten, ausgedehnt werden. Dies resultiert aus dem unionsrechtlichen Gleichheits- und Freiheitsrecht der personenbezogenen Grundfreiheiten.¹⁰⁴ Den unionsrechtlichen Vorgaben angepasst wurden inzwischen insb die Durchführungsbestimmungen zur Zweisprachigkeitsprüfung¹⁰⁵ und zur Sprachgruppenerhebung.¹⁰⁶ Bei der Zweisprachigkeitsprüfung wurden international anerkannte Sprachnachweise nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen den in Südtirol ausgestellten Zweisprachigkeitsnachweisen gleichgestellt.¹⁰⁷ Bei der Sprachgruppenerhebung wurde zwischen der anonymen Erhebung der Stärke der Sprachgruppen über Sprachgruppenzugehörigkeits- oder -angliederungserklärungen einerseits und namentlichen Erklärungen über die Sprachgruppenzugehörigkeit oder die Angliederung zu einer der drei Sprachgruppen einschließlich der Möglichkeit, ad hoc-Erklärungen abzugeben, andererseits getrennt. Letztere Möglichkeit wurde auch für Unionsbürger, die von einer der Grundfreiheiten in Südtirol Gebrauch machen (wollen), geöffnet.¹⁰⁸

Die Grundfreiheiten des Binnenmarkts wirken sich aber auch auf die autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse des Landes Südtirol aus. So sind Landesgesetze wie beispielsweise die geltende Handwerksordnung,¹⁰⁹ die einen partiellen Zugang zu einem reglementierten Beruf ausschließen und damit die Niederlassungsfreiheit behindern oder weniger attraktiv machen, unionsrechtlich nur zulässig, wenn sie zwingenden Gründen des Allgemeinwohls entsprechen und verhältnismäßig ausgestaltet sind. Dem folgend muss bei jenen Berufen, die nicht unter die Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2006 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen¹¹⁰ fallen, weil die Unterschiede zwischen den Tätigkeitsbereichen in den einzelnen

¹⁰³ DPR Nr 574/1998. Vgl *Riz/Happacher*, Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts⁴ (2013) 440.

¹⁰⁴ EuGH, Rs C-274/96, *Bickel und Franz*, Slg 1998, I-7637, Rdnr 24 ff.

¹⁰⁵ DPR Nr 752/1976. EuGH, Rs C-281/98, *Angonese*, Slg 2000, I-4139, Rdnr 43 f.

¹⁰⁶ DPR Nr 752/1976 und DPR Nr 216/1981. Vgl *Riz/Happacher*, Italienisches Verfassungsrecht⁴ 448 ff.

¹⁰⁷ GvD Nr 86/2010. Vgl *Staffler*, Personenbezogene Grundfreiheiten in der EU und ihre Auswirkungen auf ausgewählte Bereiche der Südtirol-Autonomie (2011) 108.

¹⁰⁸ GvD Nr 99/2005.

¹⁰⁹ Siehe dazu unter IV.9.

¹¹⁰ ABIEU 2006 L 255, 22.

Mitgliedstaaten so erheblich sind, dass der Antragsteller in Südtirol in Wirklichkeit eine vollständige Ausbildung absolvieren müsste, grundsätzlich partieller Berufszugang gewährt werden, sofern die berufliche Tätigkeit, die der Antragsteller ausüben möchte, objektiv von der Gesamtheit der Tätigkeiten getrennt werden kann, die der betreffende Beruf in Südtirol umfasst.¹¹¹

Des Weiteren sind mehrere Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes unionsrechtlich relevant und müssen den Vorgaben aus den Grundfreiheiten des Binnenmarkts entsprechen. Dies gilt ua für den Wohnbau für Ortsansässige (Art 79-ter Landesraumordnungsgesetz).¹¹² Demnach können die Gemeinden, in denen mehr als 10% des gesamten Wohnungsbestandes (ausgenommen Privatzimmervermietung und Urlaub auf dem Bauernhof) nicht für Ortsansässige genutzt werden, den im Gemeindegebiet zu konventionierenden und den Ortsansässigen vorzubehaltenden Anteil der neuen oder umgewidmeten oder durch Ablauf der Bindungsfrist frei werdenden Baumasse festlegen und sogar bis auf 100% anheben. Als Ortsansässige gelten dabei all jene Bürger, die im Gemeindegebiet seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen ihren meldeamtlichen Wohnsitz haben. Diese Regelung stellt eine Beschränkung der Grundfreiheiten des Binnenmarkts, insb des freien Kapitalverkehrs, dar und ist dem folgend grundsätzlich verboten. Sie kann zwar durch das Ziel der Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung gerechtfertigt werden, allerdings nur, sofern unter dem Begriff „Bürger“ nicht italienische Staatsbürger, sondern Unionsbürger zu verstehen sind, und wenn die pauschale Gleichstellung jener Personen, die vor ihrer Abwanderung für mindestens fünf Jahre (ununterbrochen scheint nicht verlangt zu sein) ihren Wohnsitz in der Gemeinde hatten und in den AIRE-Listen eingetragen sind, gestrichen wird.

Unionsrechtlich weitgehend determiniert ist das öffentliche Auftragswesen in Südtirol. Das Landesvergaberecht unterliegt zwar zu einem wesentlichen Teil, nämlich bei allen Aufträgen über den unionsrechtlichen Schwellenwerten, den detail-

¹¹¹ EuGH, Rs C-575/11, *Nasiopoulos*, Urteil vom 27.6.2013, Rdnr 32 ff.

¹¹² LG Nr 13/1997, idF LG Nr 10/2013 und LG Nr 12/2013. Siehe dazu unter IV.5.

lierten Vorgaben der Vergabe-Richtlinien der Union.¹¹³ Doch selbst bei Aufträgen im Unterschwellenbereich müssen der unionsrechtliche Grundsatz der Gleichbehandlung der Bieter und die Verpflichtung zu Transparenz beachtet werden.¹¹⁴ Beide Vorgaben resultieren direkt aus den Grundfreiheiten des Binnenmarktes, insb aus der Dienstleistungsfreiheit und dem allgemeinen Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit.¹¹⁵

c) Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger

Das (allgemeine) Freizügigkeitsrecht wurde mit der Einführung der Unionsbürgerschaft 1993 primärrechtlich verankert und ist als persönliches und elementares Recht der Unionsbürger ausgestaltet.¹¹⁶

Geregelt ist das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger in Art 21 Abs 1 AEUV. Demnach ist es inhaltlich zweigeteilt und umfasst sowohl das Recht auf Bewegungsfreiheit als auch das Recht auf Aufenthalt.

Das Recht auf Bewegungsfreiheit garantiert die Ausreise aus einem Mitgliedstaat, die Einreise in einen anderen Mitgliedstaat und die freie Bewegung im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten.

Das Recht auf Aufenthalt gibt den Unionsbürgern die Möglichkeit, ihren Wohnsitz auf Dauer in einen anderen Mitgliedstaat zu verlegen oder dort vorübergehend oder längerfristig zu verweilen.

Im dargestellten sachlichen Geltungsbereich normiert Art 21 Abs 1 AEUV sowohl ein Diskriminierungsverbot als auch ein Beschränkungsverbot. Demnach sind im Bereich von Bewegung und Aufenthalt (Recht auf Aufenthalt) nicht nur direkte oder indirekte Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten (Gleichheitsrecht), sondern auch nicht diskriminierende Regelungen, die das gegenständliche Recht spürbar beschränken, behindern oder weniger attraktiv ma-

¹¹³ Vgl *Mathá*, Öffentliches Auftragswesen in Südtirol im europarechtlichen Kontext (2011) 66 ff.

¹¹⁴ GvD Nr 163/2006 idF Gesetz Nr 35/2012 (Art 121 bis Art 125); LG Nr 6/1998 idF LG Nr 5/2012 (Art 3-bis).

¹¹⁵ ZB EuGH, Rs C-458/03, *Parking Brixen*, Slg 2005, I-8585, Rdnr 48 f.

¹¹⁶ ZB EuGH, Rs C-364/10, *Ungarn/Slowakei*, Urteil vom 16.10.2012, Rdnr 43.

chen¹¹⁷ und nicht durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig sind (Freiheitsrecht).

Nach jüngerer Rechtsprechung des EuGH hat das in Art 21 Abs 1 AEUV verankerte Beschränkungsverbot einen weiten sachlichen Anwendungsbereich. Demnach unterliegen diesem nicht nur das Recht auf Bewegungsfreiheit und Aufenthalt (Recht auf Aufenthalt), sondern auch jene Maßnahmen, die die Ausübung des Freizügigkeitsrechts erleichtern bzw betreffen (Recht im Aufenthalt), wie zB Leistungen bei Arbeitslosigkeit,¹¹⁸ zivile Kriegsopferentschädigungen¹¹⁹ und Ausbildungsförderungen für Studierende.¹²⁰

Sofern und soweit Art 21 Abs 1 AEUV das Recht im Aufenthalt nicht umfasst, unterliegen jene mitgliedstaatlichen Regelungen, die mittelbar zu einer Beschränkung der Ausübung des Freizügigkeitsrechts führen, jedenfalls dem allgemeinen Diskriminierungsverbot in Art 18 Abs 1 AEUV. Letzteres führt dazu, dass alle Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Bewegungsfreiheit und/oder Aufenthalt Gebrauch machen, in allen Bereichen, die geeignet sind, dieses Recht zu erleichtern (Recht im Aufenthalt), einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaates haben.

Dieser umfassende Anspruch auf Inländergleichbehandlung ergibt sich daraus, dass nach ständiger Rechtsprechung des EuGH jene Situationen, die geeignet sind, „die Ausübung der Freiheit, sich in einem anderen Mitgliedstaat zu bewegen und aufzuhalten, zu erleichtern“, in den (sachlichen) Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen¹²¹ bzw jeder Unionsbürger in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, sich auf Art 18 AEUV berufen kann, der jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet, wobei zu diesen Situationen auch die Ausübung der durch Art 21 AEUV verliehenen Freiheit gehört, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewe-

¹¹⁷ Zur Spürbarkeit vgl EuGH, verb Rs C-11/06 u C-12/06, *Morgan und Bucher*, Slg 2007, I-9161, Rdnr 32.

¹¹⁸ EuGH, Rs C-406/04, *De Cuyper*, Slg 2006, I-6947, Rdnr 39.

¹¹⁹ EuGH, Rs C-192/05, *Tas-Hagen und Tas*, Slg 2006, I-10451; Rs C-499/06, *Nerkowska*, Slg 2008, I-3993.

¹²⁰ ZB EuGH, verb Rs C-11/06 u C-12/06, *Morgan und Bucher*, Slg 2007, I-9161; Rs C-158/07, *Förster*, Slg 2008, I-8507; Rs C-275/12, *Elrick*, Urteil vom 24.10.2013, Rdnr 18 ff.

¹²¹ EuGH, Rs C-274/96, *Bickel und Franz*, Slg 1998, I-7637, Rdnr 16.

gen und aufzuhalten.¹²² Dem folgend kann sich ein Unionsbürger, der sich rechtmäßig im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates aufhält, in allen Situationen, die zur Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten, gehören, auf das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Art 18 Abs 1 AEUV berufen.¹²³ Dabei kommt es nicht darauf an, ob das Aufenthaltsrecht im Aufnahmemitgliedstaat aus dem Unionsrecht (Art 21 Abs 1 AEUV) resultiert oder (bloß) nach nationalem Recht besteht. Auch in letzterem Fall kann sich der aufenthaltsberechtigte Unionsbürger auf Art 18 Abs 1 AEUV berufen.¹²⁴

Daraus ergibt sich – wie bei den personenbezogenen Grundfreiheiten des Binnenmarkts – eine akzessorische Freiheitssicherung über Art 18 Abs 1 AEUV. Diese beinhaltet folgenden Grundsatz: Jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat bewegt und/oder aufhält, ist in allen Bereichen, die geeignet sind, sein Recht auf Bewegungsfreiheit und Aufenthalt zu erleichtern (Recht im Aufenthalt), genau so zu behandeln wie die Inländer.

Art 21 Abs 1 AEUV setzt – trotz seines offenen Wortlauts – allerdings eine Grenzüberschreitung voraus. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH sind die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit und die zur Durchführung dieser Bestimmungen erlassenen Maßnahmen *„nicht auf Sachverhalte anwendbar (...), die keine Berührung mit irgendeinem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Unionsrecht abstellt, und die mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen“*.¹²⁵ Ein solcher Bezug zum Unionsrecht besteht bei Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben (Migranten). Ein grenzüberschreitendes Element liegt ebenso vor, wenn Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben und dann wieder in ihren Heimatstaat zurückkehren (Heimkeh-

¹²² EuGH, Rs C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11613, Rdnr 24, Rs C-209/03, *Bidar*, Slg 2005, I-2119, Rdnrn 32 f.

¹²³ EuGH, Rs C-184/99, *Grzelczyk*, Slg 2001, I-6193, Rdnrn 32 f; vgl Anmerkung *Obwexer*, EuZW 2002, 56.

¹²⁴ EuGH, Rs C-456/02, *Trojani*, Slg 2004, I-7573, Rdnrn 39 ff.

¹²⁵ EuGH, Rs C-434/09, *McCarthy*, Slg 2011, I-3375, Rdnr 45; Rs C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11613, Rdnr 26.

rer).¹²⁶ Des Weiteren ist ein grenzüberschreitender Bezug auch dann gegeben, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates sich seit seiner Geburt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates aufhält, dessen Staatsbürgerschaft er nicht besitzt.¹²⁷ Schließlich ist – nach jüngster Rechtsprechung des EuGH – eine Berührung zum Unionsrecht selbst dann anzunehmen, wenn Maßnahmen eines Mitgliedstaates bewirken, dass Unionsbürgern (auch eigenen Staatsangehörigen) der tatsächliche Genuss des Kernbestands der ihnen durch den Unionsbürgerstatus verliehenen Rechte verwehrt wird oder dass die Ausübung ihres Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, behindert würde (Unionsbürger ohne physischen Grenzübertritt).¹²⁸ Diese jüngste Rechtsprechung stellt eine präzisierende Modifikation der bisherigen Judikatur dar, wonach ein Bezug zum Unionsrecht dann gegeben ist, wenn Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sich rechtmäßig in diesem aufhalten und neben der Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaates noch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates besitzen (Doppelunionsbürger ohne physischen Grenzübertritt).¹²⁹

Das Freizügigkeitsrecht hat zur Folge, dass die davon begünstigten Unionsbürger sowohl im Rahmen von Bewegungsfreiheit und Aufenthalt (Recht auf Aufenthalt) als auch in allen damit zusammenhängenden Bereichen (Recht im Aufenthalt) wie Inländer zu behandeln sind. Dieses Gleichheitsrecht muss das Land Südtirol in Ausübung seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen beachten.

Zusätzlich dürfen die vom Freizügigkeitsrecht begünstigten Unionsbürger bei Inanspruchnahme dieses ihres Rechts nicht in unzulässiger Weise beschränkt werden. Bei der Ausübung dieses Freiheitsrechts kommt es nicht darauf an, ob Unionsbürger nach Südtirol kommen (Südtirol als Aufnahmeland) oder von Südtirol wegziehen (Südtirol als Herkunftsland).

¹²⁶ Vgl. EuGH, Rs C-378/97, *Wijzenbeek*, Slg 1999, I-6207, Rdnr 22; Rs C-224/98, *D'Hoop*, Slg 2002, I-6191, Rdnr 31.

¹²⁷ EuGH, Rs C-200/02, *Zhu und Chen*, Slg 2004, I-9925, Rdnr 41.

¹²⁸ EuGH, Rs C-434/09, *McCarthy*, Slg 2011, I-3375, Rdnr 54; Rs C-34/09, *Zambrano*, Slg 2011, I-1177, Rdnr 42.

¹²⁹ EuGH, Rs C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11613, Rdnr 27; Rs C-353/06, *Grunkin und Paul*, Slg 2008, I-7639, Rdnrn 23 f.

Die unionsrechtlichen Vorgaben aus dem Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger wirken sich in erster Linie bei allen Sozialleistungen des Landes Südtirol aus. Diese müssen auch den in Südtirol lebenden Unionsbürgern gewährt werden. Nur im Falle übermäßiger (finanzieller) Belastungen ist es dem Land Südtirol unionsrechtlich gestattet, die Gewährung derartiger Leistungen an einen gewissen Grad an Integration in die Gesellschaft Südtirols zu verlangen. Dieser Grad an Integration kann durch ein Wohnsitzerfordernis von (bis zu) fünf Jahren nachgewiesen werden. Daneben müssen aber auch andere Kriterien zugelassen werden, um eine ausreichende Verbundenheit mit der Gesellschaft Südtirols nachzuweisen. Dazu gehören das Verbringen eines erheblichen Teils der Schulzeit, die Familie, die Beschäftigung, die Sprachkenntnisse oder das Vorliegen sonstiger sozialer oder wirtschaftlicher Bindungen.¹³⁰

d) EU-Grundrechte

Die von der Union garantierten Grundrechte binden zwar in erster Linie die Union selbst, sind unter bestimmten Voraussetzungen aber auch von den Mitgliedstaaten und ihren nachgeordneten Gebietskörperschaften zu beachten.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verfügt die Union über drei Grundrechtsquellen (Art 6 EUV). Als erste Grundrechtsquelle fungiert die Charta der Grundrechte der EU (GRC),¹³¹ die gem Art 6 Abs 1 EUV den Rang von Primärrecht einnimmt und als Teil desselben verbindlich ist.¹³² Daneben gelten die aus der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten abgeleiteten Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts weiter (Art 6 Abs 3 EUV). Ergänzt werden sollen diese beiden gleichberechtigt nebeneinander stehenden Grundrechtsquellen¹³³ durch den von Art 6 Abs 2 EUV unionsrechtlich verpflichtend vorgesehenen, seit Anfang Juli 2010 zwischen dem Europarat und der Union verhandelten und Anfang April 2013 auf Arbeitsebene

¹³⁰ EuGH, Rs C-52311 u C-585/11, *Prinz und Seeberger*, Urteil vom 18.7.2013, Rdnr 38.

¹³¹ ABIEU 2012 C 326, 391; vgl auch ABIEU 2010 C 83, 389 und ABIEU 2007 C 303,1; Erläuterungen in ABIEU 2007 C 303, 17.

¹³² ZB EuGH, verb Rs C-92/09 u C-93/09, *Schecke und Eifert*, Slg 2010, I-11063, Rdnr 45.

¹³³ GA Verica Trstenjak, Rs C-282/10, *Dominguez*, Schlussanträge vom 8.9.2011, Rz 127.

inhaltlich akkordierten¹³⁴ Beitritt der Union zur EMRK.¹³⁵ Der Entwurf der Beitritts-übereinkunft wurde jedoch Ende 2014 vom EuGH als mit dem primären Unionsrecht, konkret Art 6 Abs 2 EUV und Protokoll Nr 8, nicht vereinbar qualifiziert.¹³⁶ Mit dem Beitritt der EU wird die Konvention zu einem integrierenden Bestandteil des Unionsrechts werden und primärrechtsergänzenden Rang erhalten.¹³⁷

Besondere Bedeutung für den Grundrechtsschutz in der Union kommt dabei der Grundrechte-Charta zu. Diese beinhaltet sowohl Rechte und Freiheiten, auf die Einzelne sich direkt berufen können, als auch Grundsätze, die von der Union oder den Mitgliedstaaten in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten zu realisieren sind (Art 52 Abs 5 GRC). Zu den Rechten und Freiheiten zählen insb Abwehrrechte, Freiheitsrechte, Leistungsrechte.¹³⁸

Die Grundrechte-Charta gilt gem Art 51 Abs 1 GRC für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union; für die Mitgliedstaaten ist sie ausschließlich bei der „Durchführung des Rechts der Union“ bindend. Diese Bestimmung wurde vom EuGH dahingehend ausgelegt, dass die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte „in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen“ Anwendung finden.¹³⁹ Demnach sind die in der Grundrechte-Charta garantierten Grundrechte zu beachten, „wenn eine nationale Rechtsvorschrift in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt“. Daher „sind keine Fallgestaltungen denkbar, die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass diese Grundrechte anwendbar wären.“ Folglich umfasst die „Anwendbarkeit des Unionsrechts ... die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Rechte“ (Åkerberg Fransson-Formel).¹⁴⁰

¹³⁴ Europarat, Dok 47+1 (2013) 8 rev vom 5.4.2013.

¹³⁵ ZB *Uerpmann-Wittzack*, Rechtsfragen und Rechtsfolgen des Beitritts der Europäischen Union zur EMRK, EuR-Beiheft 2-2012, 167, mwN; vgl auch *Gstrein*, Der geeinte Menschenrechtsschutz im Europa der Vielfalt – Zum Verhältnis der Luxemburger und Straßburger Gerichtshöfe nach Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, ZEuS 2012, 445.

¹³⁶ EuGH, Gutachten 2/13 (*EMRK II*), EU:C:2014:2454, Tenor.

¹³⁷ Vgl zB *Obwexer*, Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen, EuR 2012, 115 (148).

¹³⁸ Vgl zB *Meyer* (Hg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union³ (2011).

¹³⁹ ZB EuGH, Rs C-260/89, *ERT*, Slg 1991, I-2925, Rdnr 42; Rs C-309/96, *Annibaldi*, Slg 1997, I-7493, Rdnr 13; Rs C-256/11, *Dereci ua*, Urteil vom 15.11.2011, Rdnr 72; EuGH, Rs C-390/12, *Pfleger*, EU:C:2014:281, Rdnr 33.

¹⁴⁰ EuGH, Rs C-617/10, *Åkerberg Fransson*, Urteil vom 26.2.2013, Rdnr 21.

Des Weiteren steht es den nationalen Gesetzgebungsorganen, Verwaltungsbehörden und Gerichten im Anwendungsbereich des Unionsrechts weiterhin frei, „*nationale Schutzstandards für die Grundrechte anzuwenden, sofern durch diese Anwendung weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden*“ (*Melloni-Formel*).¹⁴¹

Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts stets und jedenfalls die Unionsgrundrechte beachten müssen (*Åkerberg Fransson-Formel*). Zusätzlich dürfen sie in bestimmten Fallkonstellationen und unter strikten Voraussetzungen ihre nationalen Grundrechte anwenden (*Melloni-Formel*).¹⁴²

Dabei sind zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:¹⁴³

Wird das Handeln der Mitgliedstaaten vom Unionsrecht vollständig determiniert, indem es ihnen keinen Ermessensspielraum mehr belässt, so sind ausschließlich die Unionsgrundrechte anzuwenden.¹⁴⁴ Sie bilden den alleinigen Prüfungsmaßstab für das einschlägige sekundäre Unionsrecht und das dieses vollziehende nationale Recht. Die nationalen Grundrechte dürfen nicht zusätzlich als Prüfungsmaßstab herangezogen werden. Dies gilt auch dann, wenn sie ein höheres Schutzniveau garantieren.

Determiniert das Unionsrecht das Handeln der Mitgliedstaaten hingegen nicht vollständig, sondern lässt ihnen einen entsprechenden Ermessensspielraum, so dürfen die Mitgliedstaaten weiterhin ihre nationalen Grundrechte anwenden. Dies gilt sowohl bei der Durchführung von Unionsrecht (*Wachauf-Konstellation*) als auch bei einer (bloßen) Anwendung desselben (*ERT-Konstellation*).

¹⁴¹ EuGH, Rs C-399/11, *Melloni*, Urteil vom 26.2.2013, Rdnr 60.

¹⁴² EuGH, Rs C-206/13, *Siragusa*, EU:C:2014:126, Rdnr 24; Rs C-198/13, *Hernández ua*, EU:C:2014:2055, Rdnr 34.

¹⁴³ Vgl. *Obwexer*, Der Schutz der Grundrechte durch den Gerichtshof der EU nach Lissabon. Auslegung und Anwendung der Grundrechte-Charta gegenüber den EU-Organen, den Mitgliedstaaten und dem allgemeinen Völkerrecht, ZöR 2013, 487 (508 ff).

¹⁴⁴ ZB EuGH 9.11.2010, verb Rs C-92/09 u C-93/09, *Schecke und Eifert*, Slg 2010, I-11063, Rdnr 46.

Die Anwendung nationaler Grundrechte im Anwendungsbereich des Unionsrechts unterliegt allerdings engen unionsrechtlichen Grenzen. So dürfen die nationalen Grundrechte das Schutzniveau der Charta keinesfalls unterschreiten (Mindestschutzklausel). Gehen die nationalen Grundrechte über das Schutzniveau der Charta hinaus, sind sie nur insoweit anwendbar, als dadurch das mit der Charta vereinbare Unionsrecht nicht in seinem Vorrang, seiner Einheit und/oder seiner Wirksamkeit beeinträchtigt wird.

Dem folgend bleibt im Anwendungsbereich des Unionsrechts eine alternative oder ergänzende Anwendung nationaler Grundrechte. Eine „doppelte Grundrechtsloyalität“¹⁴⁵ weiterhin möglich, für die Durchsetzung eines über dem Schutzniveau der Unionsgrundrechte liegenden Schutzstandards bleibt jedoch nicht mehr viel Raum.¹⁴⁶ Dies gilt insb bei der Durchführung von Unionsrecht nach der *Wachauf*-Konstellation. Bei Sekundärrechtsakten, die in erster Linie den freien Verkehr in der Union zum Ziel haben, würde die Anwendung nationaler, über das Schutzniveau der Charta hinausgehender Grundrechte nämlich die Wirksamkeit des jeweiligen Rechtsaktes beeinträchtigen. Die Anwendung nationaler Grundrechte mit höherem Schutzniveau scheint grundsätzlich nur bei Sekundärrechtsakten möglich, die eine Mindestharmonisierung beinhalten und primär den Schutz Einzelner zum Ziel haben. Anderes gilt grundsätzlich bei der Einschränkung einer der Grundfreiheiten oder des Freizügigkeitsrechts der Unionsbürger nach der *ERT*-Konstellation.¹⁴⁷ In diesen Fällen können nationale Grundrechte mit höherem Schutzniveau grundsätzlich weiterhin angewendet werden, weil sie die jeweilige Grundfreiheit verstärken („gleichläufiges Verhältnis“).¹⁴⁸

Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Union führt für das Land Südtirol dazu, dass dieses in Ausübung seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen die Unionsgrundrechte beachten muss, wenn es im Anwendungsbereich des Unionsrechts handelt. In diesen Fallkonstellationen sind jeden-

¹⁴⁵ *Pernice*, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz – Grundlagen, Bestand und Perspektiven, NJW 1990, 2417.

¹⁴⁶ Ähnlich *Weiß*, Grundrechtsschutz durch den EuGH: Tendenzen seit Lissabon, EuZW 2013, 287 (290).

¹⁴⁷ EuGH, Rs C-390/12, *Pfleger*, EU:C:2014:281, Rdnr 35.

¹⁴⁸ *Jarass*, Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht, EuR 2013, 29 (31).

falls und grundsätzlich ausschließlich die Unionsgrundrechte zu beachten. Höhere nationale Standards sind nur noch erlaubt, sofern und soweit dadurch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht beeinträchtigt werden.

Die weitreichende Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechte der Union hat für Südtirol zur Folge, dass alle Landesgesetze bzw einzelne Bestimmungen derselben, die in den weiten Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, jedenfalls und weitgehend ausschließlich an Unionsgrundrechten zu messen sind. Höhere nationale Schutzstandards sind nur ganz eingeschränkt erlaubt, nämlich dann, wenn sie den Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht beeinträchtigen.

Eine idente Grundrechtsbindung besteht für Verordnungen der Landesregierung oder des Landeshauptmanns, wenn sie zur Gänze oder in Teilbereichen den Anwendungsbereich des Unionsrechts betreffen.

e) Ausgewählte Vorgaben aus dem Sekundärrecht

Sekundärrechtsakte der Union regeln überwiegend einen bestimmten Sachbereich. Sie können aber auch – abhängig von der jeweiligen Rechtsgrundlage – Grundsätze normieren, die bereichsübergreifend gelten (horizontale Grundsätze). Beispiele für derart bereichsübergreifende Sekundärrechtsakte sind die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft¹⁴⁹ sowie die Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.¹⁵⁰

Gem Art 11 Abs 1 Richtlinie 2003/109 haben die Mitgliedstaaten langfristig Aufenthaltsberechtigte ua in den Bereichen „*soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz im Sinn des nationalen Rechts*“ wie eigene Staatsangehörige zu behandeln. Bei Sozialhilfe und Sozialschutz dürfen sie die Gleichbehandlung auf die

¹⁴⁹ ABIEU 2000 L 180, 22.

Kernleistungen beschränken. Die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten durch Drittstaatsangehörige unterliegt einem besonderen Verfahren (Antrag des Drittstaatsangehörigen) und hängt außerdem von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (fünf Jahre ununterbrochener rechtmäßiger Aufenthalt sowie Nachweis ausreichender Einkünfte und einer Krankenversicherung) ab.¹⁵¹

Was unter sozialer Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz zu verstehen ist, lässt sich nicht allein anhand der Richtlinie 2003/109 klären, da die einschlägige Bestimmung ausdrücklich auf das nationale Recht verweist. Dem folgend kommt diesen Begriffen keine autonome und einheitliche unionsrechtliche Bedeutung zu. Der Unionsgesetzgeber wollte nämlich die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede in der Definition und der genauen Tragweite der fraglichen Begriffe unberührt lassen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Mitgliedstaaten die praktische Wirksamkeit der Richtlinie bei der Anwendung des in Art 11 Abs 1 lit d vorgesehenen Gleichbehandlungsgrundsatzes beeinträchtigen dürfen. Vielmehr müssen sie bei der Festlegung der Maßnahmen der sozialen Sicherheit, der Sozialhilfe und des Sozialschutzes, die in ihrem nationalen Recht vorgesehen sind, die in der Grundrechte-Charta gewährleisteten Rechte beachten und die in ihr normierten Grundsätze berücksichtigen. Dazu zählt insb Art 34 Abs 3 GRC, wonach zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und der Armut die Union, und damit die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union, *„das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrecht und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten (anerkennt und achtet)“*.¹⁵²

Die in Art 11 Abs 4 Richtlinie 2003/109 vorgesehene und als Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz eng auszulegende mögliche Beschränkung auf die Kernleistungen umfasst nur die Sozialhilfe und den Sozialschutz, nicht jedoch die

¹⁵⁰ ABIEU 2004 L 16, 44.

¹⁵¹ EuGH, Rs C-40/11, *Iida*, Urteil vom 8.11.2012, Rdnr 47.

¹⁵² EuGH, Rs C-571/10, *Kamberaj*, Urteil vom 24.4.2012, Rdnrn 80 f.

Leistungen der sozialen Sicherheit. Hinzu kommt, dass ein Mitgliedstaat sich auf diese Ausnahme nur berufen darf, wenn die für die Durchführung der Richtlinie 2003/109 zuständigen Stellen des betreffenden Mitgliedstaats eindeutig zum Ausdruck gebracht haben, dass sie diese Ausnahme in Anspruch nehmen wollen. In diesem Fall gestattet es die Ausnahme in Art 11 Abs 4 Richtlinie 2003/109 den Mitgliedstaaten, die Gleichbehandlung zu beschränken, *„ausgenommen diejenigen von den Behörden, sei es auf nationaler, auf regionaler oder auf kommunaler Ebene, gewährten Leistungen der Sozialhilfe oder des Sozialschutzes, die dazu beitragen, es dem Einzelnen zu erlauben, seine Grundbedürfnisse wie Nahrung, Wohnung und Gesundheit zu befriedigen“*.¹⁵³

Langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige sind in bestimmten Bereichen wie Inländer zu behandeln. Zu diesen Bereichen gehören insb soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz (Art 11 Abs 1 lit d Richtlinie 2003/109) sowie der Zugang zu Waren und Dienstleistungen sowie zur Lieferung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen für die Öffentlichkeit und zu Verfahren für den Erhalt von Wohnraum (Art 11 Abs 1 lit f Richtlinie 2003/109). Auf den Gleichbehandlungsgrundsatz in der einschlägigen Bestimmung der Richtlinie können sich Einzelne vor nationalen Verwaltungsbehörden und Gerichten direkt berufen (subjektive unmittelbare Wirkung) und letztere Institutionen haben ihn direkt anzuwenden (objektive unmittelbare Wirkung). Dem Gleichbehandlungsgrundsatz widersprechendes nationales Recht wird verdrängt (Anwendungsvorrang).

Den Mitgliedstaaten bzw den nachgeordneten Gebietskörperschaften derselben wie dem Land Südtirol bleibt dabei nur noch insoweit eigener Handlungsspielraum, als die Richtlinie einen solchen einräumt oder auf das nationale Recht verweist.

Die gegenständlichen Vorgaben der Richtlinie 2003/109 führten beispielsweise dazu, dass die im geltenden Landesgesetz Nr 13 vom 17. Dezember 1998 über die Gewährung von Wohngeld vorgesehene unterschiedliche Behandlung von

¹⁵³ EuGH, Rs C-571/10, *Kamberaj*, Urteil vom 24.4.2012, Rdnr 91.

Unionsbürgern (einschließlich Inländern) einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits auf langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige nicht mehr anwendbar ist¹⁵⁴ und dem folgend den Vorgaben aus der Richtlinie 2003/109 angepasst werden muss.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Autonomie in Gesetzgebung und Verwaltung

Die Entwicklung der Autonomie Südtirols wird auch durch bestimmte Änderungen der italienischen Verfassungsordnung beeinflusst. Zwar hat das Autonomiestatut den Rang eines Verfassungsgesetzes, doch kann ein späteres Verfassungsgesetz vorsehen, dass am Autonomiestatut Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Ebenso Auswirkung auf die Autonomie Südtirols hat die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs, dem die Kompetenz zukommt, sowohl die Verfassung der Republik als auch das Autonomiestatut verbindlich auszulegen.

1. Vom Pariser Vertrag zum Zweiten Autonomiestatut

In Umsetzung der italienischen Verpflichtungen aus dem Pariser Vertrag¹⁵⁵ wurde von der Verfassungsgebenden Versammlung mit dem Verfassungsgesetz Nr 5 vom 26. Februar 1948¹⁵⁶ über das Sonderstatut für die Autonome Region Trentino-Südtirol das Erste Autonomiestatut verabschiedet (im Folgenden: 1. Autonomiestatut). Dieses führte zur Errichtung der Autonomen Region Trentino-Südtirol mit den beiden Provinzen Bozen und Trient. Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie wurde im italienischen Verfassungssystem als Sonderautonomie gem Art 116 Verf ausgestaltet. Die hauptsächliche Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz kam jedoch der Region und nicht den beiden Autonomen Provinzen zu.

¹⁵⁴ Vgl Beschluss des LG Bozen vom 19.12.2012 (*Autonome Provinz Bozen/Kamberg*).

¹⁵⁵ Siehe dazu unter II.1.B.

¹⁵⁶ GA Nr 62 vom 13.3.1948.

Österreich qualifizierte das Erste Autonomiestatut als Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens aus dem Pariser Vertrag und brachte im Jahr 1959 die „Südtirolfrage“ vor die UNO.¹⁵⁷ Grundlegend für die weitere Ausgestaltung der Autonomie Südtirols war das am 30. November 1969 zwischen den Außenministern Italiens und Österreichs, *Aldo Moro* und *Kurt Waldheim*, akkordierte Paket.¹⁵⁸ Dieses enthält eine Summe von insgesamt 137 Maßnahmen, welche insb durch verfassungsgesetzliche Änderungen des Autonomiestatuts, den Erlass von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut und die Verabschiedung staatlicher Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsmaßnahmen eine maßgebliche Erweiterung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Autonomen Provinz verwirklichen sollten. Der Operationskalender¹⁵⁹ legte die Verwirklichung des Pakets Zug um Zug fest. Nach Erlassung der letzten Durchführungsbestimmungen durch Italien gab Österreich im Jahr 1992 die bereits 1969 akkordierte Streitbeilegungserklärung ab.¹⁶⁰

Die erforderlichen verfassungsgesetzlichen Veränderungen erfolgten insb durch das Verfassungsgesetz Nr 1 vom 10. November 1971.¹⁶¹ Mit DPR Nr 670 vom 31. August 1972,¹⁶² dem Zweiten Autonomiestatut (im Folgenden: ASt), wurden die alten und neuen verfassungsgesetzlichen Bestimmungen des Statuts in einem Einheitstext zusammengefasst. Damit beruht die Sonderautonomie der Autonomen Provinz Bozen innerstaatlich auf dem Sonderstatut für die Autonome Region Trentino-Südtirol sowie den dazugehörigen Durchführungsbestimmungen.

¹⁵⁷ Vgl etwa die Resolution 1497 (XVI) der UNO Vollversammlung: *UN General Assembly, The status of the German-speaking element in the Province of Bolzano (Bozen); implementation of the Paris agreement of 59.1946, 31 October 1960, A/RES/1497* unter <http://www.refworld.org/docid/3b00f06c64.html> (abgerufen 21.12.2014).

¹⁵⁸ Siehe dazu unter II.1.B.

¹⁵⁹ Siehe dazu unter II.1.B.

¹⁶⁰ Siehe dazu unter II.1.C.

¹⁶¹ GA Nr 3 vom 5.1.1972.

¹⁶² GA Nr 301 vom 20.11.1972.

2. Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie im Zweiten Autonomiestatut

A. Kompetenzen und Schranken

Das Autonomiestatut folgt in der Kompetenzverteilung dem allgemeinen Modell der Regionalautonomie der Verfassung von 1948. Das Modell orientiert sich am Prinzip der Trennung der Kompetenzen und weist im Wege der Enumerierung der Autonomen Provinz die Kompetenzen ausdrücklich im Autonomiestatut zu, insb in Art 8 und Art 9 ASt. Die Gesetzgebungsbefugnisse werden in primäre und sekundäre Befugnisse unterschieden, zu denen tertiäre Zuständigkeiten (siehe Art 10 ASt) sowie weitere punktuell durch das Autonomiestatut zugewiesene gesetzgeberische Befugnisse hinzukommen. Zu letzteren Befugnissen gehören Art 13 ASt (Richtlinien zur Preisfestsetzung im Bereich elektrischer Energie) oder die durch das Verfassungsgesetz Nr 2 vom 31. Jänner 2001¹⁶³ eingeführten Befugnisse zur Regelung von Wahlgesetzgebung, Regierungsform und Instrumenten direkter Demokratie (Art 47 Abs 2 ASt idF Art 4 Abs 1 lit v VerfG Nr 2/2001).

Für die Verwaltungsbefugnisse, konkret die allgemeine Verwaltungsbefugnis und die Verordnungsbefugnis (Art 54 ASt), gilt das in Art 16 Abs 1 ASt enthaltene Prinzip des Parallelismus: in jenen Materien, in denen Gesetzgebungsbefugnis besteht, verfügt die Autonome Provinz auch über entsprechende Verwaltungsbefugnisse. Ebenfalls stehen der Autonomen Provinz jene Verwaltungsbefugnisse zu, die nach der früheren Ordnung dem Staat zustanden. Hier sollen die eventuell anderen Körperschaften zukommenden Verwaltungsbefugnisse bei diesen belassen werden, wenn sie nicht vom Statut berührt werden.¹⁶⁴ Gem Art 16 Abs 2 ASt bleiben jene Verwaltungsbefugnisse aufrecht, die den Provinzen auf Grund von geltenden Gesetzen zustehen, soweit sie mit dem Statut vereinbar sind. Die-

¹⁶³ GA Nr 26 vom 1.2.2001.

¹⁶⁴ Siehe *Reggio d'Acì*, *La Regione Trentino-Alto Adige*² (1994) 301.

se Bestimmung bezieht sich auf jene Verwaltungsbefugnisse, die den Provinzen allgemein im Sinne von Art 128 Verf 1948 zukamen.¹⁶⁵

Der Staat kann der Autonomen Provinz mit Gesetz sowohl Gesetzgebungsbe-
fugnisse zur Regelung von Diensten übertragen, die sich auf Sachgebiete bezie-
hen, die nicht in die Zuständigkeit der Provinz gem Statut fallen (Art 17 Abs 1
ASt) als auch Verwaltungsbefugnisse (Art 16 Abs 3 ASt). In letzterem Fall gehen
die Kosten für die Ausübung dieser Befugnisse weiterhin zu Lasten des Staa-
tes.¹⁶⁶ Derartig delegierte Befugnisse können mit einfachem Staatsgesetz geän-
dert oder widerrufen werden.

Auch die Autonome Region Trentino-Südtirol kann der Autonomen Provinz Ver-
waltungsbefugnisse übertragen (Art 18 Abs 1 ASt). Dies erfolgte vor 1972 im Be-
reich des Genossenschaftswesens,¹⁶⁷ nach 1972 für die Feuerwehrdienste (ver-
pflichtend aufgrund Art 18 Abs 1 ASt)¹⁶⁸ und für die Leistungen im Bereich der
Ergänzungsvorsorge.¹⁶⁹

Die Unterscheidung zwischen primärer und sekundärer Gesetzgebungsbefugnis
orientiert sich an den Schranken, die dem Landesgesetzgeber (neben den allge-
meinen Schranken wie Gebiet und Materie) gem Art 8 und Art 9 ASt iVm Art 4
und Art 5 ASt auferlegt sind. In ihrer primären Gesetzgebungstätigkeit ist die Au-
tonome Provinz an folgende Schranken gebunden: die Verfassung, die Grund-
sätze der Rechtsordnung der Republik,¹⁷⁰ die Achtung der internationalen Ver-
pflichtungen und der nationalen Interessen, in welchen jenes des Schutzes der
örtlichen sprachlichen Minderheiten inbegriffen ist, sowie die grundlegenden Be-
stimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik. In Ausübung der
sekundären Gesetzgebungsbefugnis muss die Autonome Provinz neben den für

¹⁶⁵ Vgl etwa Gesetz Nr 142 vom 8.6.1990 über die Ordnung der lokalen Autonomien, OBI Nr 42 zu GA Nr 135 vom 12.6.1990.

¹⁶⁶ Art 14 GvD Nr 268/1992 bestimmt, dass der Staat der Provinz die entsprechenden Ausgaben im Einvernehmen rückerstattet, die Quantifizierung erfolgt entweder auf der Grundlage der in den einzelnen Delegierungsbestimmungen festgelegten Kriterien oder im Einvernehmen zwischen Regierung und Landeshauptmann.

¹⁶⁷ RG Nr 7 vom 29.1.1954 bzw RG Nr 3 vom 11.2.1955.

¹⁶⁸ RG Nr 17 vom 2.9.1978.

¹⁶⁹ Art 2 RG Nr 4 vom 4.5.1992.

¹⁷⁰ Art 4 Abs 1 lit c VerfG Nr 2/2001 ersetzte den Ausdruck „Stato“ durch den Ausdruck „Repubblica“.

die primäre Gesetzgebungsbefugnis geltenden Schranken zusätzlich die in den Gesetzen des Staats festgelegten Grundsätze beachten und ist damit für die (bloße) Detailregelung zuständig.¹⁷¹ Die tertiäre (ergänzende) Gesetzgebungskompetenz dient zur Anpassung der allgemeinen Rechtsordnung an die lokalen Bedürfnisse, sie hat die für die primäre Gesetzgebungsbefugnis geltenden Schranken einzuhalten.¹⁷² Die delegierte Gesetzgebungsbefugnis gem Art 17 ASt hat neben spezifisch im Delegierungsgesetz festgelegten Schranken auch die Schranken der primären Gesetzgebungsbefugnis zu beachten.¹⁷³ Auch für weitere, außerhalb der Kompetenzkataloge von Art 8, Art 9 und Art 10 ASt der Autonomen Provinz zugesprochene Kompetenzen gelten die Schranken der primären Kompetenz, beispielsweise für Art 13 ASt.

Der konkrete Inhalt der Schranken erschließt sich im Einzelfall aus den einschlägigen staatsgesetzlichen Normen.

B. Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut

Die Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut¹⁷⁴ dienen der Detailgestaltung der Autonomie, indem sie die Abgrenzung zwischen staatlichen und autonomen Kompetenzbereichen näher festlegen und gegebenenfalls die Übertragung von Funktionen, Ämtern und Personal vornehmen. Sie definieren auch spezifische Beziehungen zum Staat, zB Stellungnahmerechte oder Einvernehmen, und erfüllen damit die Funktion eines Koordinierungsinstruments auf Verfahrensebene.

Die auf der Grundlage von Art 107 ff ASt in Form eines gesetzesvertretenden Dekrets vom Präsidenten der Republik erlassenen Durchführungsbestimmungen¹⁷⁵ sind eine Rechtsquelle von besonderem Charakter, die gegenüber den einfachen

¹⁷¹ Vgl VfGH Urteil Nr 114/1985 RE Pkt 4.

¹⁷² *Reggio d'Aci* (1994) 230f, 232.

¹⁷³ *Reggio d'Aci* (1994) 241.

¹⁷⁴ Vgl auch *Happacher*, Südtirols Autonomie in Europa (2012) 67ff.

¹⁷⁵ Bis zum Jahre 1988 trugen die Durchführungsbestimmungen die Bezeichnung „Dekret des Präsidenten der Republik“, siehe Art 14 Gesetz Nr 400 vom 23.8.1988 (OBl zu GA Nr 214 vom 12.9.1988).

Gesetzen des Staates in ihrem Anwendungsbereich Vorrang hat¹⁷⁶ und folglich auch von diesen abweichende Regelungen treffen kann. Aufgrund ihrer verstärkten Bestandskraft gegenüber den anderen primären Rechtsquellen können sie nur durch Durchführungsbestimmungen oder Verfassungsbestimmungen abgeändert, aufgehoben oder eingeschränkt werden.¹⁷⁷

Durchführungsbestimmungen können auch Regelungen *praeter statutum* zur vollständigen Umsetzung des Statuts enthalten. Sie müssen dabei dem Geist und den Zielsetzungen des Statuts zu entsprechen,¹⁷⁸ einen logischen Zusammenhang mit dem Normensystem des Statuts bilden sowie die Ziele der Umsetzung des Statuts im Rahmen der Regionalautonomie verfolgen. Diese Schranken sind bei einer inhaltlichen Ergänzung des Autonomiestatuts zu beachten.¹⁷⁹

In den Durchführungsbestimmungen kommt das Verhandlungsprinzip zum Ausdruck, das die Beziehungen zwischen dem Staat und der Sonderautonomie prägt. Dieses Prinzip ist sowohl in Art 104 ASt (Finanzautonomie) als auch in den Art 107 ff ASt verankert und wurde schon in Pkt 2 PV grundgelegt, der bestimmt, dass die Verwirklichung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie in Absprache (Konsultation) mit örtlichen Vertretern der deutschsprachigen Bevölkerung zu erfolgen hat. Die Einbeziehung der zu schützenden Gruppe in die konkrete Ausgestaltung der Autonomie ist damit sichergestellt. Zugleich erfolgt im Rahmen der paritätischen Kommissionen, ohne deren positives Gutachten die Regierung keine Durchführungsbestimmung verfassungskonform erlassen kann, der Ausgleich zwischen den Interessen der Autonomie und den Interessen des Staates.

¹⁷⁶ VfGH Urteile Nr 51/ 2006 RE Pkt 5; Nr 221/2003 RE Pkt 3; Nr 353/2001 RE Pkt 4; Nr 213/1998 RE Pkt 4.2; Nr 151/1972 RE Pkt 2.

¹⁷⁷ Vgl VfGH Urteile Nr 221/2003 RE Pkt 3; Nr 51/2006 RE Pkt 5.

¹⁷⁸ VfGH Urteil Nr 212/1984 RE Pkt 2.

¹⁷⁹ VfGH Urteile Nr 353/2001 RE Pkt 4; Nr 341/2001 RE Pkt 4; Nr 212/1984 RE Pkt 2; Nr 20/1956 RE Pkt 13 f.

3. Ausgestaltung der Autonomie von 1972 bis 1992

A. Umsetzung des Pakets

Nach dem Inkrafttreten des Zweiten Autonomiestatuts mit 20. Februar 1972 erfolgte die weitere Ausgestaltung der Autonomie in Durchführung der im Paket vorgesehenen Maßnahmen. Neben einer Reihe von Durchführungsbestimmungen, welche die neu gewonnenen Befugnisse im Detail ausgestalten, sind zwei Staatsgesetze anzuführen, nämlich das Gesetz Nr 118 vom 11. März 1972¹⁸⁰ und das Gesetz Nr 422 vom 30. Dezember 1991.¹⁸¹ Das Gesetz Nr 118/1972 setzt die Paketmaßnahmen Nr 106 bis Nr 110 und Nr 112 bis Nr 120 um. Darunter fallen Verfahren zur Anerkennung von in Österreich oder Deutschland erworbenen Studientiteln sowie die Wiederherstellung der Vor- und Familiennamen in deutscher Sprache. Das Gesetz Nr 422/1991 betrifft die Paketmaßnahme Nr 111 hinsichtlich der Wahlkreise für den Senat.

Im Zusammenhang mit der Beendigung des Streits vor den Vereinten Nationen sind drei Durchführungsbestimmungen als *conditio sine qua non* für die Zustimmung der Südtiroler Vertreter zur Abgabe der Streitbeilegungserklärung zu nennen:¹⁸² das GvD Nr 266 vom 16. März 1992 (Beziehungen zwischen Staats- und Landesgesetzgebung),¹⁸³ das GvD Nr 267 vom 16. März 1992 (Konsolidierung von Kompetenzen)¹⁸⁴ und das GvD Nr 268 vom 16. März 1992 (Finanzautonomie).¹⁸⁵

¹⁸⁰ GA Nr 95 vom 11.4.1972.

¹⁸¹ GA Nr 3 vom 4.1.1992.

¹⁸² Bonell/Winkler, Südtirols Autonomie¹⁰ (2010) 73, 175, 178.

¹⁸³ OBI Nr 94 zu GA Nr 94 vom 22.4.1992. Siehe dazu unter III.9.

¹⁸⁴ OBI Nr 94 zu GA Nr 94 vom 22.4.1992.

¹⁸⁵ OBI Nr 94 zu GA Nr 94 vom 22.4.1992. Siehe dazu unter III.8.

B. DPR Nr 616/1977 und DPR Nr 526/1987

Im Zeitraum von 1972 bis 1992 erfuhren die Regionen mit Normalstatut eine erste Umsetzung ihrer Autonomie, insb durch das DPR Nr 616 vom 24. Juli 1977.¹⁸⁶ Auf der Grundlage des damaligen Art 118 Abs 1 und 2 Verf¹⁸⁷ regelte das DPR Nr 616/1977 die Übertragung der Verwaltungsfunktionen an die Regionen mit Normalstatut in den Bereichen der regionalen Gesetzgebungszuständigkeiten gem Art 117 Verf¹⁸⁸ und sah die Delegierung eine Reihe von weiteren staatlichen Verwaltungsfunktionen an die Regionen vor, ebenso befasste es sich mit den Verwaltungsbefugnissen der Gemeinden.

Grundsätzlich finden die für die Regionen mit Normalstatut geltenden Regeln keine Anwendung auf die Sonderautonomie. Deshalb bedurfte es einer Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut, um jene vom Staat auf die Regionen mit Normalstatut übertragenen bzw delegierten Befugnisse, über die die Autonome Provinz bis dahin noch nicht verfügte, auch an diese zu übertragen.

¹⁸⁶ OBI zu GA Nr 234 vom 29.8.1977.

¹⁸⁷ Art 118 Verfassung 1948 lautete: „Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.“

¹⁸⁸ Art 117 Verfassung 1948 lautete „La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;

circoscrizioni comunali;

polizia locale urbana e rurale;

fiere e mercati;

beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;

istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;

musei e biblioteche di enti locali;

urbanistica;

turismo ed industria alberghiera;

tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;

viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;

navigazione e porti lacuali;

acque minerali e termali;

cave e torbiere;

caccia;

pesca nelle acque interne;

agricoltura e foreste;

artigianato;

altre materie indicate da leggi costituzionali.

Mit der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526 vom 19. November 1987¹⁸⁹ erfolgte die Ausdehnung des DPR Nr 616/1977 auf die Autonome Region Trentino-Südtirol und auf die beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient. Die im DPR Nr 616/1977 enthaltenen Kompetenzbeschreibungen stellen eine Referenzgröße für die Kompetenzen Südtirols hinsichtlich jener Aspekte dar, die 1987 nicht vom Autonomiestatut samt den Durchführungsbestimmungen erfasst waren, da die mit dem DPR Nr 526/1987 erfolgte Übertragung bzw Delegation der Verwaltungsbefugnisse keinesfalls in geringerem Umfang erfolgen kann als für die Regionen mit Normalstatut, da es ansonsten zu einer Schlechterstellung der Sonderautonomie käme.¹⁹⁰

Art 3 Abs 1 DPR Nr 526/1987 bestimmt, dass die Autonome Provinz die Befugnisse der Verwaltungspolizei auf ihr gem Art 8, Art 9 und Art 10 ASt übertragenen Sachgebieten ausübt bzw gilt die Übertragung staatlicher Befugnisse auch für die Verwaltungspolizeibefugnisse (Art 3 Abs 2 DPR Nr 526/1987). Art 9 DPR Nr 526/1987 bestimmt in Abs 1, dass die Festlegung der Verwaltungsbefugnisse gem DPR Nr 616/1977 für jedes darin erfasste Sachgebiet auch für die Verwaltungsbefugnisse der Provinz hinsichtlich der einschlägigen in Art 8 und Art 9 ASt aufgezählten Sachgebiete gilt, wobei festzuhalten ist, dass diese Definitionen tendenziell weiter sind als die bisherigen.¹⁹¹ Art 9 Abs 3 DPR Nr 526/1987 bestimmt, dass zu den mit Durchführungsbestimmungen übertragenen Verwaltungsaufgaben für jedes Sachgebiet all jene gehören, die mit DPR Nr 616/1977 für die Regionen mit Normalstatut festgelegt sind. Zusätzlich sind der Autonomen Provinz all jene Verwaltungsaufgaben zugewiesen, die aufgrund des DPR Nr 616/1977 nicht mehr vom Staat wahrgenommen werden bzw jene Verwaltungsaufgaben, die durch das DPR Nr 616/1977 wie auch immer zugewiesen wurden

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.“

¹⁸⁹ OBI Nr 94 zu GA Nr 301 vom 28.12.1987. Siehe dazu *Bronzetti*, L'estensione al Trentino-Alto Alto Adige del D.P.R. 616 (1991).

¹⁹⁰ VfGH Urteil Nr 449/1988 RE Pkt 2 im Bereich Kommunikations- und Transportwesen: „...ad eguale ampliamento deve pervenirsi per le Regioni a statuto speciale (comprese le Province autonome di Trento e Bolzano), per l'ovvio rilievo che a queste non può essere riservato un trattamento deteriore (cfr. sentt. n. 216 del 1985 e n. 304 del 1985).“

¹⁹¹ *Bronzetti* (1991) 12 f.

und noch nicht auf die Autonome Provinz ausgedehnt sind (Art 10 Abs 1 DPR Nr 526/1987). Art 11 Abs 2 DPR Nr 526/1987 bestimmt, dass die gem Art Nr 616/1977 den Regionen mit Normalstatut übertragenen Aufgaben in den Sachbereichen von Art 8 ASt insoweit, als sie nicht schon in deren eigene Zuständigkeit fallen, der Autonomen Provinz abgetreten werden. Diese Befugnisse zählen somit zu den eigenen Befugnissen der Autonomen Provinz.¹⁹²

Hinsichtlich der durch Art 11 Abs 1 bzw Art 11 Abs 3 DPR Nr 526/1987 delegierten Befugnisse enthält Art 5 DPR Nr 526/1987 Bestimmungen hinsichtlich eines Weisungsrechts und einer allgemeinen Ersatzbefugnis der Regierung in den Bereichen der vom Staat übertragenen Verwaltungsbefugnisse.¹⁹³

Art 15 DPR Nr 526/1987 befasst sich mit der Übertragung von Verwaltungsaufgaben an die Gemeinden. Art 15 Abs 1 DPR Nr 526/1987 bestimmt, dass die Verwaltungsaufgaben, die nach den allgemeinen Gesetzen des Staates iSd Art 128 Verf den Gemeinden zugewiesen sind, auch als den Gemeinden der Provinzen Trient und Bozen unmittelbar zugewiesen gelten, falls sie nicht in die Zuständigkeit der Region oder der Provinzen fallen, ebenso die Aufgaben nach dem DPR Nr 616/1977. Da die durch das DPR Nr 616/1977 an die Gemeinden übertragenen Verwaltungsbefugnisse im Rahmen des Südtiroler Autonomiestatuts in der Regel in die Zuständigkeit der Region bzw der Autonomen Provinzen fallen,¹⁹⁴ fügt Art 15 Abs 2 DPR Nr 526/1987 hinzu, dass die Übertragung der Verwaltungsbefugnisse in den Sachbereichen in der Zuständigkeit der Region oder der Provinzen auf die Gemeinden mit Regionalgesetz erfolgt, welche im Falle der Landeszuständigkeiten auf übereinstimmenden Antrag der Provinzen beschlossen wird. Diese Bestimmung wurde 1997 dahingehend abgeändert, dass die Verwaltungsaufgaben, welche in die Zuständigkeit der Autonomen Provinzen fal-

¹⁹² Bronzetti (1991) 14.

¹⁹³ Art 5 DPR Nr 526/1987 lautet: „Die Regierung der Republik erteilt durch den Regierungskommissär für die Wahrnehmung der der Region Trentino-Südtirol bzw. den Provinzen Trient und Bozen übertragenen Verwaltungsaufgaben Weisungen, die diese zu befolgen haben, und übt die im Artikel 2 des Gesetzes vom 22.7.1975, Nr 382, vorgesehene Ersatzbefugnis aus.“

¹⁹⁴ Bronzetti (1991) 21.

len, durch Landesgesetz übertragen werden.¹⁹⁵ Jedenfalls besteht keine Verpflichtung zur Übertragung von Verwaltungsbefugnissen an die Gemeinden.¹⁹⁶

Art 6 bis Art 8 DPR Nr 526/1987 enthalten Regelungen zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht.¹⁹⁷ Art 18 DPR Nr 526/1987 bestimmt ausdrücklich, dass die Sachbereiche „Bergbau einschließlich der Mineral- und Thermalwässer“, „Kommunikations- und Transportwesen im Interessenbereich der Provinz“ und „Hochschulfürsorge“ durch eigene Durchführungsbestimmungen geregelt sind.

C. Reform der Finanzautonomie

1989 kam es gem dem in Art 104 ASt vorgesehenen Verfahren zur Reform der Bestimmungen zur Finanzautonomie durch das Gesetz Nr 386 von 30. November 1989¹⁹⁸ über Normen zur Koordinierung des Finanzwesens der Region Trentino-Südtirol und der Autonomen Provinzen Bozen und Trient mit der Abgabenreform. Damit wurden die Folgen der 1971 begonnenen Reform des italienischen Steuerwesens aufgefangen, die zu schwerwiegenden finanziellen Engpässen im Haushalt der Autonomen Provinz geführt hatten.¹⁹⁹ Da einige wichtige Aspekte im Detail unregelt blieben, erfolgten diese mit der Durchführungsbestimmung GvD Nr 268/1992 im Zuge der letzten Verhandlungen vor der Abgabe der Streitbeilegungserklärung.²⁰⁰

4. Entwicklungen 1992 bis zum Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001

A. Delegierungen

Nach Abgabe der Streitbeilegungserklärung 1992 erfolgte eine Weiterentwicklung der autonomen Befugnisse durch die Übernahme von weiteren Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktionen in autonomiepolitisch relevanten Bereichen wie Ver-

¹⁹⁵ Art 15 DPR Nr 527/1987 idF Art 2 GvD Nr 275/1997.

¹⁹⁶ *Bronzetti* (1991) 21.

¹⁹⁷ Siehe dazu III.11.

¹⁹⁸ GA Nr 283 vom 4.12.1989.

¹⁹⁹ *Bonell/Winkler* (2010) 70.

kehr, Schule oder Energie („dynamische Autonomie“).²⁰¹ Hauptgründe dafür waren die Verpflichtungen Italiens im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion zur Sanierung des Staatshaushaltes sowie die Vertiefung des EU-Binnenmarktes. Aus staatlicher Sicht sollten insb Einsparungen für den Staatshaushalt erzielt werden. Zusätzlich sollte die Delegation staatlicher Verwaltungsbefugnisse im Rahmen von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut auf der Grundlage von Art 16 Abs 3 ASt zur Schaffung organischer Verwaltungsbereiche und zur Ergänzung des Autonomiestatuts führen. Grundlage für diese Delegationen waren Art 34 Abs 2 Gesetz Nr 724 vom 23. Dezember 1994²⁰² sowie Art 2 Abs 56 Gesetz Nr 549 vom 28. Dezember 1995²⁰³. Die Einsparungen für den Staatshaushalt waren durch den Verzicht der Autonomen Provinz auf den ihr im Falle einer Delegation zustehenden Kostenersatz gem Art 17 ASt (ausgeführt in Art 14 GvD Nr 268/1992) zu erzielen.

In folgenden Sachbereichen erfolgten Delegationen an die Autonome Provinz: Kraftfahrzeugdienst,²⁰⁴ Ämter der Arbeitsvermittlung,²⁰⁵ unterrichtendes Personal der Schulen mit Staatscharakter,²⁰⁶ Staatsstraßen,²⁰⁷ Finanzierung der Freien

²⁰⁰ Zur Finanzautonomie siehe näher unter III.8.

²⁰¹ Bonell/Winkler (2010) 156.

²⁰² GA Nr 304 vom 30.12.2014. Art 34 Abs 2 lautet: „2. Le norme di attuazione per il completamento del trasferimento delle competenze previste dagli statuti di autonomia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono emanate entro il 30 aprile 1995; le spese sostenute a decorrere dall'anno 1995 dallo Stato, per le funzioni da trasferire, determinate d'intesa fra lo Stato, le regioni e le province autonome, sono poste a carico degli interessati, a condizione che il trasferimento venga completato entro il 30 settembre 1995. Al fine di rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni trasferite con le medesime norme di attuazione viene altresì delegato alle regioni e alle province stesse, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni amministrative che, esercitate dagli uffici statali soppressi, residuano alla competenza dello Stato; al finanziamento degli oneri necessari per l'esercizio delle funzioni delegate che provvedono gli enti interessati, avvalendosi a tal fine delle risorse che sono determinate di intesa con il Governo in modo da assicurare risparmi di spesa per il bilancio dello Stato.“

²⁰³ GA Nr 302 vom 28.12.1995. Art 2 Abs 56 lautet: „56. Alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, con norme di attuazione, previo parere delle relative commissioni paritetiche, sono trasferite ulteriori funzioni per completare le competenze previste dai rispettivi statuti speciali; al fine di rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni trasferite con le medesime norme di attuazione viene altresì delegato alle regioni e province autonome stesse, per il rispettivo territorio, l'esercizio di funzioni legislative nonché di quelle amministrative che, esercitate dagli uffici statali soppressi, residuano alle competenze dello Stato; al finanziamento degli oneri necessari per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate provvedono gli enti interessati, avvalendosi a tal fine delle risorse che sono determinate d'intesa con il Governo in modo da assicurare risparmi di spesa per il bilancio dello Stato e a condizione che il trasferimento effettivo venga completato entro il 30 giugno del rispettivo anno.“

²⁰⁴ GvD Nr 429 vom 21.9.1995.

²⁰⁵ GvD Nr 430 vom 21.9.1995.

²⁰⁶ GvD Nr 434 vom 24.7.1996.

²⁰⁷ GvD Nr 320 vom 2.9.1997.

Universität Bozen;²⁰⁸ Wasserbauten der 1. und 2. Kategorie;²⁰⁹ örtliche Eisenbahndienste;²¹⁰ Grund- und Gebäudekataster.²¹¹ Diese Delegationen fanden auch nach 2001 mit der Übernahme der gesundheitlichen Betreuung der Insassen von Haftanstalten²¹² und der Finanzierung des Konservatoriums²¹³ und im Rahmen des Mailänder Abkommens sowie des Abkommens von Rom zur Überarbeitung der Finanzautonomie ihre Fortsetzung.²¹⁴

B. GvD Nr 112/1998

1997 verwirklichte das Gesetz Nr 59 vom 15. März 1997²¹⁵ eine weitere Aufwertung der Regionen mit Normalstatut. Vor dem Hintergrund einer angestrebten Verfassungsreform ermächtigte das Gesetz Nr 59/1997 die Regierung, ua den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften iS von Art 5, Art 118 und Art 128 Verf Verwaltungsfunktionen und -aufgaben zu übertragen (vgl Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 59/1997). Zugleich legt Art 1 Abs 3 f Gesetz Nr 59/1997 fest, welche Aufgaben dem Staat verbleiben. Sind die Funktionen und Aufgaben auf die in Art 117 Abs 1 Verf angeführten Sachbereiche regionaler Kompetenz rückführbar, kommt den Regionen auch die Gesetzgebungsbefugnis zu.

Das Gesetz Nr 59/1997 wurde hinsichtlich der Übertragung der Verwaltungsfunktionen und -aufgaben an die Regionen und lokalen Gebietskörperschaften mit dem GvD Nr 112 vom 31. März 1998²¹⁶ umgesetzt. Falls nichts anderes verfügt wird, gilt gem Art 1 Abs 2 GvD Nr 112/1998, dass

„il conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge.“

²⁰⁸ Gesetze Nr 127 vom 15.5.1997 (Art 17 Abs 121) bzw Nr 191 vom 23.12.1009 (Art 2 Abs 123).

²⁰⁹ GvD Nr 463 vom 11.11.1999.

²¹⁰ GvD Nr 174 vom 16.3.2001.

²¹¹ GvD Nr 280 vom 18.5.2001.

²¹² GvD Nr 168 vom 12.4.2006.

²¹³ GvD Nr 245 vom 25.7.2006.

²¹⁴ Siehe dazu unter III.8.C.

²¹⁵ OBI Nr 56 zu GA Nr 63 vom 17.3.1997.

²¹⁶ OBI zu GA Nr 92 vom 21.4.1998.

Art 10 GvD Nr 112/1998 befasst sich mit den Regionen mit Sonderstatut und bestimmt:

„Con le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle regioni a statuto ordinario.”

Dem folgend betrifft das GvD Nr 112/1998 die Autonome Provinz nicht direkt, sondern garantiert über Art 10 GvD Nr 112/1998 die Übertragung allfälliger weiterer Funktionen und Aufgaben im Wege von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut.

C. Verfassungsgesetz Nr 2/2001

Art 4 VerfG Nr 2 vom 31. Jänner 2001²¹⁷ über die Direktwahl der Präsidenten der Regionen mit Sonderstatut und der Autonomen Provinzen Bozen und Trient brachte in Ausdehnung der mit Verfassungsgesetz Nr 1 vom 22. November 1999²¹⁸ für die Regionen mit Normalstatut eingeführten Möglichkeiten hinsichtlich der statutarischen Autonomie eine Reihe von ausdrücklichen Gesetzgebungsbeugnissen für die Autonome Provinz sowie Neuerungen hinsichtlich der Vertretung der Ladinier.

Eine weitere bedeutende Änderung betrifft die Beziehungen zwischen Region und Autonomen Provinzen, in denen nunmehr auch auf institutioneller Ebene die tragende Rolle der Autonomen Provinzen zum Ausdruck kommt. So werden in Umkehrung des bisherigen Systems die Landtage gewählt und bilden mit ihren Abgeordneten den Regionalrat (Art 25 Abs 1 ASt). Art 47 Abs 2 ASt sieht nunmehr die Autonome Provinz zuständig, in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik sowie unter Achtung der internationalen Verpflichtungen und des ASt mit Landesgesetz die Regierungsform der Provinz, die Modalitäten für die Wahl des Landtages, des Landeshauptmanns und der Landesräte, die Beziehungen zwischen den Organen der Provinz, die Einreichung und die Genehmigung des begründeten Misstrauensan-

²¹⁷ GA Nr 26 vom 1.2.2001.

²¹⁸ GA Nr 266 vom 22.12.1999.

trags gegen den Landeshauptmann, die Fälle von Unwählbarkeit und Unvereinbarkeit in Zusammenhang mit diesen Ämtern und die Instrumente direkter Demokratie wie Volksinitiative und Referenden zu regeln.

5. Ausgestaltung der Autonomie und Verfassungsgesetz Nr 3/2001

Das Verfassungsgesetz Nr 3 vom 18. Oktober 2001²¹⁹ reformierte den Titel V des Teils II der Verfassung (im Folgenden: Titel V), gestaltete die Kompetenzordnung zwischen Regionen und Staat und damit die Beziehungen zwischen diesen beiden Ebenen neu und wertete die Gemeinden als Träger von Verwaltungsfunktionen auf. Im Folgenden werden die für die Frage der Ausgestaltung der Südtiroler Autonomie nach dem Inkrafttreten der Verfassungsreform wesentlichen Inhalte der Reform beschrieben.

Die Ausführungsgesetzgebung zur Reform ist im Wesentlichen im Gesetz Nr 131 vom 6. Juni 2003²²⁰ enthalten, die Bestimmungen zur in Art 119 Verf geregelten Finanzautonomie der nachgeordneten Körperschaften (Fiskalföderalismus) sind va im Gesetz Nr 42 vom 5. Mai 2009²²¹ über die Ermächtigung an die Regierung in Sachen Fiskalföderalismus enthalten.

Das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 ändert nur die Verfassung, nicht die Sonderstatute. Für die Übernahme der Verfassungsreform in das Autonomiestatut bedarf es deshalb eigener verfassungsrechtlicher Bestimmungen zur Anpassung desselben. Die Reform soll aber keinesfalls einen Abstand zwischen den Sonderautonomien und den Regionen mit Normalstatut erzeugen²²² und damit erstere schlechter stellen. Deshalb hält Art 10 VerfG Nr 3/2001 fest:

„Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.“

²¹⁹ GA Nr 248 vom 24.10.2001.

²²⁰ GA Nr 132 vom 10.6.2003.

²²¹ GA Nr 103 vom 6.5.2009.

²²² VfGH Urteil Nr 370/2006 RE Pkt 4.2.1.

A. Institutionelle Aspekte

Die durch das Verfassungsgesetz Nr 2/2001 geänderte Beziehung zwischen der Region und den Autonomen Provinzen wird durch Art 116 Abs 2 Verf idF Art 2 VerfG Nr 3/2001 unterstrichen, der bestimmt, dass die beiden Autonomen Provinzen die Region Trentino-Südtirol zusammensetzen und die materiell der Autonomie einer Region gleichwertige Autonomie dieser Provinzen untermauert.

In der Folge wurden mit RG Trentino-Südtirol Nr 3 vom 17. April 2003²²³ auf der Grundlage von Art 18 ASt die Verwaltungsbefugnisse der Region in den Bereichen Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammern, Genossenschaftswesen, Körperschaften für Boden- und Agrarkredit, Spar- und Raiffeisenkassen, Kreditanstalten regionalen Charakters sowie Grundbücher an die Autonomen Provinzen delegiert.

B. Regionale Gesetzgebungsbefugnisse in Titel V der Verfassung

Art 117 Abs 2 Verf benennt nunmehr ausdrücklich die Sachbereiche, in denen der Staat über eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis verfügt.²²⁴ Ebenso kommt dem Staat die Gesetzgebungsbefugnis zur Festlegung der grundlegenden Prinzipien auf den Sachgebieten der konkurrierenden regionalen Gesetzgebungsbefugnisse gem Art 117 Abs 3 Verf zu.²²⁵ Weitere Gesetzgebungsbefug-

²²³ ABI Nr 17 vom 29.4.2003.

²²⁴ Art 117 Abs 2 lautet: „Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;b) immigrazione;c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;n) norme generali sull'istruzione;o) previdenza sociale;p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.”

²²⁵ Art 117 Abs 3 Verf lautet: „Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti

nisse kommen dem Staat ua hinsichtlich der Festlegung der Verfahrensregeln im Bereich der Beteiligung der Regionen und Autonomen Provinzen am europäischen Integrationsprozess gem Art 117 Abs 5 Verf und zur Ausübung staatlicher Ersatzgewalt gem Art 117 Abs 5 Verf bzw Art 120 Abs 2 Verf zu, ebenso hinsichtlich der Außenbefugnisse der Regionen gem Art 117 Abs 9 Verf und im Bereich der Bestimmungen über die Finanzautonomie der Regionen in Art 119 Abs 2 f und Art 119 Abs 5 f Verf.²²⁶ In allen anderen, nicht benannten Sachbereichen verfügen die Regionen gem der in Art 117 Abs 4 Verf enthaltenen Generalklausel über die Gesetzgebungsbefugnis.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Judikatur die einzelnen Kompetenztypen von Staat und Regionen weiter ausgestaltet. Einer Reihe von ausschließlichen staatlichen Gesetzgebungszuständigkeiten hat er „transversalen“ Charakter²²⁷ zugeschrieben, was bedeutet, dass der Staat als Gesetzgeber in alle Bereiche regionaler Zuständigkeit eingreifen kann.²²⁸ Dazu gehören: der Schutz der Umwelt, des Ökosystems und der kulturellen Werte (117 Abs 2 lit s Verf)²²⁹; der Schutz des Wettbewerbs (Art 117 Abs 2 lit e Verf²³⁰); Festsetzung der wesentlichen Standards für die Leistungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte, die auf dem ganzen Staatsgebiet gewährleistet werden müssen (Art 117 Abs 2 lit m Verf).²³¹ Der Staat ist hier der Träger der Bedürfnisse an einheitlicher Regelung,²³² wobei zwar die Regionen ihre Kompetenzen ausüben können, jedoch vor der einheitlichen staatlichen Regelung zurückweichen müssen.²³³

civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

²²⁶ Weitere staatliche Gesetzgebungsbefugnisse: Art 118 Abs 1 bis 3 Verf, Art 116 Abs 3 Verf;. Ergänzt werden können noch Art 125 Verf, Art 132, Abs 2 und Art 133 Abs 1 Verf, aber auch Art 33 Abs 6 Verf und Art 114 Abs 3 Verf,

²²⁷ Vgl VfGH Urteil Nr 407/2002 RE Pkt 33.2.

²²⁸ VfGH Urteil Nr 282/2002 RE Pkt 3.

²²⁹ VfGH Urteile Nr 407/2002 RE Pkt 33.2; Nr 536/2002 RE Pkt 4; Nr 135/2005 RE Pkt 4.

²³⁰ VfGH Urteil Nr 14/2004 RE Pkt 4 und 4.1.

²³¹ VfGH Urteile Nr 282/2002 RE Pkt 3; Nr 370/2003 RE Pkt 3.

²³² Vgl zB VfGH Urteile Nr 407/2002 RE Pkt 33.2; Nr 536/2002 RE Pkt 4; Nr 62/2005 RE Pkt 15 f.

²³³ ZB im Bereich Umwelt: VfGH Urteile Nr 407/2002 RE Pkt 33.2; Nr 135/2005 RE Pkt 4.

Im Bereich der konkurrierenden regionalen Kompetenzen darf der Staat nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs bei der Festlegung der grundlegenden Prinzipien auch detaillierte²³⁴ Kriterien und Ziele regeln. Nur die konkreten Instrumente zur Erreichung der Ziele sind Angelegenheit der Detailgesetzgebung.²³⁵ Die Einordnung einer Norm als Grundsatz erfolgt somit anlassbezogen und umfasst auch spezifische Normen, wenn diese für den Grundsatz wesentlich und notwendigerweise ergänzend sind.²³⁶ Sind gesamtstaatliche Leitlinien vorgesehen, kann der regionale Gesetzgeber nicht vor deren Festlegung durch den staatlichen Gesetzgeber tätig werden, da er die Kriterien nicht einseitig festlegen kann.²³⁷

Art 117 Abs 4 Verf enthält eine Vermutung der Gesetzgebungsbefugnis zugunsten der Regionen, was grundsätzlich als Aufwertung der verfassungsrechtlichen Stellung der Regionen qualifiziert werden kann. Die Unbenanntheit der regionalen Kompetenzen führte jedoch alsbald zu erheblichen Schwierigkeiten. Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs ist nämlich in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die zur Diskussion stehende Materie nicht doch unter eines der enumerierten Sachgebiete fällt.²³⁸ Dem folgend hängt die regionale Zuständigkeit gem Art 117 Abs 4 Verf in Existenz und inhaltlicher Dimension vom Vorliegen und vom Anwendungsbereich der ausschließlichen staatlichen Kompetenzen und der konkurrierenden regionalen Kompetenzen ab. Als Beispiele seien das Sachgebiet der Urbanistik, die durch das Sachgebiet Raumordnung erfasst wird,²³⁹ der Straßenverkehr²⁴⁰ und die öffentlichen Arbeiten²⁴¹ angeführt. Die regionale Kompetenz erhält somit „residualen“ Charakter:

²³⁴ Vgl etwa VfGH Urteil Nr 237/2009 RE Pkt 12.

²³⁵ Vgl VfGH Urteile Nr 181/2006 RE Pkt 6.2; Nr 237/2009 RE Pkt 12; Nr 16/2010 RE Pkt 2.

²³⁶ VfGH Urteil Nr 16/2010 RE Pkt 2.

²³⁷ VfGH Urteil Nr 168/2010 RE Pkt 4.2.

²³⁸ VfGH Urteile Nr 303/2003 RE Pkt 2.3; Nr 370/2003 RE Pkt 4: „*In via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione.*”

²³⁹ VfGH Urteil Nr 303/2003 RE Pkt 11.1.

²⁴⁰ VfGH Urteil Nr 428/2004 RE Pkt 3.

²⁴¹ VfGH Urteil Nr 401/2007 RE Pkt 3.

„Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali”²⁴²

Diese restriktive höchstrichterliche Interpretation der Generalklausel des Art 117 Abs 4 Verf findet nur auf Sachgebiete, die der staatliche Gesetzgeber bereits vor der Reform als regional charakterisiert hat, keine Anwendung. Als Beispiel können die Materien Handel²⁴³ und analog für die Regionen mit Sonderstatut Handwerk²⁴⁴ genannt werden.

Überschneiden sich bei der Regelung eines Sachverhaltes staatliche und regionale Zuständigkeiten, führt eine residuale regionale Zuständigkeit nicht automatisch zu einer alleinigen regionalen Kompetenz zur Regelung des gesamten Sachverhalts, sondern der Verfassungsgerichtshof beurteilt anhand des Kriteriums der Prävalenz, welcher Materie in der Regelung ein wesentlicher Kern zugeordnet werden kann bzw welchem Sachbereich die Zielsetzungen die Regelung entsprechen.²⁴⁵

Darauf hinzuweisen ist, dass das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit im Bereich der Gesetzgebung nicht greift.²⁴⁶ Die Regionen sind weder in den Sachbereichen der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeiten²⁴⁷ noch hinsichtlich der grundlegenden Prinzipien in den Materien der konkurrierenden regionalen Kompetenzen²⁴⁸ in die Ausübung der staatlichen Gesetzgebungsbefugnis in Form einer wirksamen Vertretung einzubeziehen, da das Parlament in seinem Ermessen als Gesetzgeber frei ist.²⁴⁹

²⁴² VfGH Urteil Nr 303/2003 RE Pkt 2.1.

²⁴³ VfGH Urteil Nr 1/2004 RE Pkt 3.

²⁴⁴ VfGH Urteil Nr 162/2005 RE Pkt 3.

²⁴⁵ VfGH Urteile Nr 222/2006 RE Pkt 3; Nr 226/2010 RE Pkt 5.3.

²⁴⁶ ZB VfGH Urteil Nr 225/2009 RE Pkt 6.

²⁴⁷ ZB VfGH Urteile Nr 438/2007 RE Pkt 7.3; Nr 148/2009 RE Pkt 4.2.

²⁴⁸ ZB VfGH Urteile Nr 14/2004 Re Pkt 7; Nr 159/2008 RE Pkt 4.

²⁴⁹ VfGH Urteil Nr 1/2008 RE Pkt 5.1. Siehe zum Prinzip der loyalen Zusammenarbeit im Bereich von Art 118 Abs 1 Verf nachstehend unter C bzw zur Ständigen Konferenz Staat-Regionen nachstehend unter III.7.

C. Regionale Verwaltungsbefugnisse in Titel V der Verfassung

Der in Art 118 Verf 1948 enthaltene Grundsatz des Parallelismus zwischen Gesetzgebungsbefugnis und Verwaltungsbefugnis gilt seit Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 nicht mehr. Die seither geltende Verfassungsrechtslage unterscheidet zwischen Verordnungsbefugnissen und allgemeinen Verwaltungsbefugnissen. Die Verordnungsbefugnis steht im Allgemeinen den Regionen zu, ausgenommen sind die Bereiche ausschließlicher Kompetenz gem Art 117 Abs 2 Verf, in denen sie dem Staat zukommt, sowie die Bereiche der Organisation der Provinzen, Stadtmetropolen und Gemeinden und die Durchführung der diesen Gebietskörperschaften zugeordneten Befugnisse (Art 117 Abs 6 Verf).

In den Bereichen Einwanderung, öffentliche Ordnung und Schutz der Kulturgüter verfügt der Staat gem Art 118 Abs 3 Verf über die Befugnis zur Koordinierung der staatlichen mit den regionalen Verwaltungsfunktionen.

Die allgemeinen Verwaltungsfunktionen stehen gem Art 118 Abs 1 Verf den Gemeinden zu, sofern sie nicht, um eine einheitliche Ausübung sicherzustellen, nach den Prinzipien der Subsidiarität, der Differenzierung und der Angemessenheit den Provinzen, Stadtmetropolen, Regionen und dem Staat übertragen sind. Art 118 Abs 1 Verf verankert dadurch eine grundsätzliche Präferenz für die Ebene der Gemeinden als die dem Bürger nächste Ebene.²⁵⁰ Den Gemeinden, Provinzen und Stadtmetropolen stehen gem Art 118 Abs 2 Verf neben den eigenen Verwaltungsfunktionen noch jene zu, die ihnen mit Staats- oder Regionalgesetz übertragen werden.

Die Zuordnung der Verwaltungsbefugnisse orientiert sich demzufolge nicht mehr am Grundsatz der Trennung der Kompetenzsphären, sondern gestaltet sich flexibel.²⁵¹ Die Befugnisse können auf der Grundlage einer Beurteilung durch den jeweils zuständigen Gesetzgeber (Staat oder Region) von der Kompetenzordnung abweichend festgelegt werden, wobei als Parameter insb der Bedarf an einheitlicher Regelung und das Subsidiaritätsprinzip – das nach Ansicht des Ver-

²⁵⁰ VfGH Urteil Nr 43/2004 RE Pkt 3.2.

²⁵¹ VfGH Urteil Nr 303/2003 RE Pkt 2.1.

fassungsgerichtshofs eine „Säule der gegenwärtigen Ausgestaltung des Autonomiesystems“ darstellt²⁵² - dienen:

„In linea generale, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata», e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003). Più precisamente, «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine» (sentenza n. 6 del 2004)[...].²⁵³

Beides sind Begriffe, die von Natur aus unbestimmten Inhaltes sind und nur durch eine politische Entscheidung mit Inhalt erfüllt werden können. Erkennt der staatliche Gesetzgeber einen Bedarf an einheitlicher Regelung im Hinblick auf Sachverhalte, die regionale Gesetzgebungsbefugnisse betreffen, so werden diese aufgrund des Legalitätsprinzips gemeinsam mit den Verwaltungsbefugnissen auf die staatliche Ebene gezogen.²⁵⁴

Um die regionale Kompetenzsphäre zu schützen, hat die Verlagerung von Verwaltungsbefugnissen grundsätzlich unter Einbeziehung der betroffenen Regionen zu erfolgen und damit unter Beachtung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit, um eine wirksame Vertretung aller betroffenen verfassungsrechtlich relevanten Interessen zu gewährleisten.²⁵⁵

D. Schranken der regionalen Gesetzgebungskompetenzen in Titel V der Verfassung

Art 117 Abs 1 Verf stellt die Ausübung der staatlichen und der regionalen Gesetzgebungsbefugnisse unter die Schranken der Wahrung der Verfassung und

²⁵² Corte costituzionale, Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2010 (2011) 318.

²⁵³ VfGH Urteil Nr 242/2005 RE Pkt 7; ebenso VfGH Urteile Nr 165/2007 RE Pkt 4.4 (auch hinsichtlich der Autonomen Region Friaul-Julisch Venetien); Nr 76/2009 RE Pkt 2.

²⁵⁴ Vgl VfGH Urteil Nr 278/2011 RE Pkt 12.

²⁵⁵ Grundlegend VfGH Urteil Nr 303/2003 RE Pkt 2.1. Zur Rolle der Ständigen Konferenz Staat-Regionen siehe näher nachstehend unter III.7.

der Beachtung der Schranken, die sich aus der Gemeinschaftsrechtsordnung (nunmehr Unionsrechtsordnung)²⁵⁶ und aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen ergeben.

Die nationalen Interessen sind nicht mehr als Schranke der regionalen Gesetzgebungskompetenz angeführt. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gilt die bis zur Reform vorgenommenen Gleichsetzung zwischen nationalem Interesse und staatlicher Zuständigkeit nicht mehr, da das nationale Interesse nunmehr weder eine Rechtmäßigkeits- noch eine Zweckmäßigkeitsschranke der regionalen Gesetzgebung darstellt:

„(...) la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.“²⁵⁷

Das Verschwinden der nationalen Interessen als ausdrückliche Schranke bedeutet jedoch nicht, dass die Tätigkeit des Staates zur Erfüllung einheitlicher Erfordernisse auf seine ausschließlichen Kompetenzen oder die Festlegung der Grundsätze in den Sachbereichen konkurrierender regionaler Kompetenz beschränkt ist, da nach wie vor der Staat die Kohäsion des gesamten Systems auf der Grundlage des Prinzips der Einheit und Unteilbarkeit der Republik gem Art 5 Verf gewährleisten muss:

„In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia

²⁵⁶ Siehe dazu II.2.

²⁵⁷ VfGH Urteil Nr 303/2003 RE Pkt 2.2.

*articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.*²⁵⁸

Zu den expliziten Schranken, die in Art 117 Abs 1 Verf sowohl für den staatlichen als auch den regionalen Gesetzgeber verankert sind, treten für den regionalen Gesetzgeber die transversalen Kompetenztatbestände sowie die in Art 118 Abs 1 Verf enthaltene Regelung hinzu.

E. Art 10 VerfG Nr 3/2001: Auswirkungen der Reform auf die Sonderautonomie

Die in Art 10 VerfG Nr 3/2001 enthaltene Übergangsbestimmung²⁵⁹ hat eine zweifache Stoßrichtung. Zum einen soll sie die Sonderautonomie automatisch in die Lage versetzen, bereits ab Inkrafttreten der Verfassungsreform und damit vor der Anpassung des Statuts an jenen Formen der Autonomie zu partizipieren, die in der neuen Ordnung der Beziehungen zwischen Staat und Regionen für die regionale Ebene begünstigend sind²⁶⁰ (Günstigkeitsklausel). Zum anderen bleibt die bisherige Autonomie, wie sie in den Sonderstatuten verankert ist, jedenfalls aufrecht (Garantie- oder Schutzklausel).

Art 10 VerfG Nr 3/2001 ist als *lex specialis*²⁶¹ einzustufen, die die besondere Stellung der Sonderautonomien bekräftigt und deren Aufrechterhaltung bestätigt. Die Richtschnur für die Auswirkungen der Verfassungsreform ist jedenfalls die Ausdehnung und Ergänzung der Sonderautonomie. Dadurch stehen die Normen der Sonderstatute und die Normen des Titels V Verf in einer besonderen Beziehung zueinander,²⁶² die sich im Einzelfall in einer Bevorzugung jener Normen äußert, die in ihrer Anwendung mehr Autonomie beinhalten als bisher im Sonderstatut festgeschrieben. Zu diesem Zwecke ist eine vergleichende Wertung zwischen der Autonomie der Regionen mit Normalstatut und der betreffenden Sonderautono-

²⁵⁸ VfGH Urteil Nr 303/2003 RE Pkt 2.1; ebenso VfGH Urteil Nr 43/2004 RE Pkt 3.3.

²⁵⁹ Vgl VfGH Urteil Nr 370/2006 RE Pkt 4.2.1.

²⁶⁰ Vgl VfGH Urteil Nr 370/2006 RE Pkt 4.2.1.

²⁶¹ VfGH Urteile Nr 370/2006 RE Pkt 4.2.1; Nr 383/2005 RE Pkt 7.

²⁶² VfGH Urteil Nr 314/2003 RE Pkt 3.1.

mie vorzunehmen.²⁶³ Dem folgend sind die Auswirkungen der Verfassungsreform nicht pauschal, sondern nur individuell für die Sonderautonomie erfassbar. Auch sind nur jene Bestimmungen der Verfassungsreform und des jeweiligen Autonomiestatuts einem Vergleich zugänglich, die hinsichtlich ihres Inhalts vergleichbar sind, weil sie denselben Regelungsgegenstand haben.²⁶⁴

Findet sich keine vergleichbare Regelung, gilt die Kompetenzordnung des jeweiligen Autonomiestatuts samt ihren Schranken weiter.²⁶⁵ Die Kompetenzordnung nach dem Autonomiestatut gilt auch weiter, wenn es zu einer Einschränkung der Autonomie etwa durch Überschneidungen zwischen den ausschließlichen staatlichen Kompetenzen und den Kompetenzen der Sonderautonomie kommt.²⁶⁶ Das Autonomiestatut öffnet sich nur einer begünstigenden Regelung und stellt sich grundsätzlich als ein geschlossenes System an Kompetenzen dar,²⁶⁷ sowohl nach innen gegenüber den lokalen Autonomien als auch nach außen gegenüber dem Staat.

Art 117 Abs 1 Verf sieht weniger Schranken für den autonomen Gesetzgeber vor als die Autonomiestatute und beinhaltet insofern ein Mehr an Autonomie. Allerdings sieht der Verfassungsgerichtshof die neuen Schranken nur in Zusammenhang mit den Regelungen des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 für anwendbar.²⁶⁸ Beruft sich die Autonome Provinz Bozen auf statutarische Kompetenzen und wird die Regelung des Autonomiestatuts als günstigere Regelung festgestellt, kommt das gesamte System des Autonomiestatuts zum Tragen und damit auch die in ihm festgelegten Schranken.²⁶⁹ Der Staat behält folglich auch seine Befugnis, die primären Gesetzgebungskompetenzen etwa durch grundlegende Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen zu beschränken,²⁷⁰ womit die Bedürfnisse an

²⁶³ VfGH Urteil Nr 175/2006 RE Pkt 3.

²⁶⁴ Vgl VfGH Urteil Nr 314/2003 RE Pkt 3.1.

²⁶⁵ VfGH Urteile Nr 314/2003 RE Pkt 3.2; Nr 102/2008 RE Pkt 5.1f.

²⁶⁶ VfGH Urteile Nr 48/2003 RE Pkt 2.1; Nr 213/2003 RE Pkt 4; Nr 236/2004 RE Pkt 4.1; Nr 62/2005 RE Pktn 4 f; Nr 383/2005 RE Pkt 7; Nr 45/2010 RE Pkt 4.

²⁶⁷ Vgl VfGH Urteil Nr 132/2006 RE Pkt 5; siehe auch VfGH Urteile Nr 48/2003 RE Pkt 2.1; Nr 213/2003 RE Pkt 4; Nr 236/2004 RE Pkt 4.

²⁶⁸ VfGH Urteil Nr 383/2005 RE Pkt 7.

²⁶⁹ Vgl etwa VfGH Urteil Nr 328/2010 RE Pkt 4.

²⁷⁰ VfGH Urteile Nr 62/2005 RE Pkt 4; Nr 226/2009, RE Pkt 4; Nr 45/2010 RE Pkt 4; Nr 233/2010 RE Pkt 3.2; Nr 151/2011 RE Pkt 3.4.

einheitlicher Regelung weiterhin in den vom Autonomiestatut vorgesehenen Formen verwirklicht werden.²⁷¹ In diesem Fall stülpen sich die ausschließlichen transversalen Befugnisse des Staates, die ansonsten vor den primären Kompetenzen der Autonomie zurückweichen müssten, in bestimmten Aspekten in Gestalt der Schranken des Autonomiestatuts inhaltlich über die statutarischen Kompetenzen. Das bedeutet für den Landesgesetzgeber, dass er den Regelungsansatz des staatlichen Gesetzgebers aufzugreifen hat.²⁷²

Erweitern sich die Gesetzgebungsbefugnisse der Autonomen Provinz auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001, finden die Bestimmungen des gesamten Titels V Anwendung einschließlich der impliziten Schranken in Form der ausschließlichen transversalen Kompetenzen des Staates²⁷³ bzw der Flexibilisierung der Kompetenzordnung aufgrund von Art 118 Abs 1 Verf.

Eine eindeutige Erweiterung der Autonomie auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 betrifft die Kontrolle der Regierung gegenüber den Landesgesetzen.²⁷⁴

6. Staatliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der autonomen Gesetzgebung und Verwaltung

A. Vor dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001

Die Regierung hat gegenüber der Gesetzgebungs- und der Verwaltungstätigkeit der Autonomen Provinz eine Kontrollfunktion hinsichtlich deren Verfassungsmäßigkeit. Diese Kontrollfunktion äußert sich in der direkten Verfassungsbeschwerde, die gegen Landesgesetze erhoben werden kann, und im Befugniskonflikt, der das Verwaltungshandeln der Autonomen Provinz betrifft.

Das Zweite Autonomiestatut sieht in Art 55 ASt eine Präventivkontrolle der Landesgesetzesbeschlüsse vor. Vom Landtag genehmigte Gesetzesbeschlüsse sind dem Regierungskommissar bekanntzugeben. Verweist sie die Regierung nicht

²⁷¹ Vgl auch VfGH Urteile Nr 387/2008 RE Pkt 5.1 zu den Mindeststandards; Nr 209/2009 RE Pkt 3.2.

²⁷² Vgl VfGH Urteil Nr 411/2008 RE Pkt 3.1.

²⁷³ VfGH Urteil Nr 134/2006 RE Pkt 8.

²⁷⁴ Siehe dazu nachstehend unter III.6.B.

innerhalb von 30 Tagen mit der Begründung zurück, dass sie die Befugnisse überschreiten oder im Gegensatz zu den nationalen Interessen oder den Interessen einer der beiden Provinzen stehen, können sie beurkundet werden und damit in Kraft treten. Erfolgt jedoch eine Rückverweisung, kann der Landtag mit absoluter Mehrheit den Gesetzesbeschluss neuerlich beschließen. Die Regierung verfügt nun über eine Frist von 15 Tagen, um den Gesetzesbeschluss im Wege einer direkten Verfassungsbeschwerde aufgrund einer Verfassungswidrigkeit anzufechten oder einen Widerspruch zum nationalen Interesse vor den Kammern geltend zu machen. Art 97 Abs 1 ASt benennt die Anfechtungsgründe näher: Verletzung der Verfassung, Verletzung des Statuts oder des Grundsatzes der Gleichheit zwischen den Sprachgruppen. Das Inkrafttreten eines Landesgesetzes hängt folglich zunächst davon ab, ob die Regierung inhaltlich mit dem Gesetzesbeschluss einverstanden ist. Ist sie es nicht, folgt die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit durch den Verfassungsgerichtshof. Das System der Präventivkontrolle bringt einerseits mit sich, dass die Autonome Provinz die Befassung des Verfassungsgerichtshofs, welche das Inkrafttreten der landesgesetzlichen Regelungen über längere Zeit bzw allenfalls auch endgültig verhindert, nur im Wege von Verhandlungen mit den staatlichen Stellen und allenfalls einer Anpassung des Landesgesetzes an die Vorgaben des Staates vermeiden kann. Andererseits bedeutet die Präventivkontrolle, dass es eher selten zu einer direkten Verfassungsbeschwerde gegen Landesgesetze kommt, da die Verhandlungen zwischen staatlicher und autonomer Ebene idR darauf abzielen, eine Einigung zu erlangen.

Die Autonome Provinz verfügt gem Art 98 Abs 1 ASt ebenfalls über die Möglichkeit, das gesetzgeberische Handeln des Staates auf die Übereinstimmung mit dem Autonomiestatut oder dem Grundsatz des Schutzes der deutschen und ladinischen sprachlichen Minderheit im Wege einer direkten Verfassungsbeschwerde durch den Verfassungsgerichtshof überprüfen zu lassen. Die Autonome Provinz verfügt jedoch über keine präventive Kontrollmöglichkeit, weshalb die angefochtenen staatlichen Bestimmungen in Kraft treten und bis zu einer allfälligen Erklärung ihrer Verfassungswidrigkeit durch den Verfassungsgerichtshof anzuwenden

und folglich wirksam sind. Die Autonome Provinz muss die staatlichen Bestimmungen innerhalb von 60 Tagen ab Kundmachung anfechten, um ihre Wirksamkeit durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs aufzuheben.

Wenn der Staat durch eine Maßnahme – die weder Gesetz oder Akt mit Gesetzeskraft sein kann – den Zuständigkeitsbereich der Autonomen Provinz verletzt, kann diese gem Art 98 Abs 2 ASt innerhalb von 60 Tagen einen Befugniskonflikt vor dem Verfassungsgerichtshof erheben, um die Zuständigkeit feststellen zu lassen. Der Staat kann ebenfalls einen Befugniskonflikt erheben, wenn er der Ansicht ist, dass die Autonome Provinz Bozen durch eine Handlung – die kein Gesetz ist – seine Zuständigkeitssphäre verletzt.²⁷⁵ Bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, der die verfassungswidrige Maßnahme aufhebt, bleibt diese wirksam. Allenfalls kann gem Art 40 Gesetz Nr 87/1953 eine einstweilige Aussetzung der Wirksamkeit durch den Verfassungsgerichtshof verfügt werden.

B. Seit dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001

Das System der staatlichen Präventivkontrolle der Landesgesetzgebung gem Art 55 ASt ist auf der Grundlage des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 nicht mehr anwendbar.²⁷⁶ Art 10 VerfG Nr 3/2001 dehnt den Anwendungsbereich von Art 127 Verf auf die Autonome Provinz aus, womit auch die Landesgesetze zunächst in Kraft treten und innerhalb von 60 Tagen ab ihrer Kundmachung von der Regierung angefochten werden können. Bis zur Erklärung einer allfälligen Verfassungswidrigkeit bleiben sie wirksam und sind anzuwenden, ausgenommen der Verfassungsgerichtshof macht von der nunmehr in Art 35 Gesetz Nr 87/1953 vorgesehenen Möglichkeit der Aussetzung der Auswirkungen der angefochtenen Landesgesetze Gebrauch. Da die Phase der Präventivkontrolle und damit die Möglichkeit für den Staat, vorab auf den Inhalt der landesgesetzlichen Regelungen Einfluss zu nehmen, entfällt, erfolgen wesentlich mehr Anfechtungen von staatlicher Seite.

²⁷⁵ Art 134 Verf iVm Art 39 Gesetz Nr 87 vom 11.3.1953, GA Nr 62 vom 14.3.1953.

²⁷⁶ VfGH Urteil Nr 408/2002 RE Pkt 2.

Hinsichtlich der direkten Verfassungsbeschwerde von Seiten der Autonomen Provinz hat sich nach dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001 in der Substanz (bis auf die Möglichkeit der Aussetzung der Auswirkungen der angefochtenen Akte) keine Änderung ergeben.

Hinsichtlich des Befugniskonfliktes hat sich keine Änderung ergeben.

7. Ständige Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den Autonomen Provinzen Bozen und Trient

Mit Dekret des Präsidenten des Ministerrats vom 12. Oktober 1983²⁷⁷ wurde die Ständige Konferenz für die Beziehungen zwischen dem Staat, den Regionen und den Autonomen Provinzen Bozen und Trient (Ständige Konferenz Staat-Regionen) errichtet. Sie sollte eine bessere Abstimmung der staatlichen Politik mit den regionalen Tätigkeiten sicherstellen, um eine effizientere Durchführung der staatlichen Entscheidungen in jenen Bereichen zu erreichen, die auch in die Zuständigkeiten der Regionen und autonomen Provinzen fielen bzw diese berührten. Das Gesetz Nr 400 vom 23. August 1988²⁷⁸ stellte die Ständige Konferenz Staat-Regionen auf eine allgemeine gesetzliche Grundlage und wertete sie auf. Das GvD Nr 418 vom 16. Dezember 1989²⁷⁹ enthielt eine erste umfangreiche Übertragung von Aufgaben an die Ständige Konferenz Staat-Regionen. Eine weitere Aufwertung erfolgte mit dem Gesetz Nr 59/1997: Art 9 Abs 1 lit a Gesetz Nr 59/1997 bestimmte, dass die regionalen Autonomien an allen Entscheidungsprozessen auf staatlicher Ebene von regionalem, interregionalem und infraregionalem Interesse zumindest in Form einer verpflichtend einzuholenden Stellungnahme beteiligt sein sollten. In Ausführung dazu erging das GvD Nr 281 vom 28. August 1997,²⁸⁰ das bis heute die Ständige Konferenz Staat-Regionen regelt.²⁸¹

Der Verfassungsgerichtshof hat die Ständige Konferenz Staat-Regionen als eines der geeignetsten Foren für die Ausarbeitung von Regeln in Umsetzung des

²⁷⁷ GA Nr 300 vom 2.11.1983.

²⁷⁸ OBI Nr 86 zum GA Nr 214 vom 12.9.1988.

²⁷⁹ GA Nr 1 vom 2.1.1990.

²⁸⁰ GA Nr 202 vom 30.8.1997.

Prinzips der loyalen Zusammenarbeit bezeichnet, das jegliche Beziehungen zwischen Staat und Regionen kennzeichnen muss.²⁸²

Neben der Ständigen Konferenz Staat-Regionen besteht auch die Vereinigte Konferenz der Ständigen Konferenz Staat-Regionen und der Konferenz Staat-Städte und lokale Autonomien,²⁸³ deren Aufgabe es insb ist, sich mit all jenen Gegenständen zu befassen, zu denen sich beide Konferenzen äußern müssen.²⁸⁴

Die Ständige Konferenz Staat-Regionen setzt sich auf regionaler Seite aus den Präsidenten der Regionen sowie den Landeshauptleuten der Autonomen Provinzen Bozen und Trient zusammen. Die regionale Seite ist im Rahmen der 1981 zur politischen Koordination gegründeten Konferenz der Regionen und Autonomen Provinzen²⁸⁵ (bis 2005: Konferenz der Präsidenten der Regionen und Autonomen Provinzen Bozen und Trient) organisiert.

Der Interessenausgleich zwischen staatlicher und regionaler Ebene erfolgt einerseits durch Stellungnahmen der regionalen Seite²⁸⁶, andererseits in der Form von Einvernehmen und Übereinkommen.²⁸⁷ Ist ein Einvernehmen vorgesehen, partizipieren die Regionen grundsätzlich gleichberechtigt²⁸⁸ an der Ausübung einer staatlichen Funktion und damit an der Erstellung des einschlägigen finalen Aktes. Eine tatsächliche Gleichordnung liegt nur vor, wenn das Einvernehmen als so genanntes starkes Einvernehmen qualifiziert werden kann und der Staat deshalb ohne Zustimmung der regionalen Seite nicht tätig werden kann, in allen anderen Fällen handelt es sich um ein so genanntes schwaches Einvernehmen, das der Regierung erlaubt, auch ohne Einverständnis von Seiten der Regionen – wenn auch mit Begründungspflicht²⁸⁹ – zu handeln.²⁹⁰ Diese Kategorisierung gilt im

²⁸¹ Art 1 ff GvD Nr 281/1997.

²⁸² VfGH Urteil Nr 31/2006 RE Pkt 4.4

²⁸³ Art 8 f GvD Nr 281/1997.

²⁸⁴ Art 9 Abs 2 GvD Nr 281/1997.

²⁸⁵ Vgl *Atto costitutivo della Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome* vom 16.1.1981.

²⁸⁶ Art 2 Abs 3 ff GvD Nr 281/1997.

²⁸⁷ Art 3 bzw Art 4 GvD Nr 281/1997.

²⁸⁸ VfGH Urteile Nr 351/1991 RE Pkt 4; Nr 207/1996 RE Pkt 4.

²⁸⁹ Art 3 Abs 3 GvD Nr 281/1997.

Übrigen ganz allgemein für Einvernehmen zwischen Staat und Autonomie, wobei im Falle eines „schwachen Einvernehmens“ jedenfalls geeignete Verfahren zur Überwindung eines Dissenses im Verhandlungswege vorgesehen werden müssen.²⁹¹

Stellungnahmen verwirklichen aus regionaler Sicht eine Teilnahme an der staatlichen Tätigkeit. Die Regierung kann von ihnen absehen, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist erarbeitet werden.²⁹² Ist keine Frist durch Gesetz vorgesehen, kann die Regierung eine angemessene Frist setzen, die von regionaler Seite nicht einseitig hinausgezögert werden kann, da dies einem Vetorecht gleichkäme.²⁹³ Die Regierung kann im Falle begründeter Dringlichkeit von der Anhörung absehen und die Ständige Konferenz Staat-Regionen im Nachhinein konsultieren.²⁹⁴ Eine nicht erfolgte Anhörung in Bereichen, die regionale Kompetenzen berühren, bedingt nicht *per se* die Ungültigkeit der staatlichen Akte,²⁹⁵ außer sie stellt die Missachtung eines spezifisch vorgesehenen Konsultationsverfahrens dar und damit eine Verletzung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit.²⁹⁶

Um eine Bindungswirkung von Stellungnahmen oder Einvernehmen zu erzielen, sind die reguläre Einladung aller regionalen Mitglieder und die einstimmige Zustimmung der in der Ständigen Konferenz Staat-Regionen anwesenden regionalen Vertreter ausreichend.²⁹⁷ Die Autonome Provinz Bozen kann, wenn sie an der entsprechenden Sitzung der Ständigen Konferenz Staat-Regionen nicht teilgenommen oder dort ihren Dissens nicht zum Ausdruck gebracht hat, weder die Verletzung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit noch die Verletzung ihrer

²⁹⁰ VfGH Urteile Nr 116/1994 RE Pkt 2; Nr 21/1991 RE Pkt 3; Nr 482/1991 RE Pkt 7.3.

²⁹¹ Siehe etwa VfGH Urteile Nr 121/2010 RE Pkt 9; Nr 165/2011 RE Pkt 8.

²⁹² Art 2 Abs 3 GvD Nr 281/1997.

²⁹³ VfGH Urteil Nr 225/2009 RE Pkt 6.1.

²⁹⁴ Art 2 Abs 5 GvD Nr 281/1997; zur nicht verpflichtenden Berücksichtigung siehe VfGH Urteil Nr 196/2004 RE Pkt 27.

²⁹⁵ VfGH Urteil Nr 384/2005 RE Pkt 26.

²⁹⁶ VfGH Urteil Nr 88/2003 mwN (RE Pkt 3).

²⁹⁷ VfGH Urteile Nr 206/2001 RE Pkt 12; Nr 507/2002 RE Pkt 2.

verfassungsmäßig definierten Rechtssphäre aufgrund der dort gefassten Beschlüsse aufwerfen.²⁹⁸

Die im Rahmen der Ständigen Konferenz Staat-Regionen vorgesehenen Einvernehmen können allerdings Einvernehmen zwischen der Autonomen Provinz und dem Staat, die im ASt oder in Durchführungsbestimmungen vorgesehen sind, nicht ersetzen.²⁹⁹

8. Finanzautonomie

A. Prämisse

Die Bestimmungen zur Finanzautonomie sind im VI. Abschnitt „Finanzen der Region und der Provinzen“ (Art 69 – 85 ASt) enthalten. Weitere Bestimmungen hinsichtlich von Vergütungen, die Inhaber von Konzessionen für große Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie entrichten müssen, sind in Art 13 Abs 3 ASt enthalten, Art 15 Abs 1 ASt enthält Bestimmungen zur Verwendung staatlicher Mittel im Bereich der Förderung der Industrietätigkeit.

Abschnitt VI ASt kann gem Art 104 Abs 1 ASt auf einvernehmlichen Antrag der Regierung und, je nach Zuständigkeit, der Region oder der beiden Provinzen mit einfachem Staatsgesetz abgeändert werden.³⁰⁰ In Beachtung des in Art 104 ASt vorgesehenen Verfahrens erlassene staatliche Gesetzesbestimmungen haben dieselbe Rechtswirkung wie die statutarischen Bestimmungen:

„Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale.“³⁰¹

Die Bestimmungen des Abschnitts VI ASt fungieren folglich als Parameter für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einschlägiger staatlicher Gesetzesbe-

²⁹⁸ VfGH Urteil Nr 206/2001 RE Pkt 11.b.

²⁹⁹ VfGH Urteil Nr 121/1997 RE Pkt 4.

³⁰⁰ Dies gilt auch für Art 13 ASt..

³⁰¹ VfGH Urteil Nr 133/2010 RE Pkt 2.2.

stimmungen³⁰² und sind nur im Wege des Verfahrens nach Art 104 Abs 1 ASt oder durch ein Verfassungsgesetz abänderbar.³⁰³

Unter die Finanzautonomie können neben den Bestimmungen hinsichtlich der Finanzausstattung auch das Rechnungswesen und die Bestimmungen zur Haushaltsgebarung eingeordnet werden.

B. Finanzausstattung

a) Stand 1992

Abschnitt VI ASt wurde gem Art 104 ASt mit dem Gesetz Nr 386/1989³⁰⁴ rückwirkend ab dem 1. Jänner 1988 an die ab 1971 erfolgte gesamtstaatliche Steuerreform angepasst. Das GvD Nr 268/1992 enthält einschlägige Durchführungsbestimmungen über das Finanzwesen auf regionaler und auf Landesebene.

Die Autonome Provinz verfügte 1992 über eine Reihe von Einnahmequellen. Grundsätzlich stützte sich die Finanzautonomie fast ausschließlich auf Anteile an staatlichen Steuererträgen, die das Gebiet der Autonomen Provinz betrafen und war somit fast gänzlich abgeleiteter Natur.³⁰⁵

Der Autonomen Provinz standen auf der Grundlage von Art 70 ASt (Steuer auf den Stromverbrauch), Art 71 ASt (Wasserzins auf Großableitungen) und Art 75 ASt in der Regel 9/10 aller in ihrem Gebiet anfallenden direkten und indirekten staatlichen Steuern zu.³⁰⁶ Art 75 ASt lautete:

„Den Provinzen werden die nachstehenden in ihrem Gebiet eingehobenen Anteile am Ertrag der unten angeführten Steuereinnahmen des Staates zugewiesen: a) neun Zehntel der Register- und Stempelsteuern sowie der Gebühren für staatliche Konzessionen, b) neun Zehntel der Verkehrssteuer auf die in den entsprechenden Gebieten zugelassenen Fahrzeuge, c) neun Zehntel der Steuer auf den Verbrauch von Tabakwaren, bezogen auf den Absatz in den Gebieten der beiden Provinzen, d) sieben Zehntel der Mehrwertsteuer mit Ausnahme jener auf die Einfuhr, abzüglich der im Sinne des Artikels 38/bis des Dekretes des Präsidenten der Republik

³⁰² VfGH Urteil Nr 357/2010 RE Pkt 2.

³⁰³ VfGH Urteil Nr 323/2011 RE Pkt 2.3.

³⁰⁴ GA Nr 283 von 4.12.1989.

³⁰⁵ Vgl *Reggio d'Acì* (1994) 451ff; *Pellegrini I/Pellegrini G*, Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen, 227 in: Marko et al (Hg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005).

³⁰⁶ Art 5 ff GvD Nr 268/1992 beinhalten nähere Bestimmungen zur Berechnung der Steuererträge, die aufgrund von Art 70, Art 71 und Art 75 ASt der Provinz zukommen sowie zu den Zahlungsmodalitäten an die Provinz.

vom 26. Oktober 1972, Nr 633, mit seinen späteren Änderungen vorgenommenen Rückzahlungen, e) vier Zehntel der im Gebiet der Region eingehobenen Mehrwertsteuer auf die Einfuhr, aufzuteilen im Verhältnis von 53% auf die Provinz Bozen und von 47% auf die Provinz Trient, f) neun Zehntel des Ertrages der Fabrikationssteuer auf Benzin, auf das als Kraftstoff verwendete Gasöl und auf das als Kraftstoff verwendete Flüssiggas, die an den Tankstellen im Gebiet der beiden Provinzen abgegeben werden, g) neun Zehntel aller anderen direkten oder indirekten, wie immer benannten Einnahmen aus Staatssteuern einschließlich der örtlichen Einkommenssteuer mit Ausnahme jener, die der Region oder anderen örtlichen Körperschaften zustehen.“

Insb durch die Bestimmung, dass 9/10 aller direkten und indirekten Einnahmen aus den Staatssteuern einschließlich der örtlichen Einkommenssteuer dem Land zustehen, wurde die Ausstattung des Landeshaushalts eng an die Wirtschaftskraft des Territoriums gekoppelt. Art 9 GvD Nr 268/1992 bestimmte hinsichtlich der Erträge aus der Erhöhung von Steuersätzen oder aus neuen Steuern, dass sie dem Staat zukamen, falls sie zur Deckung von Ausgaben außerhalb des Zuständigkeitsbereich der Provinz verwendet werden, die jeweiligen Summen werden im Einvernehmen zwischen Landeshauptmann und Finanzminister festgelegt.

Hinzu kam gem Art 78 ASt ein Anteil am Ertrag der Mehrwertsteuer auf Importe, der 4/10 nicht überschreiten konnte, ebenso ein variabler, jährlich zwischen Regierung und Landeshauptmann festzulegender Anteil (sogenannte variable Quote), für dessen Berechnung als Parameter der Bevölkerungs- und Gebietsanteil sowie die Ausgaben des Staates im Staatsgebiet in den Zuständigkeitsbereichen der Autonomen Provinz herangezogen wurden. Für diese Mittel bestand keine Zweckbindung. Art 10 GvD Nr 268/1992 enthält ausführende Regelungen zur Festlegung der variablen Quote, Art 11 GvD Nr 268/1992 trifft Vorkehrungen für allfällige Mindereinnahmen aus der Mehrwertsteuer auf Importe.

Eine weitere Einnahmequelle stellte gem Art 79 ASt der Anspruch auf die von Art 119 Abs 3 Verf 1948 zugunsten der Regionen mit Normalstatut vorgesehenen Sonderfinanzierungen dar. Die Anwendung des zur Bestimmung der variablen Quote verwendeten Schlüssels zur Quantifizierung des Anspruchs aus den Son-

derfinanzierungen konnte allerdings nicht durchgesetzt werden.³⁰⁷ Art 5 Gesetz Nr 368/1989 führte dazu aus, dass Art 79 ASt alle Sonderfonds zur Sicherung einheitlicher Mindestleistungen auf dem gesamten Staatsgebiet betraf (Abs 1) sowie jegliche andere Finanzierung durch Sektorengesetze, hinsichtlich welcher die Aufteilung oder Verwendung zugunsten der Regionen vorgesehen waren (Abs 2).³⁰⁸ Die Mittel der Sonderfonds unterlagen hinsichtlich ihrer Verwendung und Zuteilung den staatlicherseits vorgegebenen Richtlinien und Verfahren, die Mittel aus den Sektorengesetzen mussten lediglich zur Finanzierung von Maßnahmen in den jeweiligen Bereichen verwendet werden, in Zusammenhang mit Mitteln der EG konnten sie jedoch Zweckbindungen unterliegen.³⁰⁹ Art 12 GvD Nr 268/1992 führte Art 5 Gesetz Nr 386/1989 näher aus.

In diesem Zusammenhang hielt der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 381/1990 jedoch fest, dass das Autonomiestatut und die Durchführungsbestimmungen die Finanzautonomie nicht in zahlenmäßiger Hinsicht garantieren:

„Non vi può esser dubbio che, (...), la specialità dell'autonomia deve riflettersi anche sul piano finanziario, nel senso che le regioni e le province autonome cui la Costituzione e gli Statuti assegnano più ampie e significative competenze debbono essere messe in grado di avere a disposizione risorse finanziarie maggiori e, comunque, adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti. Ma questa esigenza non può giustificare la pretesa che le regioni (e le province) ad autonomia differenziata siano chiamate a compartecipare con le regioni a statuto ordinario a tutti i fondi settoriali previsti a favore di queste ultime. (...) gli strumenti appropriati per stabilire un equilibrio tra le risorse finanziarie assegnate alle regioni (e alle province) ad autonomia differenziata e i più complessi compiti assegnati alle medesime sono costituiti dalle norme di attuazione e dalle leggi previste dagli Statuti per la revisione delle proprie norme finanziarie. (...) Questa Corte ha più volte affermato che la Costituzione e gli Statuti speciali non definiscono, né garantiscono, l'autonomia finanziaria delle regioni (e delle province autonome) „in termini quantitativi“ e che la concessione ovvero l'eliminazione o la riduzione di determinati finanziamenti rivolti a scopi specifici rientrano nella discrezionalità del legislatore statale (...).“³¹⁰

³⁰⁷ VfGH Urteil Nr 356/1985 RE Pkt 2.2.

³⁰⁸ Art 5 Gesetz Nr 386/1989 lautet: „1. Le province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti. 2. I finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province.“

³⁰⁹ VfGH Urteil Nr 356/1985 RE Pkt 2.

³¹⁰ RE Pkt 5.

Hinsichtlich des Nationalen Gesundheitsfonds hielt der Verfassungsgerichtshof ebenfalls im Urteil Nr 381/1990 fest:

„[...] non v'è alcuna disposizione nell'art. 5 della legge n. 386 del 1989 o in altra legge idonea a fungere da parametro costituzionale che garantisca una determinata quota, vale a dire una quantità di risorse finanziarie definita direttamente o attraverso il rinvio a precisi indici. Del resto, una siffatta garanzia non può ragionevolmente rinvenirsi in alcuna norma, per il fatto che l'anzidetta finalità perequativa dei fondi prima menzionati comporta logicamente che il legislatore proceda ad aggiustamenti progressivi in vista del superamento degli squilibri eventualmente formati tra le singole regioni (o province autonome).”³¹¹

Die Autonome Provinz focht in der Folge ohne Erfolg eine Reihe von staatlichen Gesetzesbestimmungen an, die eine Beschränkung der Mittelzuteilung auf der Grundlage von Art 79 ASt zum Gegenstand hatten.³¹²

Die Autonome Provinz verfügte über eigene Steuern bzw die Möglichkeit, eigene Steuern und Abgaben festzulegen. Art 72 ASt bestimmte, dass die Provinzen Fremdenverkehrssteuern und -gebühren einführen können. Laut Art 73 ASt war die Autonome Provinz befugt, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des staatlichen Steuersystems mit Gesetzen eigene Steuern auf den in ihre Zuständigkeit fallenden Sachgebieten einzuführen.³¹³ Ebenso standen ihr die den übrigen Provinzen zustehenden Steuereinnahmen zu.³¹⁴

Hinzu kamen Erträge aus Vermögen, aus Dienstleistungen und aus gem Art 74 ASt möglichen Anleihen zur Schaffung bleibender Anlagen sowie Darlehen.

Art 82 ASt sah vor, dass die Autonome Provinz bei der Erhebung der Einkommenssteuern in einem gewissen Umfang mitarbeitete. Art 13 GvD Nr 268/1992 enthielt dazu ausführende Bestimmungen.

Angemerkt sei auch, dass gem Art 80 ASt der Autonomen Provinz eine sekundäre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der Lokalfinanzen zukam.³¹⁵

Art 4 Abs 3 GvD Nr 266/1992 bestimmte, dass in den Sachbereichen autonomer Zuständigkeit, unbeschadet anderer Regelungen im Autonomiestatut oder in

³¹¹ RE Pkt 8.

³¹² ZB VfGH Urteile Nr 381/1990; Nr 37/1991; Nr 36/1992.

³¹³ Vgl Art 3 GvD Nr 268/1992.

³¹⁴ *Reggio d'Acì* (1994) 456 f.

³¹⁵ Dazu Art 17 GvD Nr 268/1992.

Durchführungsbestimmungen dazu, „*die staatlichen Verwaltungen, einschließlich der autonomen, und die vom Staat abhängigen Körperschaften weder Ausgaben verfügen noch direkt oder indirekt Finanzierungen oder Beiträge für Tätigkeiten innerhalb des Gebietes der Region oder der Provinzen gewähren.*“

Die durch das Gesetz Nr 386/1989 der Autonomen Provinz zur Verfügung stehenden Mittel brachte einen enormen Zuwachs an Haushaltsmitteln, weshalb der „*Bericht der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten zur Durchführung des Südtirolpakets*“ die Verbesserungen der Finanzausstattung durch das Gesetz Nr 386/1989 als eine „*über das Paket hinausgehende Leistung*“ bezeichnete.³¹⁶

b) Entwicklungen 1992 bis 2001

Hinsichtlich der gem Art 79 ASt zustehenden Mittel kam es zu einer Reihe von Konflikten vor dem Verfassungsgerichtshof. Die Autonome Provinz war etwa hinsichtlich der Mittel des Nationalen Investitionsfonds für die lokalen Gebietskörperschaften³¹⁷ sowie der Mittel aus dem Fond für die Versorgung mit Schulbüchern³¹⁸ erfolgreich.

Auch Art 4 Abs 3 GvD Nr 266/1992 war Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Der Verfassungsgerichtshof stellte klar, dass die Bestimmung eine Garantienorm der Verwaltungsautonomie darstellt, die darauf ausgerichtet ist,

„a garantire l'ente locale da possibili invasioni della sua sfera di competenza a mezzo d'interventi diretti di spesa, non certo a precludere il finanziamento di attività amministrative dell'ente stesso, massime quando - come nella specie - queste sono imposte dalla legge statale insieme con lo stanziamento dei fondi necessari. La ratio della previsione sta, in sostanza, nel ripartire la misura dell'amministrazione nel senso di destinare i finanziamenti esclusivamente a chi ha il compito di gestirli, così da evitare fra l'altro il verificarsi di soppressioni o di duplicazioni in favore dei medesimi soggetti per attività che siano contemporaneamente disciplinate dalle regioni o dalle province autonome in quanto si svolgono nel loro territorio.“³¹⁹

³¹⁶ Bericht der Arbeitsgruppe des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten zur Durchführung des Südtirolpakets (1992) 33.

³¹⁷ VfGH Urteil Nr 293/1995 RE Pkt 3.4.

³¹⁸ VfGH Urteil Nr 410/2001 RE Pkt 4 ff.

³¹⁹ VfGH Urteil Nr 165/1994, RE Pkt 3. Siehe auch VfGH Urteile Nr 382/1992 RE Pkt 2.3; Nr 416/1994 RE Pkt 1; Nr 293/1995 RE Pkt 3.4.

Im Zuge der Sanierung des italienischen Staatshaushaltes zur Einhaltung der Verpflichtungen Italiens im Hinblick auf die Währungsunion wurde durch die Delegation staatlicher Verwaltungsbefugnisse an die Autonome Provinz ohne den entsprechenden Kostenersatz gem Art 17 ASt zur gesamtstaatlichen Sparpolitik beigetragen.³²⁰ In diesem Kontext wurde die Autonome Provinz 1994 gänzlich vom Nationalen Gesundheitsfonds ausgeschlossen, da Art 34 Abs 3 Gesetz Nr 724/1994 bestimmte:

„(...) le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato (...)”.

Das GvD Nr 268/1992 wurde mit GvD Nr 432 vom 24. Juli 1996³²¹ in einigen Punkten abgeändert. Insb wurden Regelungen zu den Pflichten des zuständigen Ministeriums hinsichtlich der Überweisung der der Autonomen Provinz zustehenden Mittel eingeführt, um die Zahlungsflüsse zu beschleunigen.³²²

Hinsichtlich der Erträge aus der Erhöhung von staatlichen Steuersätzen bzw der Einführung von neuen staatlichen Steuern, die sich der Staat vorbehielt, wurden neue Regelungen eingeführt, um die Verwendung dieser Mehreinnahmen für die Sanierung des Staatshaushaltes einzudämmen.³²³ Gem Art 9 Abs 1 GvD Nr 268/1992 idF Art 4 GvD Nr 432/1996 kann der Ertrag aus Erhöhungen von Steuersätzen oder aus der Einführung neuer Steuern grundsätzlich³²⁴ nur dann dem Staat vorbehalten werden, falls er laut Gesetz im Sinne von Art 81 Verf für die Deckung neuer besonderer gelegentlicher Ausgaben, die nicht die Zuständigkeitsbereiche der Provinz betreffen, einschließlich der Ausgaben in Zusammenhang mit Naturkatastrophen, bestimmt ist, vorausgesetzt, er ist zeitlich begrenzt sowie im Staatshaushalt gesondert verbucht und daher bezifferbar. Für alle anderen Fälle bestimmen Art 10 f GvD Nr 268/1992 idF Art 5 GvD Nr 432/1996 grund-

³²⁰ Siehe dazu unter II.4.A.

³²¹ Obl zu GA Nr 197 vom 23.8.1996.

³²² Art 8 idF Art 3 GvD Nr 432/1996.

³²³ Art 9, 10 und 10-bis GvD Nr 268/1992 idF Art 4, 5 und 6 GvD Nr 432/1996. Vgl die Urteile VfGH Nr 52/1994 RE Pkt 5 und Nr 355/1994 RE Pkt 5, in denen Rekurse gegen die Verwendung solcher Mehreinnahmen zur Sanierung des Staatshaushaltes auch aufgrund von Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft bei den EG abgewiesen worden waren.

³²⁴ Ausnahmen sind in Art 10 Abs 6 und in Art 10bis GvD Nr 268/1992 festgelegt.

sätzlich, dass die Quantifizierung des Landesanteils im Einvernehmen vorzunehmen ist. Im Rahmen der Festlegung der variablen Quote kann die Verwendung dieser neuen Einnahmen zur Sanierung des Staatshaushaltes festgelegt werden, womit dieser Verwendungszweck festgeschrieben wurde.³²⁵

Auch die ausführenden Regelungen des GvD Nr 268/1992 zu Art 79 ASt bzw Art 5 Gesetz Nr 386/1989 wurden 1996 detaillierter gefasst.³²⁶ Die staatliche Vorgabe des Bereichs, in dem die Anteile an den Mitteln staatlicher Fonds zu verwenden sind, ist jedenfalls verfassungskonform.³²⁷

Art 48 Abs 2 Gesetz Nr 449 vom 27. Dezember 1997³²⁸ sah vor, dass die Autonome Provinz, gleich wie alle Sonderautonomien, an den Maßnahmen zur finanziellen Stabilisierung teilnehmen und zwar gem Kriterien und Verfahren, die im Einvernehmen zwischen Regierung und Landeshauptmann im Rahmen der vom ASt und den einschlägigen Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Verfahren zu vereinbaren waren. Art 1 Abs 4 GD Nr 347 vom 18. September 2001³²⁹ sah in Abfolge vor, dass die Autonome Provinz mit dem Minister für Wirtschaft und Finanzen das Niveau der laufenden Ausgaben und der einschlägigen Zahlungen für die Haushaltsjahre 2002 bis 2004 vereinbaren würden. Damit war einerseits das Verhandlungsprinzip gewahrt, andererseits auch der Haushalt der Autonomen Provinz von den Bemühungen um die Sicherung der gesamtstaatlichen Haushaltssanierung erfasst.

Mit Art 11 Abs 16 der Durchführungsbestimmung GvD Nr 463 vom 11. November 1999³³⁰ wurde Art 71 ASt dahingehend ergänzt, dass der Autonomen Provinz nunmehr der gesamte Wasserzins zusteht.

³²⁵ Art 10 Abs 6 GvD Nr 268/1992 idF Art 5 GvD Nr 432/1996.

³²⁶ Art 12 GvD Nr 268/1992 idF Art 7 GvD Nr 432/1996.

³²⁷ VfGH Urteile Nr 520/2000 RE Pkt 7; Nr 28/2003 RE Pkt 4 hinsichtlich der Verwendung zugunsten der lokalen Gebietskörperschaften VfGH Urteile Nr 520/2000 RE Pkt 7; Nr 28/2003 RE Pkt 4

³²⁸ OBI zu GA Nr 302 vom 30.12.1997.

³²⁹ GA Nr 218 vom 19.9.2001.

³³⁰ GA Nr 289 vom 10.12.1999.

c) Entwicklungen seit 2001

Mit dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001 wurde dem Staat gem Art 117 Abs 3 Verf ausdrücklich die Gesetzgebungskompetenz zur Festlegung der grundlegenden Prinzipien im Bereich der Harmonisierung der öffentlichen Haushalte und der Koordinierung der öffentlichen Finanzen zugeordnet. Eine umfassende Änderung erfuhr Art 119 Verf zur Finanzautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Die entsprechende Ausführungsgesetzgebung erfolgt allerdings erst ab 2009. Zugleich zwangen die Vorgaben der EU hinsichtlich der Haushaltsdisziplin und des Schuldenabbaus den Staat weiterhin, ständig neue Sparmaßnahmen innerhalb des internen Stabilitätspaktes zu setzen, um derart seinen Verpflichtungen nachzukommen.³³¹

Die zur Erfüllung der Vorgaben der EU erforderlichen Maßnahmen treffen auch die Sonderautonomie, die sich dem internen Stabilitätspakt grundsätzlich nicht entziehen kann. Wenn auch gegenüber der Sonderautonomie zwar - wie bereits vor 2001 - grundsätzlich das Verhandlungsprinzip zum Tragen kommen sollte, können trotzdem vorübergehend in Ausübung der staatlichen Befugnis zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen auch die für die Regionen mit Normalstatut geltenden Bestimmungen Anwendung finden:

„La disposizione impugnata si inquadra nel contesto delle norme sul cosiddetto patto di stabilità interna per gli enti territoriali, nel cui ambito, al fine di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nelle misure dirette ad assicurare il rispetto dei vincoli di origine comunitaria in ordine al disavanzo pubblico, la legge dello Stato, negli ultimi anni, ha stabilito limiti al disavanzo e talvolta alla crescita della spesa complessiva degli enti territoriali. Questa Corte ha già avuto modo di affermare come non sia contestabile „il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti“, e come, „in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale“, possano anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi (sentenza n. 36 del 2004).(...) Questa Corte osserva che, pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie (cfr. art. 29, comma 2, della stessa legge n.

³³¹ VfGH Urteil Nr 353/2004 RE Pkt 3.

289 del 2002), anche alle Regioni speciali, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale (cfr. sentenze n. 357 del 1993 e n. 416 del 1995), sono chiamati a concorrere."³³²

Die erste Ausführung des neuen Art 119 Verf erfolgte mit dem Gesetz Nr 42 von 5. Mai 2009,³³³ das die Regierung gem Art 76 Verf ermächtigte, eine Reihe von Regelungen zur Ausführung von Art 119 Verf zu treffen. Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 42/2009 bestimmt, dass für die autonomen Regionen und Provinzen in Übereinstimmung mit den Sonderstatuten ausschließlich die Artikel 15, 22 und 27 Gesetz Nr 42/2009 Anwendung finden.³³⁴ Art 27 Abs 1 Gesetz Nr 42/2009 sieht vor, dass der Beitrag der Sonderautonomien zur Verwirklichung der Ziele des Finanzausgleichs, der Solidarität, des Stabilitätspakts und der Verpflichtungen aus dem Unionsrecht im Wege von Durchführungsbestimmungen zu den Sonderstatuten und damit unter Beachtung des Verhandlungsprinzips definiert wird.³³⁵

Vor diesem Hintergrund wurde am 30. November 2009 mit dem sog Mailänder Abkommen gem Art 104 Abs 1 ASt ein Einvernehmen zwischen Staat und Sonderautonomie hinsichtlich einer Abänderung bzw Ergänzung von Abschnitt VI ASt erzielt, das auf der Grundlage von Art 104 Abs 1 ASt in Art 2 Abs 107 bis 125 Gesetz Nr 191 vom 23. Dezember 2009³³⁶ (Stabilitätsgesetz 2010) gegossen wurde. Die durch die Abänderung von Abschnitt VI ASt erforderlich gewordenen Änderungen sind gem Art 2 Abs 116 Gesetz Nr 191/2009 mit Durchführungsbestimmungen vorzunehmen.³³⁷

Die wesentlichen Punkte der neuen Finanzregelung sind folgende: Der Autonomen Provinz steht nunmehr 9/10 von nahezu allen Steuern zu, die sich auf ihr Gebiet beziehen, auch wenn sie von Ämtern außerhalb des Gebiets der Provinz

³³² VfGH Urteil Nr 353/2004 RE Pkt 3 f. Bestätigt allgemein zuletzt in VfGH Urteil Nr 46/2015 RE Pkt 8.

³³³ GA Nr 103 vom 6.5.2009.

³³⁴ Art 15 Gesetz Nr 42/2009 über die Finanzierung der Stadtmetropolen ist in Bezug auf Südtirol und Trient in Ermangelung einer Stadtmetropole gegenstandslos, Art 22 Nr 42/2009 betrifft die Feststellung von infrastrukturellen Defiziten.

³³⁵ Bestätigt durch VfGH Urteil Nr 178/2012 RE Pkt 6.2.

³³⁶ OBI Nr 243 zu GA Nr 302 vom 30.12.2009.

³³⁷ Der vorgesehene Termin von sechs Monaten ab Inkrafttreten des Gesetzes Nr 191/2009 wurde nicht eingehalten.

bzw Region eingehoben werden.³³⁸ Die variable Quote ist abgeschafft,³³⁹ ebenso die Anteile an den Sektorengesetzen (ausgenommen an den europäischen Strukturfonds) sowie die Ersatzzahlungen für die Mehrwertsteuer auf Importe.³⁴⁰ Ab 2011 werden die Steuereinnahmen zudem ohne Umweg über das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen auf eigene Konten der autonomen Körperschaften überwiesen,³⁴¹ was das leidige Problem der durch verspätete staatliche Zahlungen entstehenden finanziellen Engpässe beheben sollte. Zusätzlich erhalten die Provinzen nach wie vor die nunmehr der Höhe nach quantifizierten Rückerstattungen für die Ausübung der vom Staat delegierten Kompetenzen in Bereichen wie Schule, Staatsstraßen oder Arbeitsvermittlung.³⁴²

Die Autonome Provinz ist gem Art 82 ASt idF Art 2 Abs 107 lit I Gesetz Nr 191/2009 in die Ermittlung des Steueraufkommens miteinbezogen, da die Feststellung der Steuern nach Leitlinien und strategischen Zielen erfolgen soll, die zwischen den autonomen Körperschaften und dem zuständigen Ministerium einvernehmlich festgelegt und durch weitere Vereinbarungen mit den Steueragenturen umgesetzt werden.

Die Abgabenautonomie wurde erhöht, da die Autonome Provinz nunmehr über die Möglichkeit verfügt, gem Art 73 ASt idF Art 2 Abs 107 lit c Gesetz Nr 191/2009 bei staatlichen Steuern innerhalb der höheren, staatlicherseits festgesetzten Steuersätze die Steuersätze zu ändern und Befreiungen, Abzüge und Freibeträge vorzusehen.³⁴³ Ebenso kann sie gem Art 80 idF Art 2 Abs 107 lit i Gesetz Nr 191/2009 auf den Sachgebieten ihrer Zuständigkeit neue örtliche Steuern einführen und bei staatlichen lokalen Steuern mit Landesgesetz den lokalen Körperschaften ermöglichen, innerhalb der höheren, staatlicherseits festgesetzten Steuersätze die Steuersätze zu ändern und Befreiungen, Abzüge und Freibeträge vorzusehen. Die mit Landesgesetz eingeführte Kraftfahrzeugsteuer

³³⁸ Siehe Art 75-bis ASt idF Art 2 Abs 107 lit g Gesetz Nr 191/2009.

³³⁹ Art 2 Abs 107 Gesetz Nr 191/2009.

³⁴⁰ Art 2 Abs 109 Gesetz Nr 191/2009.

³⁴¹ Art 2 Abs 108 Gesetz Nr 191/2009, siehe zu den Modalitäten das MD vom 20.7.2011.

³⁴² Art 2 Abs 112 und 113 Gesetz Nr 191/2009.

³⁴³ Art 73-bis ASt. Bestätigt mit den VfGH Urteilen Nr 2/2012 RE Pkt 4.2 (IRPEF); Nr 357/2010 RE Pkt 2.2.3.

ist gem Art 73 ASt idF Art 2 Abs 107 lit c Gesetz Nr 191/2009 als eigene Steuer klassifiziert.

Der Beitrag der Autonomen Provinz zur Sanierung des Staatshaushaltes und zur Verwirklichung der Verpflichtungen aus dem Unionsrecht besteht gem Art 79 ASt idF Art 2 Abs 107 lit h Gesetz Nr 191/2009 in: der Abschaffung der Beteiligung an den Fonds für die Sektorengesetze sowie des variablen Anteils; in der Übernahme weiterer, mit der Ausübung staatlicher Befugnisse verbundenen finanziellen Verpflichtungen³⁴⁴ - darunter die Finanzierung der Freien Universität Bozen, des Postdiensts, der Lohnausgleichskassa (deren Verwaltung an die Provinz delegiert wird und die auf der Grundlage von Einvernehmen mit dem Arbeitsministerium auszuüben ist) - und in der Finanzierung von Initiativen und Projekte, die auch angrenzende Gebiete miteinbeziehen.³⁴⁵ Zur Ausübung der nunmehr von der Autonomen Provinz finanzierten staatlichen Aufgaben durch die Autonome Provinz bedarf es des Erlasses von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut.³⁴⁶ Dies erfolgte bisher nur hinsichtlich der Befugnisse auf dem Sachgebiet Lohnausgleichskasse, Arbeitslosigkeit und Mobilität.³⁴⁷

Hinsichtlich des Stabilitätspaktes ist die Autonome Provinz gem Art 79 Abs 3 ASt idF Art 2 Abs 107 lit h Gesetz Nr 191/2009 nur an die Verpflichtung gebunden, die mit dem Minister für Wirtschaft und Finanzen vereinbarten Haushaltsergebnisse für jede Periode zu erreichen. Die daraus resultierenden Verpflichtungen legt die Autonome Provinz fest und verfügt über die einschlägigen Koordinierungsbefugnisse gegenüber den örtlichen Körperschaften, den Sanitätsbetrieben, den Universitäten, den Handelskammern usw, was bedeutet, dass es konkret der Autonomen Provinz überlassen ist, wo und wie sie die Einsparungen innerhalb ihres eigenen „internen Stabilitätspaktes“ konkretisiert. Ebenso überwacht sie diese Einsparungen hinsichtlich der Erreichung der Ziele hinsichtlich der öffentlichen Finanzen und übt die nachprüfende Kontrolle aus, wobei sie den Rechnungshof

³⁴⁴ Siehe Art 2 Abs 123 und 124 Gesetz Nr 191/2009.

³⁴⁵ Siehe Art 2 Abs 117 ff Gesetz Nr 191/2009; Art 2 Abs 118 bis 121 Gesetz Nr 191/2009 wurden durch Art 1 Abs 520 Gesetz Nr 147/2013 aufgehoben.

³⁴⁶ Art 2 Abs 125 Gesetz Nr 191/2009:

³⁴⁷ GvD Nr 281 vom 5.3.2013, GA Nr 28 vom 3.4.2013.

von den Ergebnissen informiert. Diese Kontrolle ersetzt jedoch nicht die Kontrolle des Rechnungshofs.³⁴⁸

Als Schutzklausel gegen weitere Sparmaßnahmen des Zentralstaates sieht Art 79 Abs 4 ASt idF Art 2 Abs 107 lit h Gesetz Nr 191/2009 vor, dass die Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang gegenüber den Regionen und anderen Körperschaften im restlichen Staatsgebiet ergriffen werden, keine Anwendung auf die Autonome Provinz finden. Die Autonome Provinz verwirklicht die Zielsetzungen der Koordinierung der öffentlichen Finanzen, die in staatlichen Bestimmungen enthalten sind, indem sie ihre Gesetzgebung in den Schranken gem Art 4 und Art 5 ASt anpasst.³⁴⁹ Dies entspricht der in Art 2 GvD Nr 266/1992 enthaltenen Regelung hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Staats- und Landesgesetzgebung.³⁵⁰ Damit sollte ganz allgemein bestimmt werden, dass die staatlichen Bestimmungen über die Verwirklichung der Ziele des Finanzausgleichs und der Solidarität sowie der Einhaltung des internen gesamtstaatlichen Stabilitätspakts keine Anwendung finden und jedenfalls durch Art 79 ASt ersetzt sind.

Trotzdem ergingen alsbald wieder staatliche Gesetzesbestimmungen im Bereich der Eindämmung öffentlicher Ausgaben, die als Grundsatzbestimmungen der Koordinierung der öffentlichen Finanzen als unmittelbar auf die Autonome Provinz anwendbar erklärt wurden.³⁵¹ Zudem wurde Art 79 ASt gerade in Zusammenhang mit den durch das Verfassungsgesetz Nr 1 vom 20. April 2012³⁵² (siehe untenstehend) eingeführten Änderungen von Seiten des Verfassungsgerichtshof eng interpretiert und ausschließlich auf den internen Stabilitätspakt bezogen, wodurch alle anderen staatlichen Bestimmungen zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen die Autonome Provinz binden:

„Né ciò trova ostacolo nell'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, che introduce per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, poiché come da questa Corte già affermato (sentenza n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013) tale norma statuta-

³⁴⁸ VfGH Urteil Nr 60/2013 RE Pkt 4.1.

³⁴⁹ Art 79 Abs 4 ASt idF Art 2 Abs 107 lit h Gesetz Nr 191/2009.

³⁵⁰ Vgl dazu unter III.9.

³⁵¹ Siehe insb Gesetzesdekret Nr 78/2010, umgewandelt in Gesetz Nr 122/2010.

³⁵² GA Nr 95 vom 23.4.2012.

*ria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno, mentre per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio), la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali.*³⁵³

Folglich hat die Autonome Provinz Bozen ihre Gesetzgebung an die Prinzipien der staatlichen Gesetzgebung anzupassen.

Auch hinsichtlich der Erträge aus neuen staatlichen Steuern und Steueraufschlägen sah der Verfassungsgerichtshof etwa im Zusammenhang mit dem ausschließlichen Vorbehalt der Einnahmen aus der Kapitalrückkehr aus dem Ausland zugunsten des Staates keine Verletzung von Art 73 Abs 1 lit g ASt gegeben, da derartige steuerliche Maßnahmen allen Anforderungen von Art 9 GvD Nr 268/1992 entsprechen, insb:

*“perché possiedono sia il carattere della novità e non continuatività, in quanto sono strettamente connesse all’insorgenza di una contingente crisi economica, sia quello della specificità, in quanto si risolvono nel finanziamento di misure sufficientemente individuate dallo stesso DPEF, sia, infine, quello della non riconducibilità alle competenze legislative regionali o provinciali, in quanto attengono all’assetto economico nazionale nel suo complesso. A tali considerazioni deve aggiungersi che la norma censurata è inserita nel decreto-legge n. 78 del 2009, che ha anch’esso la finalità di fronteggiare, con un’ampia gamma di misure economiche, l’attuale congiuntura internazionale, recando appunto, come appare evidente dalla sua stessa intitolazione, «provvedimenti anticrisi».*³⁵⁴

Auch kann der Staat Zuschläge oder zusätzliche Steuern in Bereichen vorsehen, in denen die Autonome Provinz über eigene Steuern verfügt, da er dabei seine Kompetenz gem Art 117 Abs 2 lit e Verf ausübt.³⁵⁵

Mit dem Verfassungsgesetz Nr 1/2012, ausgeführt durch das Gesetz Nr 243 vom 24. Dezember 2012³⁵⁶ wurde in Umsetzung der Verpflichtungen aus dem europäischen Fiskalpakt der Grundsatz des ausgeglichenen Haushaltes auf Verfassungsebene verankert und Art 81, Art 97, Art 117 und Art 119 Verf geändert. Insbes gilt der Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts in Übereinstimmung mit der Rechtsordnung der EU für alle öffentlichen Verwaltungen³⁵⁷ und die Harmo-

³⁵³ ZB VfGH Urteil Nr 175/2014 RE Pkt 5.3.

³⁵⁴ VfGH Urteil Nr 182/2010 RE Pkt 4.2. Zum Erfordernis der zeitlichen Beschränktheit VfGH Urteil Nr 142/2012 RE Pkt 4.3.

³⁵⁵ VfGH Urteil Nr 142/2012 RE Pkt 4.2 zum Aufschlag auf die Kraftfahrzeugsteuer.

³⁵⁶ GA Nr 12 vom 15.1.2013.

³⁵⁷ Art 97 Abs 1 Verf lautet nun: *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.”*

nisierung der öffentlichen Haushalte wird zu einer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Staates. Die staatlichen Grundsätze des Koordinierung öffentlicher Finanzen gelten nunmehr auch für die Autonome Provinz, da sie funktional für die Garantie der wirtschaftlichen Einheit der Republik und die Erfüllung der unionsrechtlich bedingten Verpflichtung zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushaltes sind, wodurch die Regelung zur Reduzierung des Staatsverschuldung auch für die Sonderautonomie gilt:

„Come, infatti, anche più di recente ribadito, con la sentenza n. 39 del 2014, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (e tale è, appunto, quello recato dal censurato comma 3 dell’art. 8 della legge n. 183 del 2011) – per essere funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell’unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per «preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti [...] – nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama [...] il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)». Con la conseguenza che dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell’ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).³⁵⁸

Folglich sind Beschränkungen der Haushaltsgebarung und damit der Ausgabenautonomie der Autonomen Provinz verfassungskonform.

2014 erhielt die Autonome Provinz die primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet der Lokalfinanzen, indem Art 80 ASt mit Art 1 Absatz 518 Gesetz Nr 147 vom 27. Dezember 2013 (Stabilitätsgesetz 2014)³⁵⁹ gem Art 104 ASt geändert wurde. Sie kann auf den Sachgebieten ihrer Zuständigkeit neue örtliche Abgaben einführen. Die Gesetzgebungsbefugnis umfasst auch die Regelung der örtlichen, mit Staatsgesetz eingeführten Gemeindeabgaben auf Liegenschaften, auch in

³⁵⁸ VfGH Urteil Nr 175/2014 RE Pkt 5.2.

Abweichung von den staatlichen Bestimmungen (Regelung der Einhebungsmodalitäten, Änderung der Steuersätze, Befreiungen, Abzüge und Freibeträge durch die Gemeinden – Art 80 Abs 2 ASt). Der Autonomen Provinz stehen die Beteiligungen an den Erträgen und die Zuschläge auf staatliche Abgaben, die die Staatsgesetze den örtlichen Körperschaften zuerkennen, für die örtlichen Körperschaften auf ihrem Gebiet zu, die Umsetzung von durch staatlichen Gesetzesbestimmungen eingeführten steuerlichen Zuschlägen von Seiten der örtlichen Körperschaften ist Landeszuständigkeit.³⁶⁰ Diese Gesetzgebungsbefugnis steht ausdrücklich unter der Vorgabe, dass sie unter Beachtung der aus der Rechtsordnung der EU erwachsenden Einschränkungen auszuüben ist.³⁶¹ Die Autonome Provinz hat ihre Gesetzgebungsbefugnis mit Landesgesetz Nr 31 vom 23. April 2014³⁶² über die Einführung der Gemeindeimmobiliensteuer (GIS) ausgeübt.

Trotz der 2009 erfolgten Änderung der Bestimmungen zur Finanzautonomie auf der Grundlage des Mailänder Abkommen setzten sich die Konflikte zwischen Staat und Autonomer Provinz massiv fort, insb zu Art 79 ASt, da der Staat ab 2011 mit einer Reihe von Gesetzesbestimmungen zusätzliche Kürzungen der Einnahmen vornahm, die über die in Art 79 ASt enthaltenen Verpflichtungen hinausgingen und gegen die die Autonome Provinz Rekurs erhob. Deshalb wurden die Bestimmungen zur Finanzautonomie durch ein weiteres Abkommen zwischen Regierung, den Autonomen Provinzen und der Autonomen Region Trentino-Südtirol vom 15. Oktober 2014 wiederum geändert (Abkommen von Rom), um derartigen Kürzungen Schranken zu setzen und damit wieder eine sichere Haushaltsplanung zu ermöglichen. Diese Regelungen erfassen jedenfalls den Zeitraum bis 2018 und legen einige Grundsätze für die Jahre nach 2018 fest. Die wesentlichen Inhalte des Abkommen sind gem Art 104 ASt in das Gesetz Nr 190 vom 23. Dezember 2014 (Stabilitätsgesetz 2015)³⁶³ in Art 1 Abs 407 bis 413 eingeflossen. Wesentliche Inhalte sind: der finanzielle Beitrag der Autonomen Pro-

³⁵⁹ OBI Nr 87 zu GA Nr 302 vom 27.11.2013.

³⁶⁰ Art 80 Abs 3 ASt idF Art 1 Abs 518 Gesetz Nr 147/2013.

³⁶¹ Art 80 Abs 4 ASt.

³⁶² ABI Nr 17 vom 29.4.2014.

³⁶³ OBI Nr 99 zu GA Nr 3000 vom 29.12.2014.

vinz zur Sanierung des Staatshaushaltes wird von 2015 bis 2018³⁶⁴ bzw von 2018 bis 2022³⁶⁵ genau beziffert; eine Mehrbelastung ist nur im Ausmaß von maximal 10%, zeitlich beschränkt und in Fällen außergewöhnlicher Bedürfnisse der öffentlichen Finanzen möglich, im Falle von Verpflichtungen aus dem Unionsrecht im Ausmaß von maximal weiteren 10%;³⁶⁶ die Autonome Provinz trägt nur auf der Grundlage der Regeln des ASt zur Reduzierung des Defizits des Staatshaushalts bei;³⁶⁷ ab 2016 sind die Regeln hinsichtlich des ausgeglichenen Haushaltes gem Art 9 Gesetz Nr 243/2012 anzuwenden, allfällige Rückstellungen werden im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen definiert;³⁶⁸ der Staat kann sich die Erträge aus neuen staatlichen Steuern oder Steuererhöhungen nicht mehr aus Gründen des Ausgleichs des Haushaltes vorbehalten.³⁶⁹ Ein weiterer Punkt betrifft die Anpassung an das staatlich geregelte Haushaltsrecht mit Landesgesetz (siehe dazu nachstehend).

Im Gegenzug für die Neuregelung des Beitrags der Sonderautonomien zur Stabilität des Gesamthaushaltes haben sich diese bereit erklärt, auf ihre Rekurse vor dem Verfassungsgerichtshof sowie auf alle eventuellen positiven Auswirkungen erfolgreicher Rekurse anderer Regionen zu verzichten.³⁷⁰

In einem Briefwechsel zwischen Ministerpräsident *Renzi* und Bundeskanzler *Faymann* wurde die im Abkommen von Rom akkordierten Änderungen völkerrechtlich verankert und auch für künftige Änderungen der Finanzautonomie das Einvernehmen zwischen der Regierung in Rom und der Autonomen Provinz völkerrechtlich vorgesehen.³⁷¹

³⁶⁴ Art 1 Abs 400 Gesetz Nr 190/2014.

³⁶⁵ Art 1 Abs 407 lit e Gesetz Nr 190/2014.

³⁶⁶ Art 79 Abs 4-sexies idF Art 1 Abs 407 lit e Gesetz Nr 190/2014.

³⁶⁷ Art 79 Abs 4 idF Art 1 Abs 407 lit e Gesetz Nr 190/2014.

³⁶⁸ Art 70 Abs 4-quater idF Art 1 Abs 407 lit e Gesetz Nr 190/2014.

³⁶⁹ Art 1 Abs 407 lit d Gesetz Nr 190/2014.

³⁷⁰ Pkt 15 *Accordo tra il governo, la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica* vom 15.10.2014, nicht veröffentlicht. Siehe auch VfGH Urteil Nr 46/2015, RE Pkt 3.

³⁷¹ Siehe Dolomiten vom 24.1.2015. Zum Verhandlungsprinzip hinsichtlich der Finanzautonomie von Sizilien siehe VfGH Urteil Nr 46/2015, Pkt 8, hinsichtlich Friaul-Julisch Venetien und Sardinien Urteil Nr 23/2014 RE Pkt 5.1.

d) Ergebnis

Im Bereich der Finanzausstattung lassen sich seit 1992 sowohl positive als auch negative Änderungen festhalten.

Als positive Änderung kann zunächst genannt werden, dass der Grundsatz der Heranziehung beinahe der gesamten, auf das Gebiet der Autonomen Provinz bezogenen Erträge der Staatssteuern zur Finanzierung des Landeshaushaltes konsolidiert und ausgebaut wurde (ua durch die genauere Definition der Steuererträge, die relevant für die Definition des Anteils der Autonomen Provinz sind). Der Staat kann sich die Erträge aus neuen staatlichen Steuern oder Steueraufschlägen nicht mehr aus Gründen des Ausgleichs des Staatshaushaltes vorbehalten. Auch die Zahlungsflüsse in Richtung Landeskasse wurden beschleunigt.

Ebenso positiv ist die Erweiterung der Abgabenautonomie, die 2009 erfolgte und der Autonomen Provinz zum einen die Möglichkeit zur Einführung örtlicher Steuern als auch zur Variierung staatlicher Steuersätze und Besteuerungsgrundlagen eröffnete, zum anderen die Kraftfahrzeugsteuer als eigene Steuer klassifizierte. 2014 erhielt die Autonome Provinz auch die primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet der Lokalfinanzen einschließlich der Befugnis zur abweichenden Regelung der örtlichen staatlichen Abgabe auf Liegenschaften sowie zur Umsetzung von mit staatlichen Gesetzesbestimmungen eingeführten steuerlichen Zuschlägen von Seiten der örtlichen Körperschaften.

In Zusammenhang mit den Vorgaben zur Verwendung der Haushaltsmittel ist in der Sonderautonomie die Einführung eines eigenen „internen Stabilitätspakts“ auf Landesebene gelungen, um den Spielraum an autonomer Gestaltung hinsichtlich des Einsatzes der Haushaltsmittel auf Landesebene zu bewahren.

Die aus Sicht der Kompetenzen positiven Delegationen von weiteren Zuständigkeiten unter Verzicht auf den zustehenden Kostenersatz für die Ausübung bedeuten allerdings aus Sicht des Landeshaushaltes eine zusätzliche Belastung. Hinzu kommt, dass hinsichtlich einer Reihe von staatlichen Befugnissen nur die Finanzierung übernommen wurde und die Delegation der Befugnisse an die

Autonome Provinz erst in einem zweiten Schritt mit entsprechenden Durchführungsbestimmungen erfolgen muss.

An negativen Entwicklungen können der Verzicht auf weitere Einnahmequellen wie die variable Quote, die Beteiligung an Sonderfonds und an den Sektorengesetzen angeführt werden. Die durch die Wirtschafts- und Währungsunion bedingten Maßnahmen zur Sanierung des Staatshaushaltes trafen ab 1992 auch die Autonome Provinz, wobei in den Jahren ab 2001, insb aber ab 2008 im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise eine starke Einschränkung der Finanzautonomie zu verzeichnen ist, insb durch immer neue und umfangreichere Vorgaben hinsichtlich des finanziellen Beitrags der Autonomen Provinz bzw der Verwendung ihrer Haushaltsmittel.

Als negative Entwicklung ist auch die Anwendbarkeit der staatlicherseits festgelegten Prinzipien der Koordinierung der öffentlichen Finanzen auf die Autonome Provinz festzuhalten, die auch sehr detailliert ausgestaltet sein können. Dies ist sowohl Ausdruck der wirtschaftlichen Einheit der Republik als auch eindeutiger Ausfluss der Verpflichtungen aus dem Unionsrecht im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion.

Das Verhandlungsprinzip, das auch im Bereich der Finanzautonomie viele Aspekte einem Einvernehmen zwischen Staat und Land überlässt, bleibt weiterhin Leitfaden, wenn auch seine Verwendung in den letzten Jahren vor allem auf der Grundlage von Art 104 ASt und damit zur Definition eines allgemeinen Rahmens zum Tragen kam. In diesem Kontext lässt sich als letzte Entwicklung festhalten, dass mit dem Abkommen von Rom das Verhandlungsprinzip als Schutzmechanismus gegen weitere Kürzungen der Mittel, die dem Landeshaushalt im Rahmen der abgeleiteten Finanzierung zur Verfügung stehen, durch eine im Verhandlungswege erfolgte *ex ante*-Quantifizierung der zu leistenden Beiträge ersetzt wurde. Ebenso ist auf die nunmehr völkerrechtlich verankerte Pflicht zum Einvernehmen im Bereich der Finanzautonomie hinzuweisen.

C. Rechnungswesen und Haushaltsgebarung

a) Stand 1992

Das Autonomiestatut führt kein eigenständiges Sachgebiet als Grundlage einer landesgesetzlichen Regelung des Rechnungswesens an. Die kompetenzrechtliche Grundlage zur gesetzlichen Regelung stellt die Zuständigkeit zur Ordnung der Ämter gem Art 8 Nr 1 ASt³⁷² dar, Art 16 GvD Nr 268/1992 führt ausdrücklich die Befugnis der Autonomen Provinz zum Erlass von Bestimmungen im Bereich des Haushalts und der Rechnungslegung auch für die von ihr abhängigen Körperschaften und Anstalten an.

Die Autonome Provinz hat ihre Gesetzgebungsbefugnis mit dem Landesgesetz Nr 8 vom 26. April 1980³⁷³ (Bestimmungen über den Haushalt und das allgemeine Rechnungswesen der Autonomen Provinz Bozen) ausgeübt. Inhaltlich hat sie sich am staatlichen Modell gem Gesetz Nr 468 vom 5. August 1978³⁷⁴ orientiert, das ua zeitgleich mit der Verabschiedung des jährlichen Haushaltes die Verabschiedung eines Finanzgesetzes zur Anpassung der Ausgaben an die wirtschaftspolitischen Ziele vorsah.³⁷⁵

Gem Art 83 ASt verfügt die Autonome Provinz über einen eigenen Haushalt, den sie jährlich mit Bezug auf das Kalenderjahr erstellt. Der Haushalt und die Rechnungslegung werden von der Landesregierung erstellt und vom Landtag mit Gesetz beschlossen (Art 84 ASt), wobei besondere Regelungen hinsichtlich der Wahrung der Interessen der Sprachgruppen gelten, die hier nicht weiter erläutert werden. Bevor das Landesgesetz zur Genehmigung der Rechnungslegung verabschiedet werden kann, muss die Abgleichung der Rechnungslegung durch den Rechnungshof erfolgen.³⁷⁶

³⁷² *Reggio d'Acì* (1994) 459.

³⁷³ GA Nr 233 vom 22.8.1978.

³⁷⁴ ABI Nr 25 vom 13.5.1980.

³⁷⁵ *Reggio d'Acì* (1994) 459.

³⁷⁶ Art 10 DPR Nr 305 vom 15.7.1988 (Durchführungsbestimmung hinsichtlich der Errichtung der Kontrollsektionen des Rechnungshofes für die Autonomen Provinzen Bozen und Trient).

b) Entwicklungen 1992 bis 2001

Landesgesetzliche Grundlage ist nach wie vor das Landesgesetz Nr 8/1980. Mit Urteil Nr 421/1988 hat der Verfassungsgerichtshof festgestellt, dass die Einrichtung eines staatlichen (und zeitlich beschränkten) Monitorings der Finanzflüsse die Finanzautonomie nicht verletzt, insb wenn die Ausübungsmodalitäten im Rahmen der Ständigen Konferenz Staat-Regionen akkordiert werden. Auch die Überwachung der Zahlungen mit dem Ziel der Ausgabenbeschränkung, die sich allenfalls erst in später zu setzenden Maßnahmen konkretisiert (welche nach der geltenden Rechtslage im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann gesetzt werden müssten), verletzt die Autonomie nicht.³⁷⁷

Auf Ebene der Europäischen Gemeinschaften erfolgten mit der Verordnung (EG) Nr 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft³⁷⁸ erste Regelungen im Haushaltsrecht, die für eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erforderlich waren.

Hinsichtlich der Abgleichung der Rechnungslegung durch den Rechnungshof kann der Rechnungshof die Frage der Verfassungsmäßigkeit der landesgesetzlichen Bestimmungen aufwerfen, wenn keine oder keine ausreichende Deckung im Haushalt besteht.³⁷⁹

c) Entwicklungen seit 2001

Mit Landesgesetz Nr 1 vom 29. Jänner 2002 (Bestimmungen über den Haushalt und das Rechnungswesen des Landes)³⁸⁰ hat die Autonome Provinz den Bereich neu geregelt. 2002 führte der Staat ein Informationssystem ein, um den Vorgaben der Europäischen Union gerecht zu werden, die Autonome Provinz hat sich damit abgestimmt.³⁸¹

³⁷⁷ RE Pkt 3.

³⁷⁸ ABIEU 1996 L 310/1.

³⁷⁹ VfGH Urteil Nr 244/1995 RE Pkt 3

³⁸⁰ OBI Nr 1 zu ABI Nr 7 vom 12.2.2002.

³⁸¹ Art 28 Gesetz Nr 289 vom 27.12.2002, siehe *Auckenthaler*, Südtirols Autonomie im Wandel (2014) 230, nicht veröffentlicht.

Hinsichtlich des mit Verfassungsgesetz Nr 3/2001 in Art 119 Abs 6 Verf festgeschriebenen Grundsatzes, dass eine Neuverschuldung nur für die Finanzierung von Investitionsausgaben zulässig ist, stellte der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 425/2004 fest:

„Il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le Regioni, della normativa attuativa. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata.“³⁸² Nunmehr bestimmt Art 74 ASt idF Art 2 Abs 107 lit d) Gesetz Nr 191/2009: Die Region und die Provinzen dürfen nur zum Zweck der Finanzierung von Investitionen bis zum Höchstbetrag der laufenden Einnahmen zur Verschuldung greifen. Jegliche Garantie seitens des Staates für die von ihnen aufgenommenen Darlehen ist ausgeschlossen.“

Das Gesetz Nr 191/2009 enthält auch Bestimmungen hinsichtlich der Haushaltsgebarung und des Rechnungswesens. Art 83 ASt idF Art 2 Abs 107 lit m Gesetz Nr 191/2009 sieht vor, dass die Autonome Provinz die eigene Gesetzgebung der staatlichen Gesetzgebung auf dem Sachgebiet Harmonisierung der öffentlichen Haushalte anpasst.

Das GvD Nr 118 vom 23. Juni 2011³⁸³ (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali e die loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), dessen sämtliche Regelungen Grundsätze zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen iS von Art 117 Abs 3 Verf darstellen, sah in verfassungswidriger Weise die direkte Anwendung seiner Bestimmung auf die Autonome Provinz vor.³⁸⁴ 2014 wurde in Entsprechung des in Art 27 Gesetz Nr 42/2009 enthaltenen Grundsatzes des Verhandlungsprinzips mit Art 1 Abs 1 GvD Nr 126 vom 10. August 2014³⁸⁵ ausdrücklich vorgesehen, dass die Modalitäten der Anwendung des GvD Nr

³⁸² RE Pkt 5, die Anfechtung betraf die Anwendbarkeit von Bestimmungen des Gesetzes Nr 350 vom 24.12.2003 (Finanzgesetz 2004), welche Details hinsichtlich der zulässigen Investitionen und der Art der Mittelbeschaffung enthielten.

³⁸³ GA Nr 172 vom 26.7.2011.

³⁸⁴ VfGH Urteil Nr 178/2012 RE Pkt 6.2.

³⁸⁵ SO Nr 73 zu GA Nr 199 vom 28.8.2014.

118/2011 hinsichtlich der Autonomen Provinz mit Durchführungsbestimmung festzulegen sind.³⁸⁶

Mit Verfassungsgesetz Nr 1/2012 wurde der Grundsatz der ausgeglichenen Haushaltsgebarung in Umsetzung der Verpflichtungen aus dem europäischen Fiskalpakt für alle öffentlichen Körperschaften in Art 119 Verf auf Verfassungsebene festgeschrieben. Das in Umsetzung des Verfassungsgesetzes Nr 1/2012 ergangene Gesetz Nr 243/2012 sieht strengere Regeln zur ausgeglichenen Haushaltsführung vor als das derzeit geltende Landesgesetz (insb Art 14 LG Nr 1/2002 igF). Hinsichtlich Art 10 Gesetz Nr 243/2012, welcher eine Neuverschuldung nur für die Finanzierung von Investitionsausgaben zulässt, kann jedoch auf Art 74 ASt igF verwiesen werden, der diese Regelung bereits enthält.

Im Rahmen der Änderung von Abschnitt VI ASt sieht nunmehr Art 79 Abs 4 octies ASt (idF Art 1 Abs 407 Gesetz Nr 190/2014) die Autonome Provinz verpflichtet, mit Gesetz innerhalb 31. Dezember 2014 auf der Grundlage eines starren Verweises die Bestimmungen des GvD Nr 118/2011 sowie alle damit zusammenhängenden, auch zukünftigen Handlungen zu übernehmen, um die Anwendbarkeit und Anwendung der Bestimmungen zuzulassen.

d) Ergebnis

Der Bereich der Haushaltsgebarung und des Rechnungswesens ist seit 1992 zunehmend durch unionsrechtliche Vorgaben bestimmt. Die Autonome Provinz setzte diese Vorgaben, welche durch die staatlichen Umsetzungsbestimmungen näher ausgeführt wurden, mit eigenen landesgesetzlichen Bestimmungen um, womit allenfalls bestehende Spielräume zur autonomen Gestaltung gewahrt werden konnten. Eine direkte Anwendung der einschlägigen staatlichen Bestimmungen ist jedenfalls gem Art 2 GvD Nr 266/1992 nicht verfassungskonform, was vom Verfassungsgerichtshof bestätigt wurde. 2014 wurde jedoch das Verhandlungsprinzip, das bis 2014 grundsätzlich auch die Übernahme einschlägiger staatlicher Bestimmungen im Bereich der Haushaltsgebarung und des Rech-

³⁸⁶ Art 79 GvD Nr 118/2011 idF Art 1 Abs 1 GvD Nr 126/2014.

nungswesens prägte, zugunsten eines direkten Verweises auf die staatlichen Regelungen fallen gelassen. Die Gesetzgebungsbefugnis des Landes ist zwar durch Art 79 Abs 4-octies ASt bestätigt, ihre Ausübung kann jedoch nicht mehr zu differenzierten Lösungen führen, sondern muss den Inhalt der staatlichen Bestimmungen übernehmen, die damit allenfalls vorhandene Spielräume des Unionsrechts ausfüllen, was sicherlich eine - allerdings mit Zustimmung der Autonomen Provinz - erfolgte *diminutio* der Autonomie bedeutet.

9. Besondere Regelung der Beziehungen zwischen Staat und Land auf Gesetzgebungs- und Verwaltungsebene: das GvD Nr 266/1992

Die als GvD Nr 266/1992 erlassene Durchführungsbestimmung enthält neben Zielbestimmungen und einer expliziten Verknüpfung zwischen der Sonderautonomie und dem Pariser Vertrag grundlegende besondere Regelungen zum Verhältnis von staatlichen Normen und Normen der Sonderautonomie und zur Wirksamkeit von staatlichen Normen in der autonomen Rechtsordnung.

A. Stand 1992

a) Art 1 GvD Nr 266/1992

Art 1 GvD Nr 266/1992 enthält in Abs 1 Grundsätze zur Gleichheit der Sprachgruppen und zum Schutz der sprachlichen Minderheiten. Art 1 Abs 2 GvD Nr 266/1992 enthält die Zielbestimmung, wonach die Regelungen *„über die Beziehung zwischen staatlichen Gesetzgebungsakten und früheren Regional- und Landesgesetzen sowie über die staatliche Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis auf eine weitere Sicherstellung der besonderen Autonomie der Region Trentino-Südtirol und der autonomen Provinzen Trient und Bozen ab (zielen), die auf dem Sonderstatut fußt und sich aus dem am 5. September 1946 in Paris abgeschlossenen Abkommen ableitet, in welchem die Ausübung autonomer Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse auch zum Schutz der sprachlichen Minderheiten vorgesehen ist.“*

Damit stellt die Durchführungsbestimmung eine eindeutige Verknüpfung zwischen der Sonderautonomie, insb betreffend den Schutz der sprachlichen Minderheiten, und dem Pariser Vertrag her und betont, dass die Ausübung von autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen dem Schutz der sprachlichen Minderheiten dient.

Vorangegangen war ua das VfGH Urteil Nr 242/1989, in dem der Pariser Vertrag nur indirekt als Grundlage für die besondere Autonomie Südtirols anerkannt wird, da der Verfassungsgerichtshof festhielt, dass die insb der Autonomen Provinz Bozen zuerkannte Autonomie „*si ricollega storicamente (...) all'obbligo internazionale, che lo Stato italiano ha contratto con l'Austria mediante il c.d. Accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946*“ und den Pariser Vertrag als Interpretationsschnur für die Auslegung der Sonderautonomie hervorhob,³⁸⁷ aber doch die verfassungsrechtliche Grundlage des Autonomiestatuts betonte, die sich nach seiner Auffassung nicht von jener der anderen Regionen unterscheidet.³⁸⁸ Damit bestand Bedarf nach einer expliziten Verknüpfung zwischen der Sonderautonomie und dem Pariser Vertrag.

b) Art 2 GvD Nr 266/1992

Art 2 GvD Nr 266/1992 sieht in Abs 1 bis Abs 3 ein besonderes System der Anpassung landesgesetzlicher Regelungen an staatliche Gesetzgebungsakte vor, die als Ausdruck der Schranken iSv Art 4 und Art 5 ASt qualifiziert werden können. Die Autonome Provinz hat ihre Gesetzgebung an die Grundsätze und Bestimmungen anzupassen, die in Gesetzgebungsakten des Staates enthalten sind und die Schranken der primären und sekundären Gesetzgebungskompetenzen darstellen. Dazu hat sie sechs Monate nach der Veröffentlichung des Aktes im Gesetzesanzeiger der Republik oder der durch den Akt selber festgelegten längeren Frist Zeit. Hat die Autonome Provinz innerhalb der Frist ihre Gesetzgebung nicht angepasst, können die nicht adaptierten Bestimmungen durch den Präsidenten des Ministerrates, auf der Basis eines Beschlusses des Ministerrates, in-

³⁸⁷ RE Pkt 8.2.

³⁸⁸ RE Pkt 8.1.

nerhalb von 90 Tagen im Wege einer direkten Verfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten werden.

Art 2 GvD Nr 266/1992 führt dazu, dass die einschlägigen landesgesetzlichen Bestimmungen nicht aufgehoben werden, sondern bis zur Erklärung ihrer Verfassungswidrigkeit weiterhin in Kraft bleiben und zur Anwendung kommen.

Diese Regelung gilt nicht für Verfassungsgesetze, Gesetzgebungsakte des Staates im Bereich delegierter Befugnisse oder ergänzender Gesetzgebungsbefugnisse gem Art 6 ASt (Region) und Art 10 ASt sowie für völkerrechtliche und unmittelbar anwendbare unionsrechtliche Bestimmungen.³⁸⁹

Art 2 Abs 6 GvD Nr 266/1992 präzisiert, dass im Falle einer Aufhebung der Gültigkeit von landesgesetzlichen Bestimmungen durch den Verfassungsgerichtshof Art 105 ASt zur Anwendung kommt, der bestimmt, dass bei Untätigkeit des Landesgesetzgebers die einschlägigen Gesetze des Staates Anwendung finden. Damit werden grundsätzlich Lücken in der Rechtsordnung vermieden.

c) Art 3 GvD Nr 266/1992

Art 3 GvD Nr 266/1992 enthält besondere Bestimmungen hinsichtlich der Wirksamkeit und des Erlasses von Ausrichtungs- und Koordinierungsakten des Staates, welche sich auf die Ausübung der Verwaltungsfunktionen durch die Autonome Provinz beziehen, falls nicht Autonomiestatut oder Durchführungsbestimmungen eine besondere Vorgangsweise zur Koordinierung der Befugnisse und Anliegen zwischen Staat und Autonomer Provinz vorsehen. Zum einen ist die Autonome Provinz in die Entstehung eines jeden Ausrichtungs- und Koordinierungsaktes im Wege einer zwingenden Anhörung durch die Regierung hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Autonomiestatut und den Durchführungsbestimmungen einzubinden, zum anderen kann sie bei Zweifeln an der Vereinbarkeit die Aussetzung der Wirkung des Ausrichtungs- und Koordinierungsaktes bis zu einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Ausrichtungs- und Koordinierungsaktes erwirken. Die Autonome Provinz ist

³⁸⁹ Art 2 Abs 4 GvD Nr 266/1992.

in der Ausübung ihrer Verwaltungsfunktionen nur an die Erreichung der in den Ausrichtungs- und Koordinierungsakten festgelegten Zielsetzungen oder Ergebnissen gebunden, allfällig erforderliche Organisationsbestimmungen sind ihr im Rahmen ihrer Zuständigkeiten vorbehalten. Wird ein Ausrichtungs- und Koordinierungsakt auf der Grundlage von gesetzlichen Regelungen des Staates erlassen, die eine Anpassungspflicht der Autonomen Provinz iSv Art 2 Abs 1 GvD Nr 266/1992 hervorrufen, ist die Verwaltungstätigkeit der Autonomen Provinz solange nicht unmittelbar gebunden, als die anpassungsbedürftigen Landesbestimmungen in Geltung sind.³⁹⁰

Den Hintergrund zur in Art 3 GvD Nr 266/1992 enthaltenen Regelung bildete die Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion des Staates auf Verwaltungsebene, die erstmals mit Art 17 Abs 1 lit a Gesetz Nr 281 vom 16. Mai 1970³⁹¹ gegenüber den Regionen mit Normalstatut eingeführt wurde.³⁹² Seit den 1980er Jahren dehnte sie der Verfassungsgerichtshof auf der Grundlage von Art 5 Verf auch auf die Autonome Provinz aus und determinierte diese auch detailliert in der Ausübung ihrer Verwaltungsfunktionen und damit indirekt auch in der Ausübung der parallelen Gesetzgebungskompetenzen.³⁹³ Gerechtfertigt wurde die Anwendung der Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion durch die Notwendigkeit der Wahrnehmung einheitlicher Interessen, die der Verfassungsgerichtshof als weder innerhalb einer Region lokalisierbar noch teilbar ansah und somit als das Regelungsvermögen der kleineren Einheit übersteigend erachtete.³⁹⁴ Der Verfassungsgerichtshof schrieb ihr insb die Funktion zu, den Kernbestand an einheitlicher Regelung vorzugeben, um den herum die Regionen ihre eigenen Regelungen treffen konnten.³⁹⁵ Die Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis stellte keine weitere Schranke der autonomen Befugnisse dar, sondern eine Erscheinungs-

³⁹⁰ Art 3 Abs 7 GvD Nr 266/1992.

³⁹¹ GA Nr 127 vom 22.5.1970.

³⁹² Bekräftigt wurde die Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis mit Art 3 Gesetz Nr 382 vom 22.7.1975 (GA Nr 220 vom 20.8.1975) bzw Art 4 DPR Nr 616/1977 sowie Art 8 Gesetz Nr 59 vom 15.3.1997 (OBI Nr 56 zu GA Nr 63 vom 17.3.1997) und Art 4 GvD Nr 112/1998.

³⁹³ VfGH Urteile Nr 340/1983 RE Pktn 5 und 6.1; Nr 564/1988 RE Pkt 3; Nr 242/1989 RE Pkt 8.1.

³⁹⁴ VfGH Urteile Nr 242/1989 RE Pkt 8.1; Nr 389/1989 RE Pkt 5; Nr 304/1987 RE Pkt 2.5; Nr 177/1988 RE Pkt 2.3.2.b).

³⁹⁵ VfGH Urteil Nr 177/1988 RE Pkt 2.3.2.

form der im Statut festgelegten Schranken, insb den „*positiven Ausdruck*“ des nationalen Interesses.³⁹⁶

Ganz allgemein musste ein Ausrichtungs- und Koordinierungsakt formell und inhaltlich bestimmten Kriterien entsprechen: die Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion bedurfte einer geeigneten gesetzlichen Grundlage und eines Beschlusses des Ministerrates,³⁹⁷ die staatliche Gesetzesbestimmung musste die die Entscheidung der Regierung bindenden und ausrichtenden Grundsätze und Kriterien festlegen.³⁹⁸ Die regionale Seite war im Wege der Ständigen Konferenz Staat-Regionen in die Entscheidungsfindung miteinzubeziehen³⁹⁹ bzw es musste mit ihr ein Einvernehmen hergestellt werden.⁴⁰⁰

d) Art 4 GvD Nr 266/1992

Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 regelt die Ausübung der staatlicher Verwaltungsfunktionen in den Sachbereichen, die sich in der Zuständigkeit der Autonomen Provinz befinden. Die Kernbestimmungen betreffen das Verbot der Übertragung von Verwaltungsfunktionen einschließlich der Aufsicht, der Verwaltungspolizei und der Feststellung von Übertretungen in Verwaltungssachen an staatliche Organe und das Verbot staatlicher Finanzierungen in den Sachbereichen in der Zuständigkeit der Autonomen Provinz, ausgenommen das Autonomiestatut und die Durchführungsbestimmungen sehen anderes vor.

Gem Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 kann der staatliche Gesetzgeber in den Sachbereichen autonomer Zuständigkeit den staatlichen Organen „(...) *keinerlei Verwaltungsfunktionen übertragen, und zwar einschließlich jener betreffend die Aufsicht, die Verwaltungspolizei und die Feststellung von Übertretungen in Verwaltungssachen, die sich von jenen unterscheiden, welche dem Staat gemäß*

³⁹⁶ So bereits VfGH Urteil Nr 39/1971 RE Pkt 5. Vgl VfGH Urteil Nr 242/1989 RE Pkt 8.1.

³⁹⁷ Vgl Art 4 DPR Nr 616/1977; Art 2 Abs 3 lit d Gesetz Nr 400 vom 23.8.1988 (OBI Nr 86 zu GA Nr 214 vom 12.9.1988); siehe auch VfGH Urteil Nr 150/1982 RE Pkt 3.

³⁹⁸ VfGH Urteile Nr 30/1992 RE Pkt 2 mwN.

³⁹⁹ Vgl Art 12 Abs 5 lit b Gesetz Nr 400/1988.

⁴⁰⁰ Art 8 Gesetz Nr 59/1997 sowie Art 4 GvD Nr 112/1998.

Sonderstatut und den entsprechenden Durchführungsbestimmungen zustehen (...).⁴⁰¹

Art 4 Abs 2 GvD Nr 266/1992 enthält eine gegenseitige Informationspflicht zwischen Staat und Autonomer Provinz bzw Region hinsichtlich allfällig festgestellter Übertretungen der Kompetenzen durch den jeweils anderen.

Art 4 Abs 3 GvD Nr 266/1992 betrifft die Garantie der Verwaltungsautonomie gegenüber staatlichen Ausgaben oder Finanzierungen in den autonomen Sachbereichen.⁴⁰²

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

a) Art 1 GvD Nr 266/1992

Die Autonome Provinz berief sich 1994 in einer direkten Verfassungsbeschwerde gegen eine staatliche Gesetzesbestimmung, welche einem staatlichen Organ Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnisse zusprach, ua auch auf Art 1 Abs 2 GvD Nr 266/1992.⁴⁰³ Das Vorbringen wurde vom Verfassungsgerichtshof jedoch nicht behandelt.⁴⁰⁴

b) Art 2 GvD Nr 266/1992

Der Verfassungsgerichtshof stellte wiederholt fest, dass staatliche Gesetzgebungsakte, die im Bereich der primären und sekundären Kompetenzen der Autonomen Provinz erlassen werden und Ausdruck der in Art 4 und Art 5 ASt enthaltenen Schranken sind, keine unmittelbare Anwendung gegenüber den landesgesetzlichen Bestimmungen entfalten, sondern nur zu einer Anpassungspflicht gem Art 2 GvD Nr 266/1992 führen.⁴⁰⁵ Ausgenommen sind nur die in Art 2 Abs 4 GvD Nr 266/1992 angeführten Fälle.⁴⁰⁶ Auch Gesetzesdekrete rufen die Anpassungs-

⁴⁰¹ Zu Art 22 ASt (öffentliche Sicherheit) siehe unter V.6.

⁴⁰² Zu Art 4 Abs 3 GvD Nr 266/1992 siehe die Ausführungen zur Finanzautonomie unter III.8.

⁴⁰³ Rekurs Nr 24/1994.

⁴⁰⁴ Vgl VfGH Urteil Nr 356/1994.

⁴⁰⁵ VfGH Urteile Nr 496/1993 RE Pkt 4; Nr 172/1994 RE Pkt 2; Nr 356/1994 RE Pkt 7; Nr 373/1995 RE Pkt 3; Nr 418/1995 RE Pkt 2; Nr 380/1997 RE Pkt 3; Nr 63/2000 RE Pkt 3; Nr 477/2000 RE Pkt 4.

⁴⁰⁶ VfGH Urteil Nr 172/1994 RE Pkt 2.

pflicht gem Art 2 GvD Nr 266/1992 hervor,⁴⁰⁷ dabei beginnt die Anpassungspflicht ab dem Zeitpunkt der Kundmachung des Umwandlungsgesetzes zu laufen, das den staatlichen Bestimmungen dauerhafte Geltung verleiht.⁴⁰⁸

Zur den staatlichen Rechtsquellen, welche die Anpassungspflicht der Autonomen Provinz hervorrufen, hielt der Verfassungsgerichtshof eindeutig fest, dass es sich ausschließlich um Rechtsquellen primären Ranges handeln kann.⁴⁰⁹ Davon ausgenommen sind zum einen Fälle der Ausübung der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis gem Art 3 GvD Nr 266/1992:

"(...) oltre all'obbligo di adeguamento che può discendere da atti legislativi dello Stato, nei limiti previsti dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, citato - un vincolo per le province autonome derivante da altre fonti può essere posto solo da atti amministrativi statali di indirizzo e coordinamento emanati dal Governo, limitatamente al conseguimento degli obiettivi e dei risultati in essi stabiliti, così come dispone il successivo art. 3 del medesimo decreto."⁴¹⁰

Ebenso ausgenommen sind Verordnungen, die ausschließlich Vorschriften technischen Charakters beinhalten, deren Inhalt durch die Naturwissenschaften festgelegt ist, und die folglich keine politisch-administrative Entscheidung enthalten, da sie nicht geeignet sind, die Autonomie zu beschränken.⁴¹¹

Der Staat kann keinesfalls eine Unterlassung der Autonomen Provinz auf der Grundlage von Art 2 GvD Nr 266/1992 anfechten, sondern nur Bestimmungen, die in spezifischen Gesetzgebungsakten enthalten sind.⁴¹²

Ist die Autonome Provinz noch nicht gesetzgeberisch tätig geworden, zB in Umsetzung von Gemeinschaftsrecht bzw nunmehr Unionsrecht, greift Art 2 GvD Nr 266/1992 nicht.⁴¹³ Ebenso greift Art 2 GvD Nr 266/1992 nicht, wenn keine Zuständigkeit der Autonomen Provinz vorliegt.⁴¹⁴

⁴⁰⁷ VfGH Urteil Nr 496/1993 RE Pkt 3.

⁴⁰⁸ VfGH Urteil Nr 496/1993 RE Pkt 3.

⁴⁰⁹ VfGH Urteile Nr 84/2001 RE Pkt 4; Nr 371/2001, RE Pkt 2.3; Nr 267/2003 RE Pkt 3.

⁴¹⁰ VfGH Urteil Nr 84/2001 RE Pkt 4.

⁴¹¹ VfGH Urteil Nr 30/1998 RE Pkt 5. Vgl auch VfGH Urteile Nr 381/1996 RE Pkt 5; Nr 61/1997 RE Pkt 7; Nr 31/2001 RE Pkt 3; Nr 84/2001 RE Pkt 6.

⁴¹² VfGH Urteil Nr 172/1994 RE Pkt 4.

⁴¹³ VfGH Urteil Nr 406/2001 R E Pkt 2.

⁴¹⁴ VfGH Urteil Nr 308/2003 RE Pkt 3.

Der Verfassungsgerichtshof hielt auch ausdrücklich fest, dass diese spezielle Verfahrensregelung die Sonderautonomie zusätzlich aufwertet⁴¹⁵ und stellte ihren ergänzenden Charakter zu den Vorschriften des Autonomiestatuts fest.⁴¹⁶ Dieser ergänzende Charakter gilt im Übrigen für das gesamte GvD Nr 266/1992.

Die Verfassungswidrigkeit der landesgesetzlichen Regelungen aufgrund nicht erfolgter Anpassung kann auch im Rahmen einer indirekten Verfassungsbeschwerde festgestellt werden, wenn der Staat nicht von der Möglichkeit der direkten Verfassungsbeschwerde Gebrauch gemacht hat.⁴¹⁷

In einigen Fällen, in denen die Regierung eine direkte Verfassungsbeschwerde aufgrund einer mangelnden Anpassung von Landesgesetzen an staatliche Vorgaben durch den Staat erhoben hatte, passte die Autonome Provinz ihre Gesetzgebung an, bevor es zur Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof kam.⁴¹⁸

c) Art 3 GvD Nr 266/1992

Im Zeitraum 1992 bis 2001 wurden eine Reihe von Ausrichtungs- und Koordinierungsakten der Regierung auf dem Gebiet der Autonomen Provinz für unwirksam erklärt, weil sie das in Art 3 GvD Nr 266/1992 vorgesehene Verfahren nicht eingehalten hatten.⁴¹⁹ Nach wie vor rechtfertigte jedoch das Erfordernis einer einheitlichen, nicht unterteilbaren und nicht gebietsmäßig abgrenzbaren Regelung grundsätzlich eine mit Gesetz vorzusehende Befugnis des Staates zur Ausrichtung und Koordinierung der regionalen Verwaltungstätigkeit, wobei dieses Erfordernis auch im Rahmen einer Zusammenarbeit zum Ausdruck kommen konnte, die von der zentralen Ebene ausging.⁴²⁰

Die allgemeinen formellen und inhaltlichen Anforderungen an die Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion wurden bestätigt.⁴²¹

⁴¹⁵ VfGH Urteil Nr 80/1996 RE Pkt 2.1.

⁴¹⁶ Vgl etwa VfGH Urteile Nr 520/2000 RE Pkt 2; Nr 84/2001 RE Pkt 3.

⁴¹⁷ VfGH Urteil Nr 80/1996 RE Pkt 2.1.

⁴¹⁸ Vgl VfGH Beschlüsse Nr 195/1996; Nr 141/2002.

⁴¹⁹ ZB VfGH Urteile Nr 69/1995 RE Pkt 2; Nr 121/1997 RE Pkt 4; Nr 314/2001 RE Pkt 5; Nr 63/2000 Pkt 7; Nr 272/2001 RE Pkt 2 und 3.

⁴²⁰ VfGH Urteil Nr 18/1997 RE Pkt 2

⁴²¹ VfGH Urteile Nr 381/1996 RE Pkt 4.2 mwN; Nr 63/2000 RE Pkt 12.

Hinsichtlich des Verfahrens wurde festgestellt, dass die zwingende Anhörung der Autonomen Provinz zur Vereinbarkeit des Ausrichtungs- und Koordinierungsaktes hinsichtlich dessen Vereinbarkeit mit dem Autonomiestatut und seinen Durchführungsbestimmungen keinesfalls durch eine im Rahmen der Ständigen Konferenz Staat-Regionen abgegebene Stellungnahme gem Art 12 Abs 5 lit b Gesetz Nr 400/1988 hinsichtlich der allgemeinen Kriterien zur Ausübung der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion ersetzt werden konnte.⁴²² Der Verfassungsgerichtshof hielt fest, dass sich die Stellungnahme gem Art 3 GvD Nr 266/1992 hinsichtlich einer Reihe von Punkten unterschied, nämlich hinsichtlich der Rechtsquelle (eine Durchführungsbestimmung), der Natur (von der Provinz allein und nicht durch ein Kollegialorgan abzugeben, in dem alle Regionen vertreten sind), dem Zweck (die Stellungnahme erfolgt spezifisch zur Vereinbarkeit Ausrichtungs- und Koordinierungsakt und Statut einschließlich der Durchführungsbestimmungen hinsichtlich der Koordinierung der Funktionen und Interessen des Staates und der Autonomen Provinz) und der Wirkung (eine negative Stellungnahme beeinflusst die Wirkung des Ausrichtungs- und Koordinierungsaktes auf dem Gebiet der Provinz).

Bestätigt wurde die Bindung der Autonomen Provinz nur an die Erreichung der in den einzelnen Akten festgelegten Ziele oder Ergebnisse,⁴²³ nicht jedoch an ausführliche Detailnormen,⁴²⁴ ausgenommen im Falle von Normen rein technischen Charakters.⁴²⁵ Zum Konkretisierungsgrad hielt der Verfassungsgerichtshof fest, dass die Ausrichtungs- und Koordinierungsakte nicht derart detailliert sein dürfen, dass sie die Autonome Provinz etwa hinsichtlich verfahrenstechnischer Aspekte binden⁴²⁶ oder Organisationsnormen setzen.⁴²⁷

⁴²² Urteil VfGH Nr 121/1997 RE Pkt 4.

⁴²³ Urteile VfGH Nr 273/2004 RE Pkt 2; Nr 272/2001 RE Pkt 3; Nr 84/2001 RE Pkt 5; Nr 273/1998 RE Pkt 2; Nr 263/1997 RE Pkt 3; Nr 381/1996 RE Pkt 5.

⁴²⁴ Urteile VfGH Nr 273/2004 RE Pkt 2; Nr 273/1998 RE Pkt 2; Nr 263/1997 RE Pkt 3; Nr 381/1996 RE Pkt 5.

⁴²⁵ Urteile VfGH Nr 103/2003 RE Pkt 3; Nr 84/2001 RE Pkt 6 mwN; Nr 63/2000 RE Pkt 7; Nr 381/1996 RE Pkt 5.

⁴²⁶ Urteile VfGH Nr 273/2004 RE Pkt 2; Nr 273/1998 RE Pkt 3. 381/1996 RE 5

⁴²⁷ Urteil VfGH Nr 69/1995 RE Pkt 2.

Der Schutzmechanismus von Art 3 GvD Nr 266/1992 griff in jenen Fällen nicht, in denen die Maßnahmen des Staates trotz einschlägiger Bezeichnung als Ausrichtungs- und Koordinierungsakt in der Substanz nicht als solcher zu betrachten waren, weil sie nicht die Koordinierung und Ausübung regionaler Befugnisse, sondern die Ausübung staatlicher Befugnisse, wenn auch im Hinblick auf regionale Tätigkeiten, betrafen.⁴²⁸

Die Autonome Provinz konnte jedenfalls in der Ausübung ihrer verfassungsmäßig garantierten Zuständigkeiten nicht durch eine sekundäre Rechtsquelle des Staates eingeschränkt werden, ausgenommen nach den Regeln von Art 3 GvD Nr 266/1992,⁴²⁹ die dann zur Anwendung kamen, wenn Autonomiestatut und Durchführungsbestimmungen keine besondere Vorgangsweise zur Koordinierung der Befugnisse und Anliegen zwischen Staat und Autonomer Provinz vorsahen.⁴³⁰

d) Art 4 GvD Nr 266/1992

Aufgrund von Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 wurden mehrfach staatliche Normen bzw Akte für verfassungswidrig erklärt, die staatlichen Organen Verwaltungsfunktionen in Sachbereichen der Landeszuständigkeit übertrugen bzw solche ausübten.⁴³¹ Der Verfassungsgerichtshof bezeichnete die in Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 enthaltene Regelung mehrfach als „*norma di chiusura*“,⁴³² die allgemein festhält, dass das Gesetz den staatlichen Organen nur jene Verwaltungsfunktionen zuschreiben kann, die ihnen gem Autonomiestatut und seinen Durchführungsbestimmungen zukommen.

Die in Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 enthaltene Regel, dass die Verwaltungsfunktionen der Autonomen Provinz auch die Aufsicht umfassen, wurde bestätigt.⁴³³

Die Zuständigkeit der Autonomen Provinz umfasst die Phase vor der Ausübung

⁴²⁸ VfGH Urteil Nr 425/1995 RE Pkt 4 betreffend das DPR vom 31.3.1994 „*Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome*“, Nr 186/2003 RE Pkt 2.

⁴²⁹ VfGH Urteile Nr 69/1995 RE Pkt 2; Nr 63/2000; Nr 84/2001; Nr 272/2001 RE Pkt 2.

⁴³⁰ VfGH Urteil Nr 412/1994 RE Pkt 2.

⁴³¹ VfGH Urteile Nr 228/1993 RE Pkt 2; Nr 84/1998 (bezogen auf Trient) Pkt 4; Nr 170/2001 RE Pkt 8.2,9; Nr 272/2001 RE Pkt 2; Nr 371/2001 RE Pkt 2.3 f.; Nr 91/2003 RE Pkt 2, 4; Nr 103/2003 RE Pkt 4.

⁴³² VfGH Urteile Nr 228/1993 RE Pkt 2; Nr 97/2001 RE Pkt 2; Nr 272/2001 RE Pkt 2.

⁴³³ VfGH Urteile Nr 228/1993 RE Pkt 2; Nr 371/2001 RE Pkt 2.1

der Befugnis zur Verhängung von Sanktionen und somit die Kontrolle und die Vorbeugung.⁴³⁴

Eine allgemeine programmatische Funktion eines staatlichen Organs (im Anfall: im Bereich der Überwachung der Wassernutzung zum Schutze der Interessen der Nutzer und der Effizienz, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit) stellt jedoch keine iSv Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 unzulässige Übertragung von Funktionen dar, umso mehr, als das staatliche Organ eine gemischte Zusammensetzung aufweist, die des vorherigen Einvernehmens mit den betroffenen regionalen Gebietskörperschaften bedarf.⁴³⁵

Ebenso wenig stellt die Ausübung der ausschließlich dem Staat zukommenden Befugnisse im Sachbereich öffentliche Ordnung und Sicherheit eine Verletzung der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz und folglich von Art 4 GvD Nr 266/1992 dar,⁴³⁶ insgesamt greift Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 nur, wenn es sich um einen Sachbereich handelt, der in die Zuständigkeit der Provinz fällt.⁴³⁷

Enthalten die staatlichen Regelungen eine Schutzklausel, die ihre Anwendbarkeit unter Beachtung der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz wie sie aus dem Autonomiestatut und den Durchführungsbestimmungen hervorgehen, bestimmen, erkennt der Verfassungsgerichtshof ebenfalls keine Verletzung von Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992.⁴³⁸

Auch ist eine Ersatzvornahme des Staates zur Erfüllung von Verpflichtungen zulässig, die mit dem Schutz verfassungsmäßig geschützter Interessen zusammenhängen, sie verletzt Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 nicht.⁴³⁹

Zu Art 4 Abs 3 GvD vergleiche die Ausführungen unter III.8.B.

⁴³⁴ VfGH Urteile Nr 228/1993 RE Pkt 2; Nr 371/2001 RE Pkt 2.1

⁴³⁵ VfGH Urteile Nr 412/1994 RE Pkt 6.

⁴³⁶ VfGH Urteil Nr 97/2001 RE Pkt 3.

⁴³⁷ VfGH Urteile Nr 308/2003 RE Pkt 3; Nr 97/2001 RE Pkt 5.

⁴³⁸ VfGH Urteile Nr 91/2003 RE Pkt 3; Nr 228/2003 RE Pkt 4.3. iVm Pkt 5.

⁴³⁹ VfGH Urteile Nr 28/2003 RE Pkt 5. Siehe dazu die Ausführungen zur Ersatzgewalt des Staates III.10.

C. Entwicklungen seit 2001

a) Art 1 GvD Nr 266/1992

Die Autonome Provinz berief sich nicht auf Art 1 GvD Nr 266/1992.

b) Art 2 GvD Nr 266/1992

Die Anwendung von Art 2 GvD Nr 266/1992 wurde für die statutarischen Kompetenzen bestätigt.⁴⁴⁰ Auch die Möglichkeit einer indirekten Verfassungsbeschwerde aufgrund nicht erfolgter Anpassung an später ergangene staatliche Bestimmungen, die Ausdruck der Schranken der statutarischen Kompetenzen sind, wurde bestätigt.⁴⁴¹

Der staatliche Gesetzgeber suchte das Verhältnis zwischen staatlichen Regelungen und den Sonderautonomien insb durch „*clausole di salvaguardia*“ zu klären, in denen er die unmittelbare Anwendung seiner Bestimmungen in Bezug auf die Sonderautonomie „gem den statutarischen Bestimmungen“ oder „gem den statutarischen Bestimmungen und den Durchführungsbestimmungen zu den Sonderstatuten“ – welche auch Art 2 GvD Nr 266/1992 umfassen – vorsah. Derartige Klauseln wurde jedoch vom Verfassungsgerichtshof mehrmals aufgrund ihrer zu allgemein gehaltenen Formulierung für verfassungswidrig angesehen, da nicht klar ersichtlich war, welche der staatlichen Bestimmungen keine unmittelbare Anwendbarkeit aufwies:

„Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione». Infatti, come affermato da questa Corte (si vedano, tra le altre, le sentenze 443 e n. 117 del 2007), tali clausole di salvaguardia, per la loro genericità e per il loro riferirsi ad una serie eterogenea di disposizioni comprese nello stesso atto legislativo, non sono idonee ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme ritenute da Regioni e Province autonome pienamente applicabili nel loro territorio.“⁴⁴²

Unklar bleibt in der Judikatur, ob die in Art 2 GvD Nr 266/1992 enthaltene Regelung zur Anpassungspflicht nunmehr hinsichtlich aller autonomen Gesetzge-

⁴⁴⁰ VfGH Urteile Nr 145/2005 (TN) RE Pkt 2.1; Nr 401/2007 (TN) RE Pktn 6.1, 11; Nr 104/2008 RE Pkt 8; Nr 329/2008 (TN) RE Pkt 3.2; 209/2009 RE Pkt 2.3; Nr 329/2008 (TN) RE Pkt 3.2;

⁴⁴¹ VfGH Urteil Nr 50/2007 RE Pkt 3.

bungskompetenzen vom Verfassungsgerichtshof herangezogen wird und damit auch für jene Kompetenzen, die der Landesgesetzgeber auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 als „weitere Form der Autonomie“ hinzugewonnen hat. Die Autonome Provinz wendete die Verletzung von Art 2 GvD Nr 266/1992 stets ein, wenn staatliche primäre oder sekundäre Normen eine unmittelbare Anwendbarkeit gegenüber der Autonomen Provinz vorsahen.

In der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs lassen sich in dieser Hinsicht zwei Kategorien von Entscheidungen unterscheiden. Zur ersten Kategorie gehören jene Fälle, in denen der Verfassungsgerichtshof das Verhältnis zwischen staatlichen Normen und Gesetzgebungsbefugnissen, die der Autonomen Provinz auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 neu zukommen, nach den allgemeinen Grundsätzen beurteilt, die das Verhältnis der staatlichen und regionalen Rechtsnormen regeln und damit Art 2 GvD Nr 266/1992 nicht als Prüfungsmaßstab heranzieht.⁴⁴³ Die Beschränkung der Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz durch unmittelbar anwendbare sekundäre staatliche Normen ist verfassungswidrig, da Art 117 Abs 6 Verf eine sekundäre Normierungsbefugnis des Staates in den Sachbereichen regionaler Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich ausschließt.⁴⁴⁴ Allerdings sieht der Verfassungsgerichtshof den Staat in den Sachbereichen des Art 117 Abs 2 Verf auch zu detaillierten sekundären Regelungen befugt, die unmittelbar anwendbar sind, da im neuen Kompetenzsystem gem Art 117 Abs 6 Verf in diesen Materien – ausgenommen eine Delegation durch den Staat - die Regionen und damit auch die Autonome Provinz über keine Verordnungsbefugnis mehr verfügen.⁴⁴⁵

In die zweite Kategorie fallen Konstellationen, in denen der Verfassungsgerichtshof im Zusammenhang mit statutarischen Kompetenzen urteilt, die er aufgrund von Art 10 VerfG Nr 3/2001 als in den neuen Kompetenzen enthalten betrachtet.

⁴⁴² VfGH Urteil Nr 95/2008 RE Pkt 2.1; siehe auch VfGH Urteile Nr 134/2006 RE Pkt 6; Nr 240/2007 RE Pkt 6.

⁴⁴³ ZB VfGH Urteile Nr 162/2007 RE Pkt 9.3; Nr 165/2011 RE Pkt 4; Nr 275/2012 (TN) RE Pkt 4.2; Nr 274/2013 RE Pkt 6.3.

⁴⁴⁴ VfGH Urteil Nr 145/2005 RE Pkt 2.2 (TN).

⁴⁴⁵ VfGH Urteil Nr 134/2006 RE Pkt 9.

Hier hält er die Anwendbarkeit von Art 2 GvD Nr 266/1992 für zutreffend, wobei allerdings der betreffende Regelungsgegenstand in den Anlassfällen (auch) durch die statutarische Kompetenz gedeckt scheint:

*„...la disciplina della libera professione intramuraria deve ascrivarsi alla competenza legislativa ripartita in materia di sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera, (...) e che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si radica nella più ampia materia della tutela della salute, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In tale materia, dunque, opera la citata previsione di attuazione statutaria, che assegna alle Province autonome un termine di sei mesi per adeguarsi ai principi statali costituenti limiti alla legislazione provinciale, con conseguente successivo onere di impugnativa da parte dello Stato delle norme provinciali che non si siano adeguate. Nel caso di specie, dunque, nelle more dell'adeguamento e fino allo scadere del termine sopra indicato, avrebbe dovuto continuare a ricevere applicazione la disciplina provinciale delle attività di libera professione intramuraria svolta dai medici del servizio pubblico, contenuta nella legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento)“.*⁴⁴⁶

Steht die Anwendbarkeit einer staatlichen Regelung auf der Grundlage von Art 118 Abs 1 Verf unter der Vorgabe eines Einvernehmens mit der Provinz, greift Art 2 GvD Nr 266/1992 nicht, da keine unmittelbare Anwendbarkeit vorliegt.⁴⁴⁷

Ist die Autonome Provinz nicht für den Sachbereich zuständig, findet auch Art 2 GvD Nr 266/1992 keine Anwendung.⁴⁴⁸ Um die Zuständigkeit der Autonomen Provinz festzustellen, verwendet der Verfassungsgerichtshof insb das Kriterium der Prävalenz, das bei mehreren Sachbereichen, die einen Regelungsgegenstand berühren, in der Regel dazu führt, dass er eine ausschließliche staatliche Zuständigkeit gegeben sieht.⁴⁴⁹

c) Art 3 GvD Nr 266/1992

Art 8 Abs 6 Gesetz Nr 131/2003 bestimmt in Ausführung des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001:

„... nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112“.

⁴⁴⁶ VfGH Urteil Nr 301/2013 (TN) RE Pkt 2.1; Nr 401/2007 RE Pkt 7; Nr 183/2012 RE Pkt 8.

⁴⁴⁷ VfGH Urteil Nr 303/2003 RE Pkt 15.

⁴⁴⁸ VfGH Urteil Nr 183/2012 RE Pkt 8; Nr 207/2012 RE Pkt 3.2, 6; Nr 28/2014 RE Pkt 4.3.

⁴⁴⁹ ZB VfGH Urteile Nr 234/2005 RE Pkt 4.1, 4.2 ff; Nr 203/2012 RE Pkt 9.

Aus dieser Bestimmung folgt für den Verfassungsgerichtshof iVm mit Art 117 Abs 6 Verf, der dem Staat die Verordnungsbefugnis (nur) in den Bereichen seiner ausschließlichen Kompetenz gem Art 117 Abs 2 Verf zuspricht, dass der Staat im neuen Kompetenzsystem keine Ausrichtungs- und Koordinierungsakte mehr erlassen kann⁴⁵⁰ bzw die Rechtsfigur des Ausrichtungs- und Koordinierungsaktes in den Bereichen der konkurrierenden und residualen Kompetenzen der Regionen überholt ist („*superamento della figura*“).⁴⁵¹ Entsprechend behandelt er den von der Autonomen Provinz in einigen Fällen hinsichtlich der Ausübung von staatlichen Kompetenzen angeführten Art 3 GvD Nr 266/1992 nicht mehr, da er eine „*palese estraneità*“ des Maßstabs vorliegen sieht, was zur Unzulässigkeit der aufgeworfenen Beschwerde führt.⁴⁵²

d) Art 4 GvD Nr 266/1992

Übt der Staat seine ihm (nunmehr ausschließlich) zukommenden Befugnisse aus, greift Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 nach wie vor nicht.⁴⁵³

Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 greift auch dann nicht, wenn der Autonomen Provinz auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 eine umfassendere Gesetzgebungskompetenz gem Art 117 Abs 3 Verf zukommt (Beispiel: Gesundheitsschutz an Stelle von Art 9 Nr 10 Autonomiestatut) und sie folglich den Schranken der regionalen Gesetzgebungsbefugnis nach dem neuen Regime unterliegt.⁴⁵⁴ Der Verfassungsgerichtshof hielt hinsichtlich der Verwaltungsfunktionen in den Sachbereichen staatlicher transversaler Kompetenzen folgendes fest:⁴⁵⁵ Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 steht einer Zuordnung dieser Verwaltungsfunktionen zu staatlichen Organen nur dann entgegen, wenn die Funktionen von einer Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut der Provinz zugeordnet sind, die

⁴⁵⁰ VfGH Urteil Nr 329/2003 RE Pkt 4.

⁴⁵¹ VfGH Urteil Nr 159/2008 RE Pkt 4.

⁴⁵² VfGH Urteile Nr 162/2007 RE Pkt 4; Nr 159/2008 RE Pkt 4.

⁴⁵³ VfGH Urteile Nr 428/2004 RE Pkt 5.5 und 9.1 in Bezug auf den Straßenverkehr; Nr 141/2007 RE Pkt 3.1, in Bezug auf die Sozialversicherung (*previdenza sociale*); Nr 159/2008 RE Pkt 9 (Art 117 Abs 2 lit r Verf).

⁴⁵⁴ VfGH Urteile Nr 162/2007 RE Pkt 9.3 ff; Nr 240/2007 RE Pkt 7 ff (TN).

⁴⁵⁵ VfGH Urteil Nr 80/2007 RE Pkt 8. Im Konkreten ging es um die Überprüfung der Wartelisten in Krankenhäusern als Teil der gesamtstaatlich festgelegten Mindestniveaus der Leistungen im Gesundheitsbereich iS von Art 117 Abs 2 lit m Verf.

Durchführungsbestimmungen keinerlei Hinweis auf eine einschlägige staatliche Funktion enthalten und das staatliche (und EU-rechtliche) Mindestniveau in der Ausübung dieser Funktionen durch die Provinz gewährleistet ist.

Enthalten die staatlichen Regelungen eine Schutzklausel, die ihre Anwendbarkeit unter Beachtung der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz wie sie aus dem Autonomiestatut und den Durchführungsbestimmungen hervorgehen, bestimmen, erkennt der Verfassungsgerichtshof ebenfalls keine Verletzung von Art 4 GvD Nr 266/1992.⁴⁵⁶ Allerdings ist eine solche allgemeine Schutzklausel nicht ausreichend, um die Verfassungsmäßigkeit von staatlichen Bestimmungen sicherzustellen, die sich ausdrücklich auf die Autonome Provinz bzw alle Regionen⁴⁵⁷ beziehen oder im Kontext von zahlreichen Bestimmungen unterschiedlichen Inhalts keine genauere Bezeichnung der nicht auf die Autonomie anzuwendenden Bestimmungen vorgenommen wird.⁴⁵⁸

Die Rolle von Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 als „*norma di chiusura*“ wurde bestätigt.⁴⁵⁹

D. Ergebnis

Die Grundsatz- und Zielbestimmungen von Art 1 GvD Nr 266/1992 sind unverändert geblieben. Sie dienen aber kaum als rechtliches Argument in Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof.

Art 2 GvD Nr 266/1992 stellt jedenfalls eine Aufwertung der Sonderautonomie dar und garantiert die politische Autonomie in Form der autonomen Gesetzgebung. Ab dem Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 schlägt sich jedoch der nicht klar definierte Anwendungsbereich von Art 10 VerfG Nr 3/2001 auch im Anwendungsbereich von Art 2 GvD Nr 266/1992 nieder. Einerseits judiziert der Verfassungsgerichtshof zunehmend den Vorrang der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Staates und sieht in diesen Bereichen keine autonome

⁴⁵⁶VfGH Urteil Nr 228/2003 RE Pkt 4.3, 5.

⁴⁵⁷VfGH Urteil Nr 162/2007 RE Pkt 8 mwN.

⁴⁵⁸VfGH Urteil Nr 240/2007 RE Pkt 6 mwN.

⁴⁵⁹VfGH Urteil Nr 80/1007 RE Pkt 5.1.

Gesetzgebungsbefugnis mehr gegeben, was Art 2 GvD Nr 266/1992 nicht mehr zum Tragen kommen lässt. Hier lässt sich eindeutig eine Verschlechterung seit Inkrafttreten der Reform feststellen. Andererseits bleibt unklar, ob die Regelung des Art 2 GvD Nr 266/1992 stets greift oder nur in jenen Fällen, in denen eine statutarische Gesetzgebungskompetenz als weniger weit eingestuft wird als die entsprechende Gesetzgebungskompetenz der Regionen mit Normalstatut gem Art 117 Abs 3 Verf und Art 117 Abs 4 Verf. Geht man davon aus, dass es sich bei der in Art 2 GvD Nr 266/1992 enthaltenen Regelung um eine allgemeine Schutznorm zugunsten der Gesetzgebungsautonomie und damit um eine Form der Autonomie handelt, muss diese Regelung für alle Gesetzgebungskompetenzen der Autonomen Provinz greifen, einschließlich der aufgrund von Art 10 VerfG Nr 3/2001 neu hinzugewonnenen Kompetenzen. Dies muss umso mehr gelten, wenn die „neuen“ Kompetenzen eine statutarische Kompetenz ablösen, da die neuen Kompetenzen als Verwirklichung einer „weiteren Form der Autonomie“ iSv Art 10 VerfG Nr 3/2001 betrachtet werden. Auch diese Unklarheit stellt eine Verschlechterung dar.

Hinsichtlich Art 3 GvD Nr 266/1992 ist folgendes festzuhalten: Die Reform von 2001 hat die Eliminierung der Ausrichtungs- und Koordinierungsakte des Staates zur Folge. Damit ist aber auch die Schutzwirkung von Art 3 GvD Nr 266/1992 beendet, der die Wirksamkeit staatlicher normativer Vorgaben auf Verwaltungsebene in den Sachbereichen autonomer Zuständigkeit zum einen an ein Verfahren koppelte, das die Autonome Provinz im Einzelfall in das Entstehen von staatlichen sekundären Rechtsakten einbezog, die sich auf ihre autonomen Kompetenzen inhaltlich auswirken konnten. Zum anderen war die Wirksamkeit der staatlichen Vorgaben deutlich eingeschränkt. Übt der Staat nunmehr seine Verordnungsbefugnis gem 117 Abs 6 Verf aus, insb in den Materien transversalen Charakters, die sich gegenüber den statutarischen Befugnisse in inhaltlichen Vorgaben äußern, besteht keine Möglichkeit, diese vorab auf die Vereinbarkeit mit der statutarischen Autonomie zu überprüfen. Auch sind den inhaltlichen Auswirkungen keine Grenzen in Form einer Bindung an die Zielsetzung oder die Ergebnisse gesetzt. Der Wegfall der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis erweist sich

somit nur auf den ersten Blick als ein Mehr an Autonomie, auf den zweiten Blick bedeutet sie den Entfall der verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Garantien gegen verfassungswidrige staatliche Vorgaben durch Verordnungen in den Sachbereichen autonomer Kompetenz und folglich eine Verschlechterung.

Aus der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs seit dem Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 ergibt sich hinsichtlich von Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992, dass bei einer Überschneidung von statutarischen Kompetenzen und transversalen staatlichen Kompetenzen lediglich jene in Durchführungsbestimmungen ausdrücklich der Autonomen Provinz zugeordneten Verwaltungsfunktionen einer anderen Zuordnung durch den staatlichen Gesetzgeber standhalten. Insofern ist seit dem Inkrafttreten eine Verschlechterung der Position der Autonomen Provinz festzustellen, da Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 durch diese restriktive Auslegung seiner generellen Funktion als grundsätzliches Kriterium der Kompetenzverteilung beraubt wird.

10. Staatliche Ersatzgewalt

A. Stand 1992

Die Verfassung von 1948 erwähnte keine Ersatzgewalt des Staates in einer Befugnis der zentralen Ebene, sich an die Stelle der autonomen Ebene zu setzen. Ihren Ursprung nahm die staatliche Ersatzgewalt in den Sachgebieten der an die Regionen mit Normalstatut gem Art 118 Abs 2 Verfassung 1948 delegierten Verwaltungsbefugnisse,⁴⁶⁰ insb im Zusammenhang mit der Erfüllung der Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften. Sie wurde aber alsbald auch in den Bereichen eigener Verwaltungskompetenz der Regionen für verfassungsmäßig befunden.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Art 2 Gesetz Nr 382 vom 22.7.1975 (GA Nr 220 vom 20.8.1975): „In caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale.“

⁴⁶¹ Vgl VfGH Urteil Nr 182/1976 RE Pkt 6 f.

Gem Art 5 DPR Nr 526/1987 galten für die Autonome Provinz im Hinblick auf die delegierten staatlichen Verwaltungsbefugnisse dieselben Regeln wie für die Regionen mit Normalstatut.⁴⁶²

Für die Vollziehung von Gemeinschaftsrecht (bzw seit Ende 2009 von Unionsrecht) gelten eigene Regelungen.⁴⁶³

Der Verfassungsgerichtshof erachtete die Ersatzbefugnis des Staates auch gegenüber der Autonomen Provinz Bozen in den Bereichen eigener Kompetenz und damit in Abweichung von der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung für verfassungsmäßig, da sie die Verwirklichung wichtiger und verfassungsmäßig in der Gestalt der Schranken der Autonomie geschützter Interessen sicherstellte.⁴⁶⁴

Die staatliche Ersatzgewalt griff dort, wo eine Untätigkeit der Autonomen Provinz vorlag oder eine außergewöhnliche Situation bestand, in der die einheitlichen Interessen offenkundig gefährdet waren,⁴⁶⁵ bzw ebenso beim Vorliegen von Dringlichkeit.⁴⁶⁶ Die Möglichkeit ihrer Ausübung war von geeigneten materiellen und verfahrensrechtlichen Garantien zu begleiten.⁴⁶⁷ Sie musste durch einen Akt mit Gesetzeskraft vorgesehen werden, der sie allgemein oder für den Einzelfall festlegte,⁴⁶⁸ der Staat hatte in Umsetzung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit unter Einhaltung einer angemessenen Frist vorab die Autonome Provinz über die geplante Ausübung der Ersatzbefugnis zu informieren⁴⁶⁹ sowie eine angemessene Frist einzuräumen, innerhalb derer die eingeforderten Handlungen gesetzt werden konnten,⁴⁷⁰ bei der Ausübung war der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.⁴⁷¹

⁴⁶² Art 5 Abs 1 DPR Nr 526/1987: „Il Governo della Repubblica, per il tramite del commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alla regione Trentino-Alto Adige e rispettivamente alle province di Trento e Bolzano, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382.”

⁴⁶³ Siehe dazu III.11.

⁴⁶⁴ Grundlegend VfGH Urteil Nr 177/1988 RE Pkt 5.2.

⁴⁶⁵ VfGH Urteile Nr 433/1987 RE Pkt 2.1; Nr 338/1989 RE Pkt 4.3.

⁴⁶⁶ VfGH Urteil Nr 304/1987 RE Pkt 3.4.

⁴⁶⁷ VfGH Urteil Nr 177/1988 RE Pkt 5.2.

⁴⁶⁸ VfGH Urteil Nr 338/1989 RE Pkt 4.3.

⁴⁶⁹ VfGH Urteil Nr 21/1991 RE Pkt 4.

⁴⁷⁰ VfGH Urteil Nr 49/1991 RE Pkt 6.

⁴⁷¹ VfGH Urteil Nr 177/1988 RE Pkt 5.2.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Es ist keine Entwicklung auf Ebene der Durchführungsbestimmungen in Zusammenhang mit der Ersatzgewalt des Staates zu verzeichnen.

Art 3 Abs 1 lit c Gesetz Nr 59/1997 regelt iVm mit Art 5 GvD Nr 112/1998 die staatliche Ersatzgewalt als Ausdruck einer allgemeinen Aufsichtsfunktion des Staates gegenüber den Regionen (und den lokalen Gebietskörperschaften) in den Bereichen ihrer Funktionen und Aufgaben in jenen Fällen, in denen eine festgestellte Untätigkeit zur Nichterfüllung der Verpflichtungen aus der Europäischen Union oder zur Gefahr eines schweren Schadens für die nationalen Interessen führt.

Der Verfassungsgerichtshof bestätigte seine vor 1992 ergangene Rechtsprechung zur staatlichen Ersatzgewalt gegenüber der Sonderautonomie hinsichtlich der materiellen und verfahrensrechtlichen Vorgaben.⁴⁷² Eine staatliche Ersatzgewalt ist verfassungsmäßig, wenn sie erforderlich ist, um die Erfüllung von Verpflichtungen zu gewährleisten, die mit verfassungsmäßig geschützten Interessen zusammenhängen und Schranken der Autonomie darstellen:

„Ma questa Corte ha più volte ritenuto legittimo l'intervento sostitutivo dello Stato che sia strumentale rispetto all'adempimento, da parte di Regioni o Province autonome, di obblighi correlati a interessi costituzionalmente tutelati, costituenti limiti alla loro autonomia (sentenze n. 177 del 1988, n. 85 del 1990). Ed in tale categoria la sentenza n. 520 del 2000 ha appunto annoverato gli interessi coinvolti dalla normativa impugnata.“⁴⁷³

Für die in Durchführungsbestimmungen geregelte Ersatzgewalt in Zusammenhang mit der Umsetzung von Unionsrecht gelten weiterhin eigene Regelungen.⁴⁷⁴

C. Entwicklungen seit 2001

Das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 hat die Ersatzgewalt des Staates gegenüber den Regionen und den autonomen Provinzen in den Art 117 Abs 5 Verf und Art 120 Abs 2 Verf ausdrücklich auf Verfassungsebene verankert.⁴⁷⁵

⁴⁷² VfGH Urteile Nr 373/1995 RE Pkt 5; Nr 381/1996 RE Pkt 4.3; Nr 91/2003 RE Pkt 2.

⁴⁷³ VfGH Urteil Nr 28/2003 RE Pkt 5.

⁴⁷⁴ Siehe dazu III.11.

⁴⁷⁵ Siehe dazu III. 11 und 12.

Art 117 Abs 5 Verf sieht, beschränkt auf die Handlungen im Rahmen der internationalen Beziehungen und im Rahmen der Europäischen Union, bei Untätigkeit und damit die Unterlassung von Handlungen, zu deren Setzung die regionale Autonomie im System verpflichtet ist, die Ausübung einer staatlichen Ersatzgewalt vor.

Art 120 Abs 2 Verf berechtigt die Regierung zur Wahrnehmung der Interessen der gesamten Republik, sich an die Stelle der Organe der autonomen Gebietskörperschaften zu setzen, wenn diese durch Nichtbeachtung der völkerrechtlichen Verpflichtungen oder den Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft bei der Europäischen Union nicht nachkommen. Ebenso kann die staatliche Ersatzgewalt greifen, wenn eine große Gefahr für die öffentliche Unversehrtheit und Sicherheit besteht oder die Notwendigkeit auftritt, den Schutz der rechtlichen Einheit oder wirtschaftlichen Einheit und insb die Gewährleistung der wesentlichen Standards hinsichtlich der Zivil- und Sozialrechte zu garantieren. In all diesen Fällen muss die zentrale Ebene korrigierend oder sogar unterdrückend – dh, bei bereits vorliegenden Handlungen - gegenüber den autonomen Gebietskörperschaften eingreifen,⁴⁷⁶ um einen institutionellen Notstand zu beheben.⁴⁷⁷

Die vom Verfassungsgerichtshof für verfassungskonform befundene Ausführungsregelung zu Art 120 Abs 2 Verf⁴⁷⁸ in Art 8 Gesetz Nr 131/2003 geht davon aus, dass die Regierung als befugtes Organ im Rahmen von Art 120 Abs 2 Verf auch „normative Maßnahmen“ setzen kann, was der Regierung die Möglichkeit eröffnet, mit einem Gesetzesdekret tätig werden. Art 8 Gesetz Nr 131/2003 sieht, in Übereinstimmung mit den Vorgaben in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs bis 2001, eine Aufforderung zum Tätigwerden der säumigen Region unter Setzung einer angemessenen Frist von Seiten der Regierung vor, ebenso eine Anhörung der Region und die Teilnahme ihres Präsidenten an den Sitzungen des Ministerrates, in der die Ersatzmaßnahme beschlossen wird, sowie das Prinzip der Verhältnismäßigkeit als Ausübungskriterium. Die in Art 120 Abs 2 Verf vorge-

⁴⁷⁶ VfGH Urteil Nr 236/2004 RE Pkt 4.1.

⁴⁷⁷ VfGH Urteil Nr 43/2004 RE Pkt 3.3.

⁴⁷⁸ VfGH Urteil Nr 236/2004 RE Pkt 4.1.

sehene außerordentliche staatliche Ersatzgewalt stellt jedoch nicht die einzige Form der Ersatzgewalt dar, da auf Verwaltungsebene eine Ersatzgewalt stets auf gesetzlicher Grundlage vorgesehen werden kann.⁴⁷⁹

Die Sonderautonomie kann von diesem System nicht auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 ausgenommen werden:

„La disposizione è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza - si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) -, un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della „clausola di favore”, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principi dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali. Al contrario deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate.“⁴⁸⁰

Die Ersatzgewalt gem Art 120 Abs 2 Verf findet allerdings erst dann gegenüber der Autonomen Provinz Anwendung, wenn die einschlägigen Verwaltungsbefugnisse mit Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut übertragen worden sind:

„Ai fini della presente questione, tuttavia, deve osservarsi che il concreto trasferimento alle Regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V deve essere effettuato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche. Ne segue che fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali.“⁴⁸¹

⁴⁷⁹ VfGH Urteil Nr 234/2012 (Sizilien) RE Pkt 4.

⁴⁸⁰ VfGH Urteil Nr 236/2004 RE Pkt 4.1.

⁴⁸¹ VfGH Urteil Nr 236/2004 RE Pkt 4.1.

D. Ergebnis

1992 bestand mit Art 8 DPR Nr 526/1987 eine besondere Regelung der staatlichen Ersatzgewalt im Bereich der Umsetzung von Unionsrecht, die bis heute Bestand hat.⁴⁸² Eine staatliche Ersatzgewalt war in den Bereichen delegierter staatlicher Befugnisse verfassungskonform. Eine allgemeine staatliche Ersatzgewalt in Abweichung von der Kompetenzordnung war nur unter der Beachtung bestimmter, verfahrensrechtlicher und materiellrechtlicher Vorgaben verfassungsmäßig, die durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs definiert waren. Sie konnte sowohl bei Untätigkeit der Autonomen Provinz als auch gegenüber ihren Handlungen greifen. Diese Vorgaben waren auch nach 1992 zu beachten.

Die Reform durch das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 brachte die ausdrückliche verfassungsrechtliche Verankerung einer außerordentlichen staatlichen Ersatzgewalt durch Art 120 Abs 2 Verf, die den Staat in Abweichung von der Kompetenzordnung zu normativem Handeln ermächtigt. Art 120 Abs 2 Verf definiert die Tatbestände näher, welche die Ausübung der staatlichen Ersatzgewalt rechtfertigen, allerdings in einer sehr vagen Diktion, die große Spielräume zulässt und wohl kaum Grundlage für eine restriktive Auslegung durch den Verfassungsgerichtshof darstellt. Die Ausführungsgesetzgebung entspricht den Vorgaben der Judikatur vor Inkrafttreten der Verfassungsreform. Zwar ist die mit dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001 eingeführte außerordentliche staatliche Ersatzgewalt erst dann gegenüber der Autonomen Provinz anwendbar, wenn die einschlägigen und damit durch die Verfassungsreform der Sonderautonomie neu zuwachsenden Verwaltungsbefugnisse mit Durchführungsbestimmungen übertragen werden, der Verfassungsgerichtshof hat jedoch ausdrücklich die Anwendbarkeit auch für die Autonome Provinz festgehalten und sich insofern in seiner Judikatur festgelegt, von der ein Abweichen nicht zu erwarten ist.

Als Verbesserung kann angesehen werden, dass durch die verfassungsrechtliche Kodifizierung der Ersatzgewalt nunmehr die Regierung zur ausdrücklichen Begründung einer solchen Ersatzmaßnahme entlang der in Art 120 Abs 2 Verf fest-

geschriebenen Tatbestände angehalten ist. Allerdings bleibt unklar, ob die in der bisherigen Judikatur unter Bezugnahme auf die Schranken des Autonomiestatuts und unter Vorgabe des Kriteriums der „offenkundigen“ Gefährdung – was eine konkrete Einzelfallprüfung verlangt – einschränkend formulierte Anwendbarkeit einer derartigen Ersatzgewalt des Staates gegenüber der Autonomen Provinz weiterhin greift. Insofern ist eine – wenn auch bisher nur abstrakte - Einschränkung der Autonomie feststellbar.

11. Autonome Provinz und Unionsrecht

A. Stand 1992

Das Recht der (damals noch) Europäischen Gemeinschaften stellt gem Art 4 und Art 5 iVm Art 8 und Art 9 ASt als „internationale Verpflichtung“ und „nationales Interesse“ eine Schranke der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbe fugnis dar:

„Le ricorrenti si richiamano alla garanzia costituzionale della loro autonomia nei confronti dello Stato, dimenticando che l'Italia fa parte della Comunità economica europea, e che, con l'adesione al trattato istitutivo di questa Comunità, ha accettato, a condizioni di parità con gli altri Stati membri e per il conseguimento delle finalità ivi precisate, determinate limitazioni dei poteri sovrani dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislative, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la creazione di una organizzazione interstatuale, di tipo sovranazionale, concepita come strumento di integrazione tra gli Stati partecipanti, per fini comuni di sviluppo economico e sociale. È evidente che queste limitazioni non possono non riflettersi anche sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e Province autonome, e ciò anche in base alle espresse disposizioni statutarie che ad esse impongono, nell'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative, „il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali“ della Repubblica.“⁴⁸³

Das Autonomiestatut enthält jedoch – ganz wie die Verfassung von 1948 – keine Bestimmung, die sich mit der Stellung der Autonomen Provinz im europäischen Integrationsprozess befasst.

⁴⁸² Siehe dazu III.11.

⁴⁸³ VfGH Urteile Nr 182/1976 RE Pkt 2; Nr 81/1979 RE Pkt 3.

Art 6 DPR Nr 616/1977 regelte die grundsätzliche⁴⁸⁴ Zuständigkeit der Regionen zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, wobei sie in Ausübung dieser Zuständigkeit an die für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen staatlichen Umsetzungsnormen gebunden waren.⁴⁸⁵ Bereits vor einer entsprechenden Regelung mit Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut fand Art 6 DPR Nr 616/1997 auch für die Autonome Provinz Anwendung:

„...medesima competenza è da considerare ricompresa anche la potestà di dare applicazione ai regolamenti comunitari, ai sensi dell'art. 6, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977. Questa disposizione, pur essendo stata dettata per le Regioni ad autonomia ordinaria e non essendo riprodotta in apposite norme concernenti gli enti ricorrenti, è da ritenere, in assenza di contrarie disposizioni, applicabile anche a questi ultimi: la giurisprudenza di questa Corte ha infatti più volte affermato che la normativa posta da questo decreto legislativo si deve estendere - salva contraria disposizione - anche alle Regioni e alle Province ad autonomia differenziata, ogni qual volta essa preveda poteri più ampi per le Regioni ordinarie, sull'ovvio rilievo che a queste non può essere riservato un trattamento più favorevole rispetto alle prime.“⁴⁸⁶

Art 6 Abs 3 DPR Nr 616/1977 sah eine Ersatzbefugnis des Staates bei einer festgestellten regionalen Untätigkeit der Regionen vor, zu der der Verfassungsgerichtshof festhielt:

„Questa Corte ha già più volte riconosciuto la legittimità dell'esercizio, da parte statale, di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni, anche ad autonomia speciale, la cui accertata e perdurante inerzia comporti inadempimento degli obblighi comunitari: ciò per consentire la puntuale esecuzione di tali obblighi e sollevare così lo Stato dalla responsabilità internazionale conseguente all'inadempimento; in tale caso, l'incisione nella sfera di competenza locale è giustificata in forza del limite del „rispetto degli obblighi internazionali“ ad essa imposto dalle norme costituzionali (sentt. nn. 182 del 1976, 81 del 1979, rese in relazione ai meccanismi sostitutivi previsti rispettivamente dalle leggi nn. 153 del 1975 e 352 del 1976, tradottisi poi, con qualche modifica, nel terzo comma dell'art. 6 d.P.R. n. 616 del 1977). Un simile potere è però da riconoscere allo Stato, per le identiche ragioni - sia pure con le caratteristiche e i limiti che si preciseranno in seguito - anche nella diversa ipotesi in cui sussistano comprovati motivi di urgenza determinati dalla imminente scadenza dei termini per l'adempimento degli obblighi comunitari, senza che le Regioni o le Province abbiano la effettiva possibilità di intervenire tempestivamente. In tali casi ben può l'autorità statale adottare in via provvisoria i necessari provvedimenti che garantiscano l'adempimento nei termini e siano destinati ad operare in attesa e fino al momento dell'entrata in vigore delle corrispondenti misure regionali o provinciali. (...). Sarà dunque necessario che gli enti medesimi siano preventivamente

⁴⁸⁴ VfGH Urteil Nr 433/1987 RE Pkt 2.1.

⁴⁸⁵ VfGH Urteil Nr 632/1988 RE Pkt 4.

⁴⁸⁶ VfGH Urteil Nr 304/1987 RE Pkt 2.4 (bestätigt in Pkt 3.4); Nr 433/1987 RE Pkt 2.1

e per tempo sentiti in merito alla loro possibilità di adempiere e, in caso negativo, in ordine alla natura e al contenuto dell'atto statale sostitutivo, mentre la disciplina posta da quest'ultimo, non potrà che porsi come „suppletiva“ o „cedevole“ nei confronti dei successivi atti di esercizio da parte delle autorità regionali e provinciali, delle competenze ad esse attribuite.⁴⁸⁷

Eine ausdrücklich auf die Autonome Provinz anwendbare Regelung enthielt Art 13 Gesetz Nr 183 vom 16. April 1987,⁴⁸⁸ der sie in den Bereichen primärer Kompetenz zur unmittelbaren Umsetzung von Richtlinien und Empfehlungen ermächtigte.

Art 6 bis Art 8 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526/1987 enthalten die Regelungen über die Zuständigkeit der Autonomen Provinz zur Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts einschließlich der staatlichen Ersatzgewalt in Ausdehnung der Bestimmungen des DPR Nr 616/1977.

Art 6 DPR Nr 526/1987 bestimmt, dass die Autonome Provinz auf den Sachgebieten ihrer Zuständigkeit gem Art 8 und Art 9 ASt für die Durchführung einschließlich erforderlicher ergänzender Regelung der Verordnungen der EWG zuständig ist. Die Umsetzungs- und Durchführungstätigkeit der Autonomen Provinz bewegt sich jedoch in den Schranken ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis, so unterliegt sie zB der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis des Staates.⁴⁸⁹

Gem Art 7 DPR Nr 526/1987 kann die Autonome Provinz Richtlinien und Empfehlungen der EWG in den Sachbereichen ihrer primären Zuständigkeiten unmittelbar durchführen, wobei sie sich an die staatlichen Umsetzungsgesetze entsprechend den Regeln des Sonderstatuts anzupassen hat:

„... che nelle materie di competenza esclusiva spetta alle Province autonome il potere di dare attuazione immediata (e cioè indipendentemente dalla previa emanazione di una disciplina statale) alle direttive comunitarie; che in tali materie la legislazione provinciale a tal fine adottata non esclude il successivo intervento di leggi statali dirette allo stesso fine; che, sempre con riferimento alle materie di competenza esclusiva, il sopravvenire di leggi statali di attuazione comporta, per il legislatore provinciale che abbia già provveduto, un vincolo di adeguamento „nei limiti previsti dallo Statuto speciale“; che nelle stesse materie, ove il legislatore provinciale non abbia ancora provveduto e finché non provveda, la legge statale di attua-

⁴⁸⁷ VfGH Urteil Nr 304/1987 RE Rndr 3.4; siehe auch Urteil Nr 433/1987 RE Pkt 2.1.

⁴⁸⁸ GA Nr 109 vom 13.5.1987.

⁴⁸⁹ VfGH Urteil Nr 389/1989 RE Pkt 5 u 6.

*zione opera in via suppletiva e nella integralità delle sue disposizioni, quand'anche venga a superare i limiti posti dallo Statuto speciale per la legislazione esclusiva.*⁴⁹⁰

Folglich wurde die Zuständigkeit der Autonomen Provinz zur Umsetzung und Durchführung von Gemeinschaftsrecht nach Rechtsakten abgestuft festgeschrieben.

Um einer Untätigkeit der Autonomen Provinz in Zusammenhang mit der Umsetzung und Durchführung des Gemeinschaftsrechts begegnen zu können, die die Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates Italien auslöst, regelt Art 8 DPR Nr 526/1987 die staatliche Ersatzgewalt, die bereits vom Verfassungsgerichtshof für verfassungskonform befunden worden war.⁴⁹¹ Bei erwiesener Untätigkeit der Organe der Autonomen Provinz, die zur Nichterfüllung von gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen führt, kann die Regierung mit Beschluss des Ministerrates nach einer Stellungnahme der Parlamentskommission für regionale Angelegenheiten und nach Anhörung der Provinz eine angemessene Frist zum Tätigwerden vorschreiben. Bei andauernder Untätigkeit kann sich der Ministerrat an die Stelle der Landesorgane setzen.

Mit dem Gesetz Nr 86 vom 9. März 1989⁴⁹² über eine allgemeine Regelung der Teilnahme Italiens am gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzungsverfahren und hinsichtlich der Verfahren zur Durchführung der Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht wurde erstmals eine organische Regelung auch für die Regionen und die Autonomen Provinzen versucht. Art 9 Abs 2 Gesetz Nr 86/1989 erweiterte die Umsetzungsbefugnis der Autonomen Provinz hinsichtlich von Richtlinien auf die Sachbereiche sekundärer Kompetenz, wobei gem Art 9 Abs 3 Gesetz Nr 86/1989 nicht von den in den staatlichen Umsetzungsbestimmungen festgelegten Grundsätzen abgewichen werden konnte, die allenfalls Vorrang hatten. Art 9 Abs 4 Gesetz Nr 86/1989 sah vor, dass in Ermangelung regionaler Umsetzungsnormen die staatlichen Umsetzungsnormen Anwendung finden.⁴⁹³ Art 9

⁴⁹⁰ VfGH Urteil Nr 349/1991 RE Pkt 4.

⁴⁹¹ VfGH Urteile Nr 182/1976 RE Pkt 3; Nr 81/1979 RE Pkt 3.

⁴⁹² GA Nr 58 vom 10.3.1989.

⁴⁹³ VfGH Urteil Nr 349/1991 RE Pkt 4.

Abs 5 Gesetz Nr 86/1989 sah die Ausübung der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis⁴⁹⁴ auch durch die Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht gerechtfertigt.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Die zentrale Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hinsichtlich der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz im Bereich der Umsetzung und Durchführung von Gemeinschaftsrecht ist das Urteil Nr 126/1996, in dem der Gerichtshof ausführlich zum Verhältnis der staatlichen und autonomen Kompetenzen in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht Stellung nahm.⁴⁹⁵ Zunächst stellte er fest, dass die Teilnahme Italiens am europäischen Integrationsprozess mit der Verfassungsstruktur, zu der die regionale Struktur einschließlich der Sonderautonomie gehört, koordiniert werden muss.

„Pertanto, ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si può dubitare che (...) normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale (e provinciale): rapporti e limiti nei quali lo Stato è abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale (e provinciale), per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore. Sono espressione di tali principi (...) in relazione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano, gli artt. 6 e 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526“⁴⁹⁶

Da der Staat jedoch auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene für die Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts verantwortlich ist, verfüge er über

„...una competenza, dal punto di vista logico, „di seconda istanza“, volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi - questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti - rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.“⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ Siehe zur staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis unter III.9.

⁴⁹⁵ VfGH Urteil Nr 126/1996 RE Pkt 5.

⁴⁹⁶ VfGH Urteil Nr 126/1996 RE Pkt 5.a.

⁴⁹⁷ VfGH Urteil Nr 126/1996 RE Pkt 5.b

Allerdings kann das Gemeinschaftsrecht der Kompetenzordnung insofern derogieren, als dass es für seine Umsetzung und Anwendung staatliche Normen erfordert, die von der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung abweichen, sofern die grundlegenden und unveränderlichen Prinzipien der Verfassungsordnung eingehalten werden.⁴⁹⁸

Die aus dem Urteil Nr 126/1996 resultierende Stellung der Autonomen Provinz Bozen und ihrer Zuständigkeit zur Umsetzung, Durchführung und Anwendung von Gemeinschaftsrecht in allen Bereichen ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz wurde in darauffolgenden Urteilen bestätigt.⁴⁹⁹ Die zunehmend bedeutende Rolle der regionalen Ebene im Rahmen des Gemeinschaftsrechts kann aufgrund des Prinzips der Einheit und der Unteilbarkeit der Republik in den Augen des Verfassungsgerichtshofs jedoch nicht dazu führen, dass sich die Autonomien an die Stelle des Staates setzen können.⁵⁰⁰

Zur in Art 8 DPR Nr 526/1987 geregelten staatlichen Ersatzgewalt wurde klargestellt, dass sie nur die Verwaltungsebene betrifft.⁵⁰¹ Verlangt das Gemeinschaftsrecht nach einer Umsetzung auf Gesetzgebungsebene, weichen allfällige staatliche Gesetzesbestimmungen der einschlägigen Gesetzgebungstätigkeit der Autonomen Provinz.⁵⁰²

Ein weiteres Thema stellten die direkten Kontakte der Autonomen Provinz mit den Institutionen und Organen der EG dar. Zwar sah der Verfassungsgerichtshof noch im Urteil Nr 428/1997 zur Verfassungsmäßigkeit einer Vereinbarung zwischen Provinz und Handelskammer zur Errichtung einer Verwaltungsstruktur in Brüssel den außenpolitische Aspekt in diesen Beziehungen als überwiegend an und folglich eine vollumfängliche Informationspflicht der Autonomen Provinz gem den Vorschriften für die Tätigkeiten mit Auslandsbezug⁵⁰³ gegeben. Bereits 1996 ermöglichte jedoch der staatliche Gesetzgeber den Regionen und autonomen

⁴⁹⁸ VfGH Urteil Nr 126/1996 RE Pkt 5.c. So schon in VfGH Urteil Nr 458/1995 RE Pkt 3.

⁴⁹⁹ VfGH Urteile Nr 398/1998 RE Pkt 15; Nr 425/1999 RE Pkt 5.1; Nr 371/2001 RE Pkt 2.2; Nr 406/2001 RE Pkt 2.

⁵⁰⁰ VfGH Urteil Nr 20/1997 RE Pkt 3.

⁵⁰¹ VfGH Urteil Nr 425/1999 RE Pkt 5.1.

⁵⁰² VfGH Urteil Nr 425/1999 RE Pkt 5.1.

Provinzen mit Art 58 Abs 4 Gesetz Nr 52 vom 6. Februar 1996⁵⁰⁴ die Einrichtung von regionalen Verbindungsbüros in Brüssel, welche auf der Grundlage von Art 13 Abs 11 Gesetz Nr 128 vom 24. April 1998⁵⁰⁵ auch in grenzüberschreitender Zusammenarbeit geführt werden können.

C. Entwicklungen seit 2001

Mit Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 wurde die sich aus Judikatur und staatlicher Gesetzgebung ergebende Position der Autonomen Provinz im europäischen Integrationsprozess auf Verfassungsebene kodifiziert. Art 117 Abs 5 Verf lautet nunmehr:

„Auf den Sachgebieten, die in ihre Zuständigkeit fallen, beteiligen sich die Regionen und die Autonomen Provinzen Trient und Bozen an den Entscheidungen, die zur Schaffung von Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts führen, und sie treffen die Vorkehrungen für die Anwendung und Durchführung der (...) der Akte der Europäischen Union, unter Beachtung der mit Staatsgesetz festgesetzten Verfahrensnormen, die bei Untätigkeit die Art und Weise der Ausübung der Ersatzgewalt regeln.“

Dem folgend ist die Autonome Provinz Bozen in allen Bereichen ihrer Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit (sowohl auf das ASt als auch auf Art 10 VerfG Nr 3/2001 gegründet) einerseits zur Umsetzung und Durchführung des Unionsrechts zuständig und andererseits zur Teilnahme am Entstehungsprozess berechtigt, soweit dies in der Regelungsbefugnis des Mitgliedstaates Italien liegt.

Art 117 Abs 3 Verf sieht eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für die Beziehungen der Regionen mit der EU vor, die auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 auch auf die Autonome Provinz Bozen ausgedehnt ist. Diese umfasst jedoch nicht die Befugnis, direkte Beziehungen zu den Unionsorganen in Umsetzung zB von Richtlinien im autonomen Zuständigkeitsbereich zu regeln, da hier die staatliche Zuständigkeit zur (ausschließlichen) Regelung greift.⁵⁰⁶

Art 120 Abs 2 Verf verankert eine staatliche Ersatzgewalt im Falle der Verletzung von Unionsrecht durch die Autonome Provinz.

⁵⁰³ Siehe zu DPR vom 31.4.1994 unter III.12.

⁵⁰⁴ GA Nr 34 vom 10.2.1996.

⁵⁰⁵ Obl zu GA Nr 104 vom 7.5.1998.

⁵⁰⁶ VfGH Urteil Nr 378/2007 RE Pkt 8; Nr 151/2011 RE Pkt 3.4.

Die staatlichen gesetzlichen Regelungen in Ausführung von Art 117 Abs 5 Verf waren zunächst im Gesetz Nr 11 vom 5. Februar 2005⁵⁰⁷ enthalten, das durch das Gesetz Nr 234 vom 24. Dezember 2012⁵⁰⁸ zur Gänze ersetzt wurde. Das Gesetz Nr 131 vom 6. Juni 2003⁵⁰⁹ enthält weitere einschlägige Bestimmungen. Die relevanten Bestimmungen sind für die sog aufsteigende Phase des Unionsrechts insb Art 22 ff Gesetz Nr 234/2012 und Art 5 Abs 1 Gesetz Nr 131/2003 (Beteiligung an den Delegationen Italiens in den europäischen Organen), für die sog absteigende Phase des Unionsrechts Art 40 und Art 41 Gesetz Nr 234/2012. Hinzu kommen Art 8 Gesetz Nr 131/2003 (Ersatzgewalt gem Art 120 Abs 2 Verf) sowie die in Art 5 Abs 2 Gesetz Nr 131/2003 enthaltene Möglichkeit für die Autonome Provinz Bozen, von der Regierung die Einbringung einer Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der EU zu verlangen.

Die besonderen, in Durchführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen bleiben jedenfalls gem Art 11 Abs 1 Gesetz Nr 131/2003 aufrecht, dies betrifft insb Art 8 DPR Nr 526/1987.⁵¹⁰ Weitere besondere Regelungen im Bereich der Tätigkeiten der Autonome Provinz hinsichtlich der Beziehungen mit der EU können gem Art 11 Abs 3 Gesetz Nr 131/2003 in Durchführungsbestimmungen verankert werden, was bisher jedoch nicht geschehen ist.

Was die staatliche Ersatzgewalt gem Art 120 Abs 2 Verf angeht, findet diese in neuen (nicht statutarischen) Materien erst Anwendung, wenn die entsprechenden Funktionen und Zuständigkeiten mit Durchführungsbestimmung an die Autonome Provinz übertragen worden sind.⁵¹¹

D. Ergebnis

Die 1992 bestehende Zuständigkeit zur Umsetzung und Anwendung der damals wichtigsten Sekundärrechtsakte im Bereich der primären Kompetenzen und zT

⁵⁰⁷ GA Nr 37 vom 15.2.2005.

⁵⁰⁸ GA Nr 3 vom 4.1.2013.

⁵⁰⁹ GA Nr 132 vom 10.6.2003.

⁵¹⁰ Siehe auch VfGH Urteile Nr 236/2004 RE Pkt 4.1; Nr 283/2004 RE Pkt 3.2; Nr 104/2008 RE Pkt 8; Nr 209/2009 RE Pkt 3.6.

⁵¹¹ Siehe unter III.10.C.

im Bereich der sekundären Kompetenzen, die in Parallelität zur Situation der Regionen mit Normalstatut gestaltet war, wurde nach 1992 im Rahmen der staatlichen Gesetzgebung, der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs und zuletzt im Rahmen der Verfassungsreform durch das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 auf alle Sekundärrechtsakte und alle autonomen Kompetenzbereiche entsprechend der verfassungsrechtlichen Stellung der Autonomen Provinz erweitert, wiederum in Parallelität mit der Stellung der Regionen mit Normalstatut.

Die Beteiligungsrechte der Autonomen Provinz an der so genannten aufsteigenden Phase, dh an der Entstehungsphase von Unionsrecht, wurden erst nach 1992, insb nach dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001, ausgestaltet.

Insgesamt lässt sich hinsichtlich der Zuständigkeit der Autonomen Provinz Bozen zur Teilnahme an den Rechtsetzungsverfahren in der EU (aufsteigende Phase) eine eindeutige Ausdehnung und eine Konsolidierung auf verfahrensrechtlicher Ebene feststellen. Hinsichtlich der Umsetzung und Durchführung von Unionsrecht (absteigende Phase) ist die Zuständigkeit der Autonomen Provinz Bozen in jenem Ausmaß gegeben, in dem sie zu Gesetzgebung und Verwaltung in einem Sachbereich kompetent ist. Insofern verläuft die Entwicklung in Zusammenhang mit der Beteiligung an der Entstehung von Unionsrecht bzw der Umsetzung und Anwendung von Unionsrecht spiegelbildlich zu positiven und negativen Entwicklungen in den einzelnen Kompetenzbereichen.⁵¹²

12. Autonome Provinz und Außenbeziehungen

A. Stand 1992

Gem Art 4 bzw Art 5 iVm Art 8 und Art 9 ASt stellt das Völkerrecht als „internationale Verpflichtung“ eine Schranke der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis dar. Damit mussten die Verpflichtungen, die Italien auf völkerrechtlicher Ebene treffen, in der Ausübung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse berücksichtigt werden.

Das Autonomiestatut enthält jedoch keine Bestimmung, die sich auf die Außenbeziehungen der Autonomen Provinz beziehen, also jener Tätigkeiten, die im Rahmen der Ausübung der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz auf Gebiete außerhalb des italienischen Staatsgebiets gesetzt werden und unter Umständen völkerrechtliche Relevanz aufweisen bzw die Außenpolitik der Italienischen Republik berühren.

Im Bereich Fremdenverkehr sieht Art 5 Abs 1 Nr 3 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 278/1974 vor, dass das Land für die „*Fremdenverkehrswerbung im Ausland für Vorhaben, die auf dem Gebiet der zwei Provinzen abzuwickeln sind, welche sich zu diesem Zweck des staatlichen italienischen Fremdenverkehrsamt bedienen können*“ zuständig ist.⁵¹³

Eine erste Regelung der allgemeinen Außenbeziehungen der Regionen mit Normalstatut war in Art 4 Abs 2 DPR Nr 616/1977 enthalten. Art 4 Abs 2 DPR Nr 616/1977 erlaubte den Regionen, unter der Voraussetzung eines Einvernehmens mit der Regierung und innerhalb eines durch Ausrichtungs- und Koordinierungsakte der Regierung festgesetzten Rahmens Tätigkeiten zur Werbezwecken im Ausland zu setzen.⁵¹⁴ Im Zuge der Ausdehnung der Bestimmungen des DPR Nr 616/1977 auf die Autonome Provinz wurde diese Bestimmung jedoch nicht in das DPR Nr 526/1987 aufgenommen.

Eine gewisse „allgemeine“ Außenbefugnis der Regionen und der autonomen Provinzen entstand durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs, und zwar durch das Urteil Nr 179/1987⁵¹⁵:

„(...) La categoria delle attività promozionali, secondo un orientamento assolutamente prevalente, comprende ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale. L'ambito così rigorosamente delimitato della potestà regionale, la necessaria preventiva intesa con il Governo e la obbligatoria conformità agli indi-

⁵¹² Zu allfälligen Einschnitten in die autonomen Befugnisse siehe die jeweiligen Ausführungen zu den einzelnen Kompetenzen.

⁵¹³ Siehe dazu IV.20.

⁵¹⁴ Art 4 Abs 2 DPR Nr 616/1977 lautete: „*Le regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente.*“

⁵¹⁵ RE Pkt 6ff.

rizzi ed agli atti di coordinamento degli organi centrali garantiscono l'indispensabile aderenza degli atti „promozionali“ alla politica estera perseguita dallo Stato. (...) Oltre alle fattispecie indicate nei paragrafi precedenti e concernenti accordi in senso proprio, è dato riscontrare nell'ambito della realtà internazionale, (...) alcune attività di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle regioni e da altri (di norma, omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte. (...) Attraverso gli atti ora nominati le regioni, interessate alla realizzazione degli scopi connessi alle materie loro devolute, non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, [...] Si tratta, evidentemente, di attività non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali sopra indicati, poiché il loro contenuto non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato [...] Perciò ritiene la Corte, la quale per la prima volta ha occasione di occuparsi dello specifico problema, che non sussiste ostacolo alcuno nel nostro sistema costituzionale a riconoscere la legittimità di tali attività, per le quali può essere accolta la denominazione, proposta dalla dottrina, di „attività di mero rilievo internazionale delle regioni“.[...] Perciò le regioni, prima di avviare i contatti con organismi esteri, sono tenute a darne tempestiva notizia al Governo, il quale ha il potere di porre un divieto quando ritenga che essi mal si concilino con l'indirizzo politico generale. Intuitivamente è necessario che le regioni, nel richiedere l'assenso, esponano adeguatamente il contenuto dell'atto che si propongono di compiere, in modo che questo possa essere sottoposto ad un'effettiva e approfondita valutazione.”

Damit ist zwischen internationalen Beziehungen im engeren Sinn, welche dem Staat allein vorbehalten sind, und den so genannten Werbetätigkeiten der Regionen im Ausland, welche der Verbreitung der regionalen Charakteristika dienen, sowie den Tätigkeiten mit bloßen Auslandsbezug zu unterscheiden, welche nicht in die Sphäre der internationalen Beziehungen fallen, da ihr Inhalt weder Auswirkungen auf die Außenpolitik zeitigt noch eine irgendwie geartete Verantwortlichkeit des Staates hervorrufen kann. Grundlegend ist jedoch, dass der Staat jederzeit überprüfen kann, ob sich Auswirkungen auf die ihm vorbehaltene Sphäre der Außenpolitik oder eine Verantwortlichkeit für den Staat ergeben können, woraus sich eine Informationspflicht für die regionale Seite über die beabsichtigten Handlungen ergibt.

Auch die Ratifizierung der Europäischen Rahmenkonvention über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, angenommen am

21. Mai 1980 in Madrid (Madrider Konvention),⁵¹⁶ durch das Gesetz Nr 948 vom 19. November 1984⁵¹⁷ folgte diesen Vorgaben. Art 5 Gesetz Nr 948/1984 sieht ein vorhergehendes Einvernehmen mit der Regierung für den Abschluss von Vereinbarungen und Übereinkommen iSd Madrider Konvention vor. Gem Art 4 Gesetz Nr 948/1980 ist auch die Autonome Provinz zum Abschluss von Vereinbarungen und Übereinkommen iSd Madrider Konvention befugt, zuvor musste die italienische Republik jedoch bilaterale Abkommen mit den Anrainerstaaten schließen.⁵¹⁸

Auf der Grundlage von Art 4 Abs 2 DPR Nr 616/1977 erging 1980 mit DPMIn vom 11. März 1980 „*Disposizioni di indirizzo e di coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza*“⁵¹⁹ ein Ausrichtungs- und Koordinierungsakt, der von beiden Autonomen Provinzen angefochten wurde, da sie Art 4 Abs 2 DPR Nr 616/1977 als nicht auf die Autonomen Provinzen anwendbar sahen.⁵²⁰

Im Urteil Nr 564/1988 entschied der Verfassungsgerichtshof hinsichtlich der Anfechtung des Ausrichtungs- und Koordinierungsaktes DPMIn vom 11. März 1980, dass sowohl Art 4 Abs 2 DPR Nr 616/1977 als auch das DPMIn vom 11. März 1980 auf die Autonome Provinz Anwendung findet:⁵²¹

„si deve altresì ricordare che questa Corte, con una recente pronuncia, (n. 179 del 1987, punti 5 e 6 motiv.) mentre, da un lato, ha confermato la regola fondamentale che riferisce all'„esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato il potere di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato“, stante il carattere unitario e indivisibile della Repubblica, dall'altro, ha riconosciuto la possibilità che il legislatore ordinario possa introdurre deroghe a questa regola fondamentale, così come è stato fatto con l'art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, „secondo cui le Regioni possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza, previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento emanati da quest'ultimo“. Tale soluzione - riferita alle „attività di mero rilievo internazionale delle Regioni“, non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali in senso proprio e d'impegnare la responsabilità internazionale dello Stato - è stata estesa, con la stessa sentenza,

⁵¹⁶ Italien hat die Madrider Rahmenkonvention mit dem Gesetz Nr 948 vom 19.11.1984 übernommen (OBI zum GA Nr 18 vom 22.1.1985).

⁵¹⁷ OBI zum GA Nr 18 vom 22.1.1985.

⁵¹⁸ ZB 199 mit Österreich.

⁵¹⁹ GA Nr 106 vom 17.4.1980.

⁵²⁰ VfGH Urteil Nr 564/1988 RE Pkt 2.

⁵²¹ RE Pkt 3.

anche alle Regioni differenziate, ove nulla risulti disposto in proposito nei relativi statuti (punto 9 motiv.).“

Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 49 vom 26. Februar 1987⁵²² über die Neuregelung der Zusammenarbeit Italiens mit den Entwicklungsländern behielt die Entwicklungszusammenarbeit dem Staat vor, da sie als integrierender Bestandteil der italienischen Außenpolitik definiert wurde. Die Autonome Provinz war auf der Grundlage von Art 2 Abs 5 iVm Art 5 Gesetz Nr 49/1987 berechtigt, vom Außenministerium genehmigte Projekte durchzuführen.

1992 bestanden im Bereich der allgemeinen Außenbeziehungen der Autonomen Provinz somit weder eine statutarische Bestimmung noch eine explizite Regelung in einer Durchführungsbestimmung. Trotzdem kam ihr in den Bereichen ihrer Kompetenzen auf der Grundlage der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs und der einschlägigen staatlichen Regelungen die Befugnis zur Unterhaltung bestimmter Außenbeziehungen zu.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs fand ihren Niederschlag im DPR vom 31. März 1994,⁵²³ mit dem die Tätigkeiten der Regionen und autonomen Provinzen im Ausland auf der Grundlage von Art 4 Abs 2 DPR Nr 616/1977 einer neuen und weniger restriktiven Ausrichtung und Koordinierung durch den Staat unterzogen wurden. Das DPR vom 31. März 1994 unterscheidet mehrere Kategorien von Tätigkeiten der Regionen und autonomen Provinzen im Ausland. Die erste Kategorie umfasst die so genannten Werbetätigkeiten im Ausland, welche die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung der Gebietskörperschaften zum Inhalt haben.⁵²⁴ Für die rechtmäßige Durchführung dieser Tätigkeiten ist ein Einvernehmen mit der Regierung auf der Grundlage detaillierter Beschreibungen der beabsichtigten Maßnahmen herzustellen. Die zweite Kategorie sind die Tätigkeiten mit bloßem Auslandsbezug, welche sich auf

⁵²² OBI zu GA Nr 49 vom 28.2.1987.

⁵²³ GA Nr 167 vom 19.7.1994.

⁵²⁴ Art 1 DPR 31.3.1994.

ausländische, gewöhnlich gleichwertige Gebietskörperschaften beziehen.⁵²⁵ Diese bedürfen einer Mitteilung an die Regierung über ihren Gegenstand und der eventuell damit verbundenen Dokumente wie Entwürfe von Vereinbarungen. Die Regierung erteilt ihre Zustimmung gewöhnlich durch Schweigen. Die dritte Kategorie unterliegt keiner Formalität und betrifft Studien und Informations- und Erfahrungsaustausch, Veranstaltungsteilnahmen und Höflichkeitsbesuche im europäischen Raum und die Beziehungen, welche sich aus Übereinkommen oder Zusammenschlüssen ergeben, die die grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit zum Ziel haben.⁵²⁶ Der Verfassungsgerichtshof erklärte das DPR 31. März 1994 auch gegenüber der Autonomen Provinz für verfassungskonform, da es sich um die Regelung staatlicher Befugnisse handle:

„Si è difatti in presenza non di un atto destinato ad indirizzare e coordinare l'attività amministrativa di soggetti dotati di autonomia, ma di un atto essenzialmente diretto a disciplinare l'esercizio di poteri dello Stato, sia pure riferiti ad attività regionali. (...) Difatti allo Stato rimangono sempre riservati gli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese in questo settore, tanto con riferimento alle attività promozionali in materie di competenza regionale, quanto per le attività di mero rilievo internazionale delle regioni stesse. In conformità di tale principio si è sempre affermata la necessità che lo Stato sia messo in grado di apprezzare, attraverso gli strumenti dell'intesa o dell'assenso, se le iniziative di competenza regionale che toccano la sfera estera siano o meno in contrasto con gli indirizzi di politica internazionale, rimessi alla competenza statale (da ultimo sentt. nn. 212 del 1994 e 290 del 1993).

All'esclusiva competenza, propria degli organi centrali dello Stato, di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato, non si sottraggono le province dotate di speciale autonomia. Anche per esse le attività promozionali da svolgere all'estero sono consentite previa intesa con il Governo (art. 4 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616) e le attività di mero rilievo internazionale richiedono la previa verifica della conformità agli indirizzi di politica internazionale, affinché resti escluso il pericolo di un pregiudizio per gli interessi del Paese (sent. n. 564 del 1988).

Essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle regioni o delle province autonome, dall'altro, distinte ma cospiranti, il principio di leale cooperazione comporta l'obbligo per queste ultime di comunicare al Governo le iniziative in programma, con tempestività e completezza di informazioni, in modo da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (sentt. nn. 204 del 1993, 472 del 1992 e 179 del 1987).⁵²⁷

⁵²⁵ Art 2 DPR 31.3.1994.

⁵²⁶ Art 2 Abs 2 lit a DPR 31.3.1994.

⁵²⁷ RE Pkt 4.

Im Übrigen bleiben gem Art 7 DPR 31. März 1994 die im Autonomiestatut und den Durchführungsbestimmungen enthaltenen Regelungen unberührt.⁵²⁸ Der Verfassungsgerichtshof unterstrich jedoch, dass auf der Grundlage des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit eine Verpflichtung für die regionale Seite besteht, die Regierung über die Tätigkeit vorab zu informieren:

„Questa Corte ha più volte ricordato come il peculiare, reciproco atteggiarsi delle competenze statali e regionali in materia internazionale ed il loro inevitabile interferire chiamino in causa il principio di leale cooperazione (sentenze n. 425 del 1995, n. 212 del 1994, n. 250 del 1993), il quale impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere (quindi, un dovere di informazione preventivo in capo alle Regioni: sentenze n. 425 del 1995, n. 204 del 1993, n. 472 del 1992); e, secondariamente, quale indefettibile strumento di tutela dell'esclusività degli indirizzi statali di politica internazionale, che vanno salvaguardati ovviamente prima che l'attività delle Regioni venga intrapresa, la possibilità dello Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile da questa Corte in sede di conflitto (sentenza n. 204 del 1993).⁵²⁹

Erfolgt keine Information, werden mit ausländischen Gebietskörperschaften unterzeichnete Zusammenarbeitsabkommen vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben.⁵³⁰

Art 4 Abs 2 DPR Nr 616/1977 wurde durch Art 8 lit b Gesetz Nr 57 vom 15. März 1997⁵³¹ aufgehoben. Dadurch fiel die gesetzliche Grundlage der in Art 2 DPR 31. März 1994 enthaltenen Pflicht zur Herstellung eines Einvernehmens mit der Regierung bzw zur Mitteilung weg. Für den Verfassungsgerichtshof blieb sie jedoch als Ausdruck des Prinzips der loyalen Kooperation grundsätzlich aufrecht:

„Questa Corte ha più volte affermato che la sottoscrizione di accordi con organi o enti esteri senza che la Regione abbia preventivamente informato il Governo, quindi senza la necessaria intesa o assenso, è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali (sentenze n. 204 e n. 290 del 1993; n. 212 del 1994; n. 332 del 1998). Il Governo deve, infatti, essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione, di verificare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera, riservati alla competenza dello Stato (sentenza n. 332 del 1998).⁵³²

Art 1 Abs 3 lit a Gesetz Nr 59/1997 schloss des Weiteren aus, dass an Regionen und lokale Gebietskörperschaften Funktionen und Aufgaben in den Bereichen der

⁵²⁸ VfGH Urteil Nr 425/1995 RE Pkt 5. Zum Fremdenverkehr siehe unter IV.20.

⁵²⁹ VfGH Urteil Nr 19/1997 RE Pkt 3.

⁵³⁰ VfGH Urteile Nr 343/1996 RE Pkt 3; Nr 332/1998 RE Pkt 3; Nr 428/1997 RE Pkt 3.

⁵³¹ OBI Nr 56 zu GA Nr 63 vom 17.3.1997.

auswärtigen Angelegenheiten, des Außenhandels, der internationalen Zusammenarbeit oder hinsichtlich der Werbetätigkeit von nationaler Bedeutung übertragen werden konnten. Implizit wurden damit die regionalen internationalen Tätigkeiten im Ausland als all jene Varianten regionaler Tätigkeit definiert, welche einen Auslandsbezug aufweisen, aber nicht in die dem Staat zugeordneten Tätigkeitsbereiche fallen.

C. Entwicklungen seit 2001

Das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 brachte zum einen die Definition der Außenpolitik als ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Staates gem Art 117 Abs 2 lit a Verf, zum anderen die ausdrückliche Verankerung der Außenbefugnis der regionalen Ebene. Art 117 Abs 3 Verf zählt unter den konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnissen der Regionen auch die internationalen Beziehungen der Regionen sowie den Außenhandel auf, Art 117 Abs 5 Verf kodifiziert die Pflicht der Regionen und Autonomen Provinzen zur Umsetzung und Durchführung der völkerrechtlichen Verpflichtungen in den Bereichen ihrer Zuständigkeiten. Art 117 Abs 9 Verf sieht die Regionen auf den Sachgebieten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, zum Abschluss von Abkommen mit Staaten und von Vereinbarungen mit zu einem anderen Staat gehörenden Gebietskörperschaften in den Fällen und in der Art und Weise zuständig, wie sie der staatliche Gesetzgeber regelt.

Art 117 Abs 3 und Art 117 Abs 9 Verf finden auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 auch auf die Autonome Provinz Anwendung:

„[...] nel silenzio degli statuti, e tenendo conto che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 impone di riconoscere alle Regioni speciali ogni forma di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V attribuisca alle Regioni ordinarie, deve ritenersi che valgano anche nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole, che esplicitamente consentono attività internazionali delle Regioni, risultanti dal nuovo art. 117 [...]“⁵³³

Die internationalen Beziehungen der Regionen definieren sich in Kontinuität mit Judikatur und Gesetzgebung vor der Verfassungsreform:

⁵³² VfGH Urteil Nr 13/2003 RE Pkt 3.

⁵³³ VfGH Urteil Nr 238/2004 RE Pkt 6.

„[...] le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già enunciate in passato da questa Corte: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale. [...]”⁵³⁴

Art 117 Abs 9 Verf beinhaltet als Neuerung eine regionale „Außenbefugnis“ in den Bereichen der autonomen Zuständigkeiten, insb hinsichtlich der Möglichkeit zum Abschluss von Abkommen mit Staaten:

„La novità che discende dal mutato quadro normativo è essenzialmente il riconoscimento a livello costituzionale di un „potere estero” delle Regioni, cioè della potestà, nell'ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi di altri Stati, anche veri e propri accordi con altri Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali (art. 117, nono comma). Tale potere estero deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la competenza statale a determinare i „casi” e a disciplinare „le forme” di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale. Le Regioni, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano dunque come „delegate” dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato.“⁵³⁵

Art 117 Abs 9 Verf ist in Art 6 Abs 2 ff Gesetz Nr 131/2003 näher ausgestaltet und räumt dem Außenministerium eine zentrale Rolle ein, nach wie vor besteht Mitteilungspflicht. Vereinbarungen können gem Art 6 Abs 2 Gesetz Nr 131/2003 dann von der Autonomen Provinz abgeschlossen werden, wenn sie darauf ausgerichtet sind, ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu fördern sowie Tätigkeiten mit bloßem Auslandsbezug zu verwirklichen. Vor der Unterzeichnung einer Vereinbarung ist der Abteilung für regionale Angelegenheiten beim Ministerratspräsidium und dem Außenministerium Mitteilung zu machen, diese können Stellung nehmen. Art 6 Abs 3 Gesetz Nr 131/2003 sieht vor, dass die Autonome Provinz mit anderen Staaten Abkommen abschließen kann, die bereits zwischen der Republik Italien und dem betreffenden Staat in Kraft getretene völkerrechtliche Abkommen durchführen und anwenden, ebenso Verwaltungsabkommen und programmatische Abkommen zur Förderung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung. Das Verfahren sieht umfang-

⁵³⁴ VfGH Urteil Nr 238/2004 RE Pkt 6; für die Entwicklungszusammenarbeit VfGH Urteil Nr 211/2006 RE Pkt 2.2.

reiche Mitbestimmungsmöglichkeiten der staatlichen Seite vor und lässt die Verhandlungen inhaltlich (zB durch vom Außenministerium vorgegebene Grundsätze und Kriterien) und zeitlich vom Staat abhängen. Es besteht die Verpflichtung, der Abteilung für regionale Angelegenheiten beim Ministerratspräsidium Mitteilung über die Verhandlungen zu machen. Vor der Unterzeichnung des Abkommen ist der Entwurf von der Region oder Autonomen Provinz dem Außenministerium zu übermitteln, das nach Überprüfung der politischen Zweckmäßigkeit und der Rechtmäßigkeit des Abkommen die Vertragsabschlusskompetenz iS der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969⁵³⁶ verleiht. Abkommen, die ohne diese Verleihung unterzeichnet werden, sind nichtig.

Art 117 Abs 5 Verf ist hinsichtlich der regionalen Umsetzung und Durchführung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Republik in Art 6 Abs 1 Gesetz Nr 131/2003 näher ausgeführt. Die Autonome Provinz unterliegt dabei der Kontrolle der Regierung, welche über die einschlägige Umsetzungs- und Durchführungshandlungen von regionaler Seite im Vorhinein informiert werden muss und jederzeit Kriterien für die regionale Tätigkeit formulieren und Anmerkungen machen kann. Falls eine mangelnde Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen von Seiten der Provinz vorliegt, greift die staatliche Ersatzgewalt gem Art 117 Abs 5 Verf iVm Art 8 Gesetz Nr 131/2003.

Weitere besondere Regelungen der Tätigkeiten der Autonomen Provinz im Bereich der internationalen Beziehungen können gem Art 11 Abs 3 Gesetz Nr 131/2003 in Durchführungsbestimmungen verankert werden, was bisher jedoch nicht geschehen ist.

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wurde mit dem Gesetz Nr 125 vom 11. August 2014⁵³⁷ eine Neuregelung vorgenommen. Nach wie vor ist gem Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 125/2014 die Entwicklungszusammenarbeit integrierender und nun sogar charakterisierender Bestandteil der Außenpolitik Italiens. Die internationalen Beziehungen der Autonomen Provinz im Bereich der Entwicklungszu-

⁵³⁵ VfGH Urteil Nr 238/2004 RE Pkt 6.

⁵³⁶ Ratifiziert mit dem Gesetz Nr 112 vom 12.2.1974.

sammenarbeit haben die im Gesetz Nr 125/2014 enthaltenen Grundsätze zu beachten, auch im Falle einer gesetzlichen Regelung.⁵³⁸ Allfällige Initiativen sind gem Art 9 Abs 2 Gesetz Nr 125/2014 dem Außenministerium vorab mitzuteilen und können nur nach einer positiven Stellungnahme der zuständigen Behörde durchgeführt werden.

Eine wesentliche Neuerung im Bereich der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit beruht auf dem Unionsrecht. Aufgrund der Verordnung (EG) Nr 1082/2006 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 5. Juli 2006⁵³⁹ über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) ist es der Autonomen Provinz seit dem Inkrafttreten der italienischen Ausführungsgesetzgebung in Art 46 bis 48 Gesetz Nr 88 vom 7. Juli 2009⁵⁴⁰ möglich, gemeinsam mit Gebietskörperschaften anderer Staaten einen derartigen Verbund zu gründen und damit das Ziel der territorialen Zusammenarbeit in grenzüberschreitender Weise zu verfolgen. Dies hat sie auch 2011 durch die Gründung des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino getan.⁵⁴¹ Da die Verordnung (EG) Nr 1082/2006 die Bereiche festlegt, zu deren Verwirklichung zusammengearbeitet werden kann, bedarf es für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen eines EVTZ keiner Vorabkontrolle durch die Regierung mehr.

D. Ergebnis

1992 verfügte die Autonome Provinz über keine im Autonomiestatut oder in Durchführungsbestimmungen festgeschriebene Außenbefugnis. Wohl kam ihr aber aufgrund der einschlägigen staatlichen Gesetzgebung und der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs in Parallelität zu den Regionen mit Normalstatut eine gewisse Außenbefugnis zu.

Seit 1992 erfolgte eine Konsolidierung und eine Erweiterung der Außenbefugnis der Autonomen Provinz Bozen, stets in Parallelität zur Fortentwicklung der Au-

⁵³⁷ GA Nr 199 vom 28.8.2014.

⁵³⁸ Art 9 Abs 1 Gesetz Nr 125/2014.

⁵³⁹ ABIEU 2006 L 210/19 idF ABIEU 2013 L 347/303.

⁵⁴⁰ OBI Nr 110 zu GA Nr 161 vom 14.7.2009.

⁵⁴¹ Siehe LG Nr 6 vom 19.7.2011.

Benbefugnis der Regionen mit Normalstatut. Mit dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001 wurde schließlich sowohl die Zuständigkeit der Autonomen Provinz zur Umsetzung und Durchführung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Italiens in ihren Zuständigkeitsbereichen in Art 117 Abs 5 Verf als auch die Außenbefugnis der Regionen mit Normalstatut in Art 117 Abs 9 Verf auf Verfassungsebene verankert. Letztere gilt auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 auch für die Autonome Provinz, wobei die in der staatlichen Ausführungsgesetzgebung festgelegten Verfahren einzuhalten sind.

Im Bereich der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit bedeutet schließlich die unionsrechtlich begründete Kompetenz zur Gründung eines EVTZ einen eindeutigen qualitativen Mehrwert. Insgesamt gesehen ist es im Bereich der Außenbefugnis seit 1992 zu einer eindeutigen Erweiterung des Handlungsspielraums der Autonomen Provinz Bozen gekommen.

IV. Primäre Kompetenzen gem Autonomiestatut

1. Ordnung der Landesämter und des zugeordneten Personals (Art 8 Nr 1 ASt)

A. Stand 1992

1992 war die Autonome Provinz Bozen gem Art 8 Nr 1 ASt zur gesetzlichen Regelung der Ämterordnung und des Personals zuständig. Diese Zuständigkeit war Ausdruck der organisatorischen Autonomie und kam ihr bereits gem Art 11 Nr 1 1. Autonomiestatut zu. Die Kompetenz umfasste die Regelung der Struktur und der Zuständigkeiten der Ämter sowie der rechtlichen Position des Personals.⁵⁴²

In der Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnis hat die Autonome Provinz insb den relativen Gesetzesvorbehalt im Bereich der Ämterordnung⁵⁴³ zu beachten und kann die rechtliche und wirtschaftliche Position ihrer Beschäftigten im Rah-

⁵⁴² *Reggio d'Acì* (1994) 83f.

men von Kollektivverträgen weiter ausgestalten.⁵⁴⁴ Ebenso hat sie Art 97 Abs 1, 2 und 3 Verf 1948 zu beachten, die die gute Verwaltungsführung und die Unparteilichkeit der Verwaltung und das Prinzip des Wettbewerbs für den Zugang zu den Stellen in der öffentlichen Verwaltung, abgesehen von mit Gesetz festzulegenden Ausnahmen, festlegen.

Als weitere Vorgaben sind die minderheitenschutzrelevanten Bestimmungen im Bereich des ethnischen Proporz⁵⁴⁵ und hinsichtlich des Gebrauchs der deutschen Sprache⁵⁴⁶ zu beachten.

Das Gesetz Nr 93 vom 29. März 1983 „*Legge quadro sul pubblico impiego*“⁵⁴⁷ wurde vom Verfassungsgerichtshof als wirtschaftliche-soziale Reform definiert und die in ihm enthaltenen Bestimmungen hinsichtlich der Regelung des öffentlichen Dienstes auf der Grundlage von Übereinkommen, das Prinzip der Vereinheitlichung der Rechtspositionen, der Mobilität und im Bereich der Haftung als grundlegende Normen wirtschaftlich-sozialer Reformen eingestuft, die folglich von der Autonomen Provinz in Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnis zu beachten waren.⁵⁴⁸

Staatliche Regelungen im Bereich der Bekämpfung insb des organisierten Verbrechens, welche auch für die Autonome Provinz gelten und zB die sofortige Suspendierung von Amtsträgern in bestimmten Fällen vorsehen, stellen keine Verletzung der Befugnis gem Art 8 Nr 1 ASt dar.⁵⁴⁹

Die Autonome Provinz hatte ihre Gesetzgebungsbefugnis bereits mit dem Landesgesetz Nr 6 vom 3. Juli 1959⁵⁵⁰ ausgeübt, 1981 erfolgte mit dem Landesgesetz Nr 11 vom 21. Mai 1981⁵⁵¹ eine Neuordnung der Ämter und des Personalwesens der Autonomen Provinz, welches mehrfach geändert wurde, zB durch

⁵⁴³ VfGH Urteile Nr 40/1960 RE Pkt 3 in Bezug auf die gleichlautende Kompetenz der Autonomen Region Trentino-Südtirol; Nr 102/1989 RE Pkt 4.

⁵⁴⁴ VfGH Urteil Nr 102/1989 RE Pkt 4

⁵⁴⁵ Siehe LG Nr 40 vom 18.10.1988.

⁵⁴⁶ Siehe Art 1 DPR Nr 752/1976 bzw Art 100 ASt.

⁵⁴⁷ GA Nr 93 vom 6.4.1983.

⁵⁴⁸ VfGH Urteil Nr 219/1984 RE Pkt und 4.

⁵⁴⁹ VfGH Urteil Nr 407/1992 (Tn) RE Pkt 5.1 iVm mit Pkt 4.1.

⁵⁵⁰ ABI Nr 36 vom 1.9.1959.

⁵⁵¹ SO zu ABI Nr 32 vom 27.6.1981.

das Landesgesetz Nr 9 vom 11. März 1986⁵⁵². Weitere landesgesetzliche Regelungen befassten sich mit besonderen Bereichen wie den Landesschulämtern (Landesgesetz Nr 22 vom 29. April 1975⁵⁵³). Mit dem Landesgesetz Nr 10 vom 23. April 1992⁵⁵⁴ erfolgte eine Neuordnung der Führungsstruktur der Südtiroler Landesverwaltung.

Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit des Landesgesetzgebers war die Übernahme des staatlichen Personals in den Bereichen, die nach Inkrafttreten des ASt in die Zuständigkeit der Autonomen Provinz fielen, zB Landesgesetz Nr 29 vom 12. August 1982 für die Bediensteten der Krankenfürsorgeanstalten,⁵⁵⁵ Landesgesetz Nr 2 vom 5. Jänner 1983 zum Personal im Bereich öffentliche Bauarbeiten,⁵⁵⁶ Landesgesetz Nr 16 vom 14. Juni 1983 zur Übertagung des Provinzialen Arbeitsinspektorats⁵⁵⁷ sowie des Personals der Autonomen Region Trentino-Südtirol (siehe Landesgesetz Nr 11 vom 24. März 1977.⁵⁵⁸

In den Anwendungsbereich von Art 8 Nr 1 ASt fällt auch die Ordnung des statistischen Amtes der Provinz.⁵⁵⁹ Der Verfassungsgerichtshof hatte bereits im Urteil Nr 242/1989 festgestellt, dass die statistische Datenerhebung einen impliziten Aspekt der verschiedenen Verwaltungsbefugnisse darstellt.⁵⁶⁰ Auch kommt den Autonomen Provinzen die Organisation der Ämter und der statistischen Tätigkeiten von Landesinteresse zu.⁵⁶¹

In all jenen Bereichen, in denen die Autonomen Provinz über Verwaltungsfunktionen verfügt, ist sie in den Augen des Verfassungsgerichtshofs auch zur normativen Regelung der Verwaltungsverfahren zuständig, da ein natürlicher Zusammenhang zwischen der Regelung der Verwaltungsverfahren und der Zuständig-

⁵⁵² ABI Nr 12 vom 18.3.1986.

⁵⁵³ SO zu ABI Nr 25 vom 24.5.1975.

⁵⁵⁴ ABI Nr 19 vom 5.5.1992.

⁵⁵⁵ ABI Nr 39 vom 24.8.1982.

⁵⁵⁶ ABI Nr 3 vom 18.1.1983.

⁵⁵⁷ ABI Nr 32 vom 21.6.1983.

⁵⁵⁸ SO zu ABI Nr 22 vom 27.4.1977.

⁵⁵⁹ Siehe LG Nr 23 vom 20.6.1980 zur Errichtung des Landesinstituts für Statistik.

⁵⁶⁰ RE Pkt 11.

⁵⁶¹ Siehe auch VfGH Urteile Nr 139/1990 RE Pkt 2.1; Nr 359/1991 RE Pkt 4

keit zur Ämterordnung dergestalt besteht, dass es sich bei ersterer um einen Aspekt der zweiten handelt:

*„Se è vero, infatti, che il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle diverse competenze, è anche vero che la disciplina dei vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o a fonti regionali, a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni. E questo tanto più ove si consideri la connessione naturale esistente tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione, connessione che conduce a individuare nella regolamentazione ad opera della Regione dei procedimenti amministrativi di propria spettanza un corollario della competenza regionale, richiamata nell'art. 117 della Costituzione, concernente l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle Regioni“.*⁵⁶²

1990 wurde mit dem Gesetz Nr 241 vom 7. August 1990⁵⁶³ zum ersten Mal einige Grundsätze für das Verwaltungsverfahren insgesamt festgelegt.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die Autonome Provinz gem Art 2 GvD Nr 267/1992 für die Förderung und die Entwicklung des Freiwilligenwesens auf ihrem Territorium zuständig ist.⁵⁶⁴

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Die Kompetenz zur Regelung der Ordnung des statistischen Amtes der Provinz wurde mit Art 1 Abs 1 Durchführungsbestimmung GvD Nr 290 vom 6. Juli 1993⁵⁶⁵ eindeutig dem Landesgesetzgeber zugewiesen, der die völlige Unabhängigkeit des Amtes von den Organen des Landes sicherstellen muss.⁵⁶⁶

Die zur Eindämmung der Staatsverschuldung festgelegte außerordentliche Suspendierung der Regel einer dreijährigen Gültigkeit von Kollektivverträgen und die damit verbundene entsprechende Fortdauer der Gültigkeit von Kollektivverträgen über ihre ursprüngliche Dauer hinaus wurde als grundlegende Bestimmung wirtschaftlich-sozialer Reform klassifiziert, die folglich auch die Autonome Provinz zur

⁵⁶² Nr 465/1991 RE Pkt 2. Siehe auch VfGH Urteil Nr 461/1992 RE Pkt 3.

⁵⁶³ GA Nr 192 vom 18.8.1990.

⁵⁶⁴ VfGH Urteil Nr 75/1992 RE Pkt 2. Siehe zum Freiwilligenwesen unter IV.25.

⁵⁶⁵ GA Nr 186 vom 10.8.1993.

⁵⁶⁶ Siehe LG Nr 12 vom 22.5.1996 zur Neuordnung des Landesstatistiksystems.

Anpassung ihrer Gesetzgebung auf der Grundlage von Art 2 GvD Nr 266/1992 verpflichtete.⁵⁶⁷

Mit dem GvD Nr 29 vom 3. Februar 1993⁵⁶⁸ über die Privatisierung des öffentlichen Dienstes auf der Grundlage des Gesetz Nr 421 vom 23. Oktober 1992⁵⁶⁹ erfolgte eine grundlegende Neuausrichtung der rechtlichen Grundlagen des öffentlichen Dienstes.⁵⁷⁰ Die in Art 2 Gesetz Nr 421/1992 enthaltenen Prinzipien und ihre Umsetzung mit gesetzesvertretenden Dekreten stellen grundlegende Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen dar und binden als solche den Landesgesetzgeber, dies trifft jedoch nicht hinsichtlich weiterer Grundsätze zu, die für die Regionen mit Normalstatut gelten, etwa hinsichtlich der Führungskräfte.⁵⁷¹

Die Autonome Provinz passte sich mit dem Landesgesetz Nr 16 vom 10. August 1995⁵⁷² zur Reform der Personalordnung des Landes den Vorgaben der Reform an.⁵⁷³ Dabei übte sie auch das in Art 50 Abs 16 GvD Nr 29/1993 enthaltene Wahlrecht zwischen der Nutzung der staatlichen Kollektivvertragsagentur ARAN und der Errichtung einer eigenen Landesagentur aus und sah in Art 5 LG Nr 16/1995 die Einrichtung einer eigenen Struktur vor.⁵⁷⁴ Die Autonome Provinz passte sich an die Vorgaben des (damals) Gemeinschaftsrechts an und regelte in Art 11 Abs 1 LG Nr 16/1995, dass die Bürger der Europäischen Union „unter Berücksichtigung der dafür von den geltenden staatlichen Bestimmungen vorgesehenen Kriterien in den Dienst des Landes und der ihm unterstellten Körperschaften aufgenommen werden, sofern es sich nicht um Stellen handelt, die direkt oder indirekt die Ausübung der Amtsgewalt beinhalten.“

⁵⁶⁷ VfGH Urteil Nr 496/1993.

⁵⁶⁸ OBI Nr 14 zu GA Nr 30 vom 6.2.1993.

⁵⁶⁹ OBI Nr 118 zu GA Nr 257 vom 31.10.1992.

⁵⁷⁰ Die Anfechtung der einschlägigen Landesbestimmungen von Seiten der Regierung wegen mangelnder Anpassung gem Art 2 Abs 2 und Abs 3 GvD Nr 266/1992 wurde aufgrund einer mangelhaften Beschlussfassung im Ministerrat für unzulässig erklärt: VfGH Urteil Nr 256/1994 RE Pkt 4.

⁵⁷¹ VfGH Urteil Nr 383/1994 RE Pkt 4.

⁵⁷² OBI Nr 3 zu ABI Nr 38 vom 22.8.1995.

⁵⁷³ Siehe Äußerungen der Generaladvokatur in Beschluss Nr 195/1996, mit dem das Erlöschen des einschlägigen, von der Regierung auf Grundlage von Art 2 GvD Nr 266/1992 angestrebten Verfahren erklärt wurde.

⁵⁷⁴ Zu den Befugnissen siehe unter <http://www.provinz.bz.it/verhandlungsagentur/> (abgefragt am 30.12.2014). Siehe auch VfGH Urteil Nr 315/2001.

Weitere staatliche Regelungen im Bereich des öffentlichen Dienstes waren ua im GvD Nr 80 vom 31. März 1998⁵⁷⁵ in Umsetzung des Gesetzes Nr 59/1997 enthalten, mit GvD Nr 165 vom 30. März 2001⁵⁷⁶ wurde ein Einheitstext im Bereich öffentlicher Dienst verabschiedet. Gem Art 1 Abs 3 GvD Nr 165/2001 stellen die aus Art 2 Gesetz Nr 421/1992 und Art 11 Abs 4 Gesetz Nr 59/1997 igF ableitbaren Prinzipien grundlegende Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen dar und sind als solche vom Landesgesetzgeber zu beachten.

Im Jahr 2000 beschloss der Südtiroler Landtag mit Beharrungsbeschluss einen Gesetzestext im Bereich der Haftung der Verwaltung und des Verwaltungspersonals des Landes und der Körperschaften des Landes. Der Verfassungsgerichtshof stellte zunächst die grundsätzliche Zuständigkeit der Autonomen Provinz zur Regelung der Haftung der öffentlichen Verwalter fest, da diese unter den weiten Begriff der Ämterordnung fällt:

*„In realtà la materia della responsabilità amministrativa (v. sentenza n. 112 del 1973) rientra nelle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, dovendosi ritenere ricompresa nella previsione di „ordinamento degli uffici e del personale“ (art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), tenuto conto della ampiezza - sul piano costituzionale - della nozione di „ordinamento degli uffici“, quale risulta dall'art. 97, secondo comma, della Costituzione, da interpretarsi in correlazione con l'art. 28 della stessa Costituzione (...)...deve ritenersi che rientra nella discrezionalità del legislatore configurare unitariamente la responsabilità ovvero diversificarla (v. sentenza n. 197 del 2000) in ordine a taluni ambiti o benefici, secondo la configurazione delle sfere di competenze e dell'ordinamento.“*⁵⁷⁷

Die Regelungen hinsichtlich der Typisierung der groben Fahrlässigkeit, der direkten Übernahme der Verwaltungsstrafen und des Schadensersatzes durch die Verwaltung und hinsichtlich der Bindung des durch das Personal an die Verwaltung zu leistenden Schadenersatzes an das Einkommen anstelle des verursachten Schadens wurden aufgrund des Verstoßes gegen die Schranke der Prinzipien der Rechtsordnung für verfassungswidrig erklärt.⁵⁷⁸ Die Ausdehnung der Regelungen auf nicht der Verwaltung angehörende Personen, die aber institutionelle Funktionen in Kollegialorganen ausüben oder daran teilnehmen, wurde als

⁵⁷⁵ OBI Nr 65 zu GA Nr 82 vom 8.4.1998.

⁵⁷⁶ OBI Nr 112 zum GA Nr 106 vom 9.5.2001.

⁵⁷⁷ VfGH Urteil Nr 340/2001 REPkt 3.

⁵⁷⁸ VfGH Urteil Nr 340/2001 RE Pkt 4, 5 und 6.

verfassungskonform erkannt.⁵⁷⁹ Mit dem Landesgesetz Nr 16 vom 9. November 2001⁵⁸⁰ wurde vor dem Hintergrund dieser Judikatur eine Regelung für die verwaltungsrechtliche Haftung der Verwalter, des Personal des Landes und der Körperschaften des Landes getroffen.

C. Entwicklungen seit 2001

Die Regionen mit Normalstatut verfügen gem Art 117 Abs 4 Verf über eine residuale Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der Organisation ihrer Verwaltung,⁵⁸¹ die in den Augen des Verfassungsgerichtshofs umfassender ist als die in Art 8 Nr 1 ASt enthaltene Gesetzgebungsbefugnis und folglich auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 auch für die Autonome Provinz gilt.⁵⁸² Diese Gesetzgebungsbefugnis umfasst jedenfalls die Kompetenz zur Regelung der Zugangsmodalitäten zum öffentlichen Dienst wie zB den Vorbehalt eines bestimmten Prozentsatzes der mit Wettbewerb zu vergebenden Stellen für Personen mit bestimmten Voraussetzungen.⁵⁸³

Die Schranke der Verfassung für den Landesgesetzgeber, im Besonderen das in Art 97 Abs 3 Verf enthaltene Prinzip des Wettbewerbs, wurde bestätigt.⁵⁸⁴

Die Regelung der Haftung des Landespersonals fällt nunmehr nicht mehr unter Art 8 Nr 1 ASt, sondern in die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Staates gem Art 117 Abs 2 lit I Verf:

„In ogni caso, non sussiste la lamentata violazione delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (artt. 8, numero 1, e 16 dello statuto). (...) La disciplina della responsabilità amministrativa – nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia

⁵⁷⁹ VfGH Urteil Nr 340/2001 RE Pkt 7.

⁵⁸⁰ ABI Nr 49 vom 27.11.2001.

⁵⁸¹ VfGH Urteil Nr 380/2004 RE Pkt 3.2.

⁵⁸² ZB VfGH Urteile Nr 95/2008 RE Nr 2.1; Nr 207/2012 RE Pkt 4.3; die Autonome Provinz beruft sich im Zusammenhang mit der Ämterordnung und dem Personal neben Art 8 Nr 1 ASt mehrfach auch auf Art 117 Abs 4 Verf.

⁵⁸³ VfGH Urteil Nr 95/2008 RE Nr 2.1.

⁵⁸⁴ VfGH Urteil Nr 363/2006 RE Pkt 3 zu Art 1 Abs 3 LG Nr 3 vom 20.6.2005: Mit Beschluss der Landesregierung können extern berufene Führungskräfte mit befristetem Vertrag nach 6 Jahren in das Verzeichnis der Führungskräfte bei besonders erfolgreicher Dienstleistung eingetragen und damit unbefristet gestellt werden.

*dell'ordinamento civile (sentenza n. 345 del 2004) – è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano.*⁵⁸⁵

Der Autonomen Provinz verbleibt noch die Zuständigkeit zur Festlegung von Pflichten, deren Verletzung eine Haftung auslöst:

*„La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004).*⁵⁸⁶

Aufgrund der Privatisierung des öffentlichen Dienstes fällt die Regelung des Dienstverhältnisses in den Bereich der staatlichen ausschließlichen Zuständigkeit des Zivilrechts gem Art 117 Abs 2 lit I Verf,⁵⁸⁷ welche eine Schranke der regionalen residualen Gesetzgebungszuständigkeit gem Art 117 Abs 4 Verf im Bereich der Organisation der Verwaltung darstellt und iS des Gleichheitsgrundsatzes eine einheitliche Regelung zum Ziel hat, die auch auf die Sonderautonomien anzuwenden ist:

*„...un tipico limite di diritto privato, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (fra le molte decisioni, sia anteriori che posteriori alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, si vedano le sentenze n. 234 e n. 50 del 2005; n. 282 del 2004; n. 352 del 2001; n. 82 del 1998), è «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» e, come tale, si impone anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 234 e 106 del 2005; n. 282 del 2004).*⁵⁸⁸

Es scheint inhaltlich sogar der gesamte Bereich der Autonomen Provinz zur Regelung entzogen:

„Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa provinciale, non vi è dubbio sul fatto che la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia «ordinamento civile», che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007). Pertanto, la disciplina sul cumulo degli impieghi dettata dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 è regolamentazione del rapporto lavorativo e, dunque, rientra nella materia ordinamento civile di competenza esclusiva statale, rispetto al-

⁵⁸⁵ VfGH Urteile Nr 184/2007 RE Pkt 2; Nr 19/2014 RE Pkt 5.2 (keine Anzeigepflicht beim Rechnungshof bis Erreichen von Wertgrenze).

⁵⁸⁶ VfGH Urteil Nr 184/2007 RE Pkt 2.

⁵⁸⁷ ZB VfGH Urteil Nr 61/2014 RE Pkt 5, 7 und 10 (Regime der Gesellschaften mit Landesbeteiligung).

⁵⁸⁸ Siehe VfGH Urteile Nr 95/2007 RE Pkt 5 zur Streichung von Außendienstzulagen (Autonome Region Trentino-Südtirol); Nr 61/2014 RE Pkt 5 (Zusatzbeauftragungen für Führungskräfte; Regelung für Personal der Gesellschaften mit Landesbeteiligung), aber auch Nr 151/2010 und Nr 77/2013.

*la quale la Provincia autonoma non può intervenire in senso diversamente conformativo, stabilendo essa stessa ipotesi di cumulo senza tenere conto dei criteri appositamente stabiliti dalla legislazione statale. La norma provinciale denuncia infatti, in favore del dirigente provinciale la possibilità di cumulare l'impiego pubblico con quello presso società ed enti privati, senza far cenno alle limitazioni previste dalla legislazione statale.*⁵⁸⁹

Die Regelung der wirtschaftlichen Position der Landesangestellten ist eng mit der Finanzautonomie⁵⁹⁰ verknüpft. Im Zusammenhang mit der Beschränkung der öffentlichen Ausgaben erfolgten ab 2005 insb im Rahmen der jährlichen staatlichen Finanzgesetze eine Reihe von Einschränkungen der rechtlichen und der wirtschaftlichen Position der im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Die Autonome Provinz muss in Ausübung ihrer Zuständigkeiten die grundlegenden Prinzipien der Koordinierung der öffentlichen Finanzen in umfassender Weise beachten, etwa hinsichtlich der Personalkosten.⁵⁹¹ Der staatlichen Zuständigkeit zur Definition der grundlegenden Prinzipien der Koordinierung der öffentlichen Finanzen kommt jedenfalls der Vorrang vor jeglicher autonomen Gesetzgebungsbefugnis zu.⁵⁹² Der Staat setzt in diesem Zusammenhang die Vorgaben und räumt der Autonomen Provinz allenfalls Möglichkeiten zur Abweichung ein.⁵⁹³

Hinsichtlich der Zuständigkeit zur Regelung der Verwaltungsverfahren in den Sachbereichen autonomer Zuständigkeit⁵⁹⁴ sind die Regeln, über die Beziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem einzelnen, der eine Leistung der öffentlichen Verwaltung einfordert, nicht vom Anwendungsbereich der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit erfasst. Zum einen, weil die Schranke der nationalen Interessen auch den Aspekt umfasst, dass alle Adressaten der Gesetze der Republik (mithin der Gesetze des Staates, der Regionen und der Autonomen Provinzen) das Recht haben, zu gleichen Bedingungen

⁵⁸⁹ VfGH Urteil Nr 77/2013 RE Pkt 6.2

⁵⁹⁰ Dazu unter III.8.

⁵⁹¹ VfGH Urteile Nr 169/2007 RE Pkt 13.3 mwN zu Personalkosten; Nr 77/2013 RE Pkt 6.1 (Schranke der gesamten wirtschaftlichen Behandlung); Nr 19/2014 RE Pkt 4.2 (Zulage für Führungskräfte); Nr 61/2014 RE Pkt 4 (Höchstgrenze für Entlohnung) und Pkt 6 (Deckelung der Gesamtmittel für Zusatzzahlungen); Nr 99/2014 RE Pkt 5.1 und 5.2 (Grundsatz der unbezahlten Aufträge von Seiten der öffentlichen Verwaltung an Inhaber von gewählten Funktionen); Nr 127/2014 RE Pkt 4 (Höchstzahl der Mitglieder von Kollegialorganen).

⁵⁹² VfGH Urteil Nr 127/2014 RE Pkt 4.

⁵⁹³ VfGH Urteil Nr 89/2014 RE Pkt 5.2 im Bereich der Personalaufnahme.

⁵⁹⁴ Im Anlassfall handelte es sich um das vereinfachte Verfahren zur Genehmigung von Bagatelleingriffen in die Landschaft.

auf dem gesamten Staatsgebiet ein einheitliches Verfahren zur Überprüfung ihrer Anträge vorzufinden:

„[...] la questione non riguarda aspetti sostanziali, ma concerne profili di carattere procedurale: quali, cioè, debbano essere le regole che disciplinano, con riferimento alle procedure semplificate in materia di autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità, il rapporto tra la pubblica amministrazione e coloro che richiedono una prestazione rientrante in questo ambito. Si tratta di un aspetto che è estraneo alla previsione della più volte citata disposizione dello statuto speciale, il quale, quindi, da questa normativa non subisce alcuna violazione per ciò che riguarda le attribuzioni legislative che conferisce alla Provincia (né, per il parallelismo previsto dall'art.16, per le attribuzioni amministrative). Al riguardo, è opportuno ricordare che nell'art. 4 dello statuto è ancora presente (a differenza di ciò che è avvenuto per le regioni a statuto ordinario con la modifica dell'art. 117) il limite alla potestà legislativa rappresentato dal «rispetto [...] degli interessi nazionali». Si tratta di un'espressione che può avere molteplici significati, tra i quali va sicuramente ricondotto (in quanto è la disposizione costituzionale stessa che, nell'inciso, riconoscendo un fondamentale diritto della popolazione, evidenzia che il riferimento è anche rivolto allo „Stato comunità“) quello che tutti i destinatari delle leggi della Repubblica hanno il diritto di fruire, in condizioni di parità sull'intero territorio nazionale, di una procedura uniforme nell'esame di loro istanze volte ad ottenere un provvedimento amministrativo.⁵⁹⁵

Zum anderen, weil die ausschließliche staatliche Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Mindeststandards bürgerlicher und sozialer Leistungen gem Art 117 Abs 2 lit m Verf auch die Regelung der Verwaltungsverfahren im Allgemeinen umfasst, da die Verwaltungstätigkeit als Leistung qualifiziert werden kann, für die der Staat den zu erreichenden Mindeststandard festlegt, um der notwendigen Vereinfachung Rechnung zu tragen und damit einen optimalen Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und den spezifischen Interesse an der Ausübung der Tätigkeit zu definieren.

„[...] anche l'attività amministrativa (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare, può assurgere alla qualifica di «prestazione» della quale lo Stato è competente a fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati (si vedano le sentenze n. 322 del 2009, n. 399 e n. 398 del 2006). La disciplina oggetto della norma qui impugnata dalla Provincia ricorrente rientra, pertanto, in quella evoluzione in atto nel sistema amministrativo tesa ad una accentuata semplificazione di talune tipologie procedurali. La riconducibilità ai livelli essenziali delle prestazioni della disciplina dettata dall'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 139 del 2010, è, pertanto, desumibile dall'oggettiva necessità di dettare regole del procedimento, valide in ogni

⁵⁹⁵ VfGH Urteil Nr 207/2012 RE Pkt 3.2.

*contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongano al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. L'esigenza comune, che caratterizza questo tipo di attività procedurale, è quella di impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure, evitando duplicazione di valutazioni, in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse generale e l'interesse particolare all'esplicazione dell'attività.*⁵⁹⁶

Da die Regelungen des insb hinsichtlich der Grundsätze des Verwaltungsverfahrens mehrfach geänderten und ergänzten Gesetzes Nr 241/1990 Mindeststandards iS von Art 117 Abs 2 lit m Verf definieren, insb hinsichtlich der Vereinfachung von Verwaltungsverfahren, unterliegt die Regelung der Verwaltungsvereinfachung nicht dem Anwendungsbereich des Autonomiestatuts, sondern fällt in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates.⁵⁹⁷

D. Ergebnis

Die organisatorische Autonomie der Autonomen Provinz wurde seit 1992 in mehrfacher Hinsicht inhaltlich eingeschränkt, wobei die Einschränkungen eindeutig in Zusammenhang mit dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001 und den ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnissen des Staates gem Art 117 Abs 2 lit l und lit m Verf sowie mit den Vorgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung der öffentlichen Finanzen stehen.

Die erste Einschränkung betrifft das Dienstverhältnis. Aus der Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses folgt seit dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001 die ausschließliche Zuständigkeit des Staates zur Regelung des nunmehr zivilrechtlichen Dienstverhältnisses gem Art 117 Abs 2 lit l Verf. Die autonome Zuständigkeit zu Regelungen im Bereich der Haftung, die nach 1992 noch als Aspekt der primären Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich Ämterordnung betrachtet wurde und zur Regelung unter Einhaltung der Grundsätze der Rechtsordnung ermächtigt, ist inhaltlich auf die Festlegung von haftungsrelevanten Dienstpflichten reduziert.

⁵⁹⁶ VfGH Urteil Nr 20/2012 RE Pkt 4.4. Hinsichtlich des Zertifizierten Meldung des Tätigkeitsbeginns im Bereich Raumordnung und Bauleitpläne siehe VfGH Urteil Nr 121/2014 RE Pkt 5.

⁵⁹⁷ VfGH Urteil Nr 20/2012 RE Pkt 5 und 6; Nr 121/2014 RE Pkt 5.

Die zweite massive Einschränkung ist in Zusammenhang mit der Zuständigkeit zur Regelung von Verwaltungsverfahren festzustellen, 1992 noch unzweifelhaft eine autonome Zuständigkeit als Aspekt der Ämterordnung bzw der organisatorischen Autonomie in allen Bereichen autonomer Landeszuständigkeit. Diese Kompetenz wurde massiv eingeschränkt, da das Verwaltungsverfahren nunmehr als Leistung gilt, deren wesentliche Mindeststandards der Staat iS von Art 117 Abs 2 lit m Verf festlegt, sodass Abweichungen iS einer Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten im Rahmen der Ausübung der autonomen Kompetenzen kaum mehr möglich scheinen.

Weitere Einschränkungen erfolgen in Zusammenhang mit den Vorgaben zur Sanierung der öffentlichen Haushalte. Eine Reihe von Regelungen mit Auswirkung auf die wirtschaftliche Position im öffentlichen Dienst des Landes wurde als grundlegende Prinzipien zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen qualifiziert und damit als die Autonome Provinz bindend. Abweichende Regelungen sind nur dann zulässig, wenn der Staat dazu die Möglichkeit einräumt.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Kompetenz gem Art 8 Nr 1 ASt seit 2001 beträchtliche inhaltliche Einschränkungen in ihrem Anwendungsbereich erfahren hat, da die Autonome Provinz entweder die staatlichen Vorgaben, welche in den einschlägigen staatlichen Bestimmungen enthalten sind, im Detail zu berücksichtigen hat oder überhaupt nicht mehr zur Regelung der Materie zuständig ist.

2. Ortsnamengebung, mit der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im Gebiet der Provinz Bozen (Art 8 Nr 2 ASt)

A. Stand 1992

Art 11 Nr 3 1. Autonomiestatut sah eine Gesetzgebungsbefugnis der beiden Provinzen im Bereich „Ortsnamengebung, wobei für das Gebiet der Provinz Bozen die Verpflichtung zur Zweisprachigkeit aufrecht bleibt“, vor. Ferner bestimmte Art 86 1. Autonomiestatut, dass öffentliche Verwaltungen in der Provinz Bozen gegenüber den deutschsprachigen Staatsbürgern auch die deutsche Ortsbezeichnung verwenden müssen, wenn ein Gesetz der Provinz ihr Vorhandensein fest-

gestellt und ihren Wortlaut genehmigt hat. Art 87 Abs 2 1. Autonomiestatut betraf die Ortsbezeichnungen der ladinischen Bevölkerung, die Benennung der Gemeinden dagegen war gem Art 7 1. Autonomiestatut⁵⁹⁸ eine Zuständigkeit der Region. Zudem war der Bereich der Kommunalordnung eine sekundäre Regionalkompetenz (Art 5 Nr 1 1. Autonomiestatut).

Zur Kompetenz des Art 11 Nr 3 1. Autonomiestatut wurden keine Durchführungsbestimmungen erlassen, die Benennung der Region und des Landes war jedenfalls im 1. Autonomiestatut und in der Verf festgelegt und fiel demnach nicht in den Kompetenzbereich des Landes.

Der Verfassungsgerichtshof klärte das Verhältnis zwischen der allgemeinen Landesbefugnis im Bereich der Ortsnamengebung und der Zuständigkeit der Region im Bereich der Gemeindennamen im Zuge einer Verfassungsbeschwerde des Landes gegen den einzigen Art des RG Nr 22 vom 16. August 1963⁵⁹⁹, welcher eine Fraktion in der Gemeinde Sexten „mit der italienischen Bezeichnung ‚Ferrara‘ und mit der deutschen Bezeichnung ‚Schmieden‘, benannte.

Laut Verfassungsgerichtshof sei die Region nur für die Benennung der Gemeinden, das Land hingegen für alle anderen Ortsnamen zuständig,⁶⁰⁰ wobei der Begriff der „Toponomastik“ (die italienische Fassung des Art 11 Nr 3 1. Autonomiestatut sprach von „*toponomastica*“) die Benennung jeglicher Art von Orten umfasse.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ „Mit Gesetzen der Region können nach Befragung der betroffenen Bevölkerung neue Gemeinden errichtet und ihre Gebietsabgrenzungen und Benennungen geändert werden.“

⁵⁹⁹ ABI Nr 34 vom 20.8.1963.

⁶⁰⁰ VfGH Urteil Nr 28/1964 RE: „[...] soluzione nella correlazione che è da porre fra l'art. 7 e l'art. 11, n. 3, dello Statuto. Correlazione che non viene tenuta presente dall'Avvocatura quando osserva che l'art. 7 riproduce testualmente la norma di carattere generale dell'ultimo comma dell'art. 133 della Costituzione. Infatti, mentre da quest'ultima disposizione si può fondatamente desumere che la competenza regionale che ne è oggetto si estende necessariamente alla denominazione delle frazioni, viceversa dal coordinato disposto delle due norme statutarie prima richiamate si evince che la determinazione dei toponimi relativi alle frazioni deve rimanere preclusa alla Regione Trentino- Alto Adige perché assorbita nella potestà generale di disciplina affidata alle Province, la quale [...] non può non estendersi ad ogni specie di nomi di località, con la sola esclusione di quelli dei Comuni; [...]“

⁶⁰¹ VfGH Urteil Nr 28/1964 RE: „[...] non sussiste nella specie la assente univocità dell'uso del termine 'toponomastica', poiché esistono leggi statali (come, per esempio, il R.D. 29 marzo 1923, n. 800, che detta criteri di massima per la scelta dei 'toponimi' di località abitate dei territori annessi), le quali adoperano il predetto termine nel suo senso più generale, in conformità alla etimologia, di denominazione di qualsiasi specie di luogo.“

Die amtliche Benennung der Gemeinden stehe dagegen nicht dem Land zu – auch nicht unter Rückgriff auf Art 86 1. Autonomiestatut,

„dato che (a parte il rilievo che questo prevede una competenza solo eventuale del legislatore provinciale, la quale, quando si esercita, esaurisce i suoi effetti nei rapporti amministrativi esclusivamente con i cittadini di lingua tedesca, e non influenza quindi per nulla il [...] potere di attribuire denominazioni aventi efficacia nei confronti della generalità) il riferimento generico alla ‘toponomastica’ ivi contenuto non può chiarire la portata dello stesso termine, adoperato in modo ugualmente generico dall’art. 11, n. 3.“⁶⁰²

Art 8 Nr 2 ASt sieht ebenfalls eine primäre Gesetzgebungsbefugnis des Landes im Sachbereich „Ortsnamengebung, mit der Verpflichtung zur Zweisprachigkeit im Gebiet der Provinz Bozen“, vor. Daneben stehen weitere statutarische Bestimmungen in sachlichem Zusammenhang zur fraglichen Kompetenz: Die Ordnung der örtlichen Körperschaften⁶⁰³ und die Benennung von Gemeinden (Art 7 Abs 1 ASt) stehen nach wie vor der Region zu; die deutsche Sprache ist der italienischen Sprache gleichgestellt (Art 99 ASt); öffentliche Verwaltungen müssen in der Provinz Bozen die deutschen Ortsnamen gegenüber den deutschsprachigen Bürgern verwenden, wenn ein Landesgesetz ihr Vorhandensein festgestellt und die Bezeichnung genehmigt hat (Art 101 ASt); die ladinische Bevölkerung besitzt ua das Recht auf Erhaltung ihrer Ortsnamen (Art 102 Abs 1 ASt).

Auch nach 1972 wurden keine Durchführungsbestimmungen zur primären Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der Ortsnamenführung erlassen, ebenso wenig weichen die anwendbaren Bestimmungen im ASt inhaltlich von jenen des 1. Autonomiestatuts ab. Deshalb ist der Rechtssatz des VfGH Urteils Nr 28/1964 auch nach Inkrafttreten des Autonomiestatuts von Bedeutung.

In der Lehre wird jedoch die Ansicht vertreten, dass die Kompetenz allerdings sehr wohl die Gemeindennamen umfasst, da Art 8 Nr 2 ASt die Regelung der Ortsnamengebung in ihrer Gesamtheit betrifft, während die regionale Zuständigkeit zur Benennung der Gemeinden individuell und anlassbezogen ist und in Ein-

⁶⁰² VfGH Urteil Nr 28/1964 RE.

⁶⁰³ Ursprünglich eine sekundäre Kompetenz gem Art 5 Nr 1 ASt, wurde diese mit Art 6 VerfG Nr 2/1993 zur primären Kompetenz der Region (Art 4 Nr 3 ASt igF).

klang mit der Regelung der Ortsnamen auf Landesebene erfolgen muss.⁶⁰⁴ Dieser Ansatz ist auch mit Bezug auf die Verpflichtung zur Zweisprachigkeit der Ortsnamenregelung in der Autonomen Provinz Bozen – welche nur dem Land, nicht allerdings der Region auferlegt wird – sehr plausibel, jedoch kann dies nicht durch entsprechende Urteile des Verfassungsgerichtshofs im Zeitraum von 1972 bis 1992 untermauert werden.

Art 16 Abs 2 DPR Nr 616/1977 übertrug den Gemeinden die Verwaltungsbefugnis im Bereich der Benennung von Stadtvierteln und Fraktionen von Gemeinden. Aufgrund der primären Gesetzgebungskompetenz des Landes im Bereich der Ortsnamengebung iVm mit der Regelung des Art 15 DPR Nr 526/1987⁶⁰⁵ kann die Ortsnamengebung der Stadtviertel und Fraktionen in Südtirol vom Land geregelt werden.⁶⁰⁶

Der Landesgesetzgeber war im hier untersuchten Zeitraum weitgehend inaktiv auf dem Sachgebiet der Toponomastik, Art 5 LG Nr 26 vom 12. Juni 1975⁶⁰⁷ stellt diesbezüglich die einzige Regelung dar, wobei der Sachbereich gem Art 8 Nr 2 ASt streng genommen nicht einschlägig ist, da Art 5 LG Nr 26/1975 dazu dient dem Landesdenkmalamt die Befugnis zu übertragen, die Benennungen der Denkmäler, Straßen und öffentlichen Plätze zu autorisieren, welche das Gesetz Nr 1188 vom 23. Juni 1927⁶⁰⁸ dem Präfekten vorbehalten hatte. Einige deutsche Ortsnamen wurden im fraglichen Zeitraum in Regionalgesetzen erwähnt bzw sind im ASt genannt.⁶⁰⁹

Alle anderen Ortsnamen in Südtirol waren im Jahr 1992 aufgrund von Art 105 ASt ausschließlich in den einschlägigen staatlichen Bestimmungen geregelt. Das KglD Nr 800 vom 29. März 1923⁶¹⁰ („*Lezione ufficiale dei nomi dei Comuni e di*

⁶⁰⁴ Hilpold, Die Regelung der Toponomastik in Südtirol in *Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk* (Hg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005) 386 (388).

⁶⁰⁵ Siehe dazu die allgemeinen Ausführungen unter III.3.B.

⁶⁰⁶ Vgl auch Art 7 des Toponomastikgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr 16 vom 27.8.1987 (ABI Nr 40 vom 8.9.1987), nach dem letztlich die Landesregierung über die Benennung der Fraktionen entscheidet.

⁶⁰⁷ ABI Nr 32 vom 1.7.1975.

⁶⁰⁸ GA Nr 164 vom 18.7.1927.

⁶⁰⁹ Eine Aufzählung findet sich im Begleitbericht zum Landesgesetzentwurf Nr 71/2010, 3 f.

⁶¹⁰ GA des Königreichs Italien Nr 99 vom 27.4.1923. In Gesetz umgewandelt durch Gesetz Nr 473 vom 17.4.1925 (GA Nr 104 vom 5.5.1925).

altre località dei territori annessi“), bestimmte die Namen der Gemeinden (Anhang 3) und weiterer Orte (Appendix zu Anhang 3) und ermächtigte den Innenminister, per Dekret die Ortsbezeichnungen zu ändern und Ortsnamenverzeichnisse zu veröffentlichen (Art 1 Abs 2).

Dies erfolgte mit Ministerialdekret vom 10. Juli 1940⁶¹¹ in indirekter Form, indem den mehr als 7.000⁶¹² Toponymen des „*Prontuario dei nomi locali dell’Alto Adige*“ amtlicher Charakter verliehen wurde:

„[...] ferma restando le denominazioni dei Comuni, delle loro frazioni e di altre località, comprese negli elenchi pubblicati col decreto [Nr 800/1923] o determinate con successivi provvedimenti, è riconosciuto carattere ufficiale, per i territori della provincia di Bolzano e del mandamento di Egna in provincia di Trento, ai toponimi italiani contenuti nella terza edizione del ‘Prontuario dei nomi locali dell’Alto Adige’ pubblicata nell’anno 1935-XIII dalla Reale Società Geografica Italiana.“

Die Namen der nicht verwaltungsspezifischen Orte (Gewässer, Täler, Flure, Berge, Weiler, Höfegruppen usw) wurden indirekt auch im Gesetz Nr 68 vom 2. Februar 1960⁶¹³ geregelt, indem ua die topographische Karte („*Carta topografica d’Italia*“) des *Istituto Geografico Militare (IGM)* zur amtlichen Karte des Staates erklärt⁶¹⁴ und die darin enthaltenen Ortsnamen⁶¹⁵ als amtlich bezeichnet wurden.⁶¹⁶ Folglich erfolgt die Ortsnamengebung hier über den Umweg der Kartographie.⁶¹⁷ Ob eine alternative Vorgehensweise zur auf gesamtstaatlicher Ebene vorgesehenen Feststellung der nicht verwaltungsspezifischen Ortsnamen mithilfe der Kartographie zulässig ist, kann wegen der fehlenden Rechtsprechung des

⁶¹¹ GA Nr 174 vom 26.7.1940.

⁶¹² *Mumelter*, Die rechtliche Stellung der geographischen Namen in Südtirol seit 1918 in *Kühebacher* (Hg), Amtlicher Gebrauch des geographischen Namengutes (1986) 43 (47).

⁶¹³ Norme sulla cartografia ufficiale dello Stato [...] (GA Nr 52 vom 1.3.1960).

⁶¹⁴ Art 1 Abs 2 lautet: „*La cartografia ufficiale dello Stato è costituita dalle carte geografiche, topografiche, corografiche, nautiche, aeronautiche, catastali e geologiche pubblicate da un ente cartografico dello Stato [darunter laut Abs 1 auch das IGM] e dall’ente stesso dichiarate ufficiali.“*

⁶¹⁵ Art 2 Abs 1 bestimmt ua: „*Sono documenti ufficiali annessi alla cartografia ufficiale [...] i documenti relativi ai dati topografici [...] redatti dagli organi cartografici dello Stato [...].“*

⁶¹⁶ *Cantile*, Norme toponomastiche nazionali in *Istituto Geografico Militare* (Hg), Italia – Atlante dei Tipi Geografici (2004) 83 (87), http://www.igmi.org/pubblicazioni/atlante_tipi_geografici/pdf/normetopo.pdf (abgefragt am 23.1.2015).

⁶¹⁷ Siehe die entsprechende Regelung der Autonomen Provinz Trient im LG Nr 5 vom 4.3.1980 (OBI zu ABI Nr 12 vom 6.3.1980), mit dem eine allgemeine technische Karte des Landesgebiets errichtet wurde, iVm Art 9 LG Trient Nr 16/1987, mit welchem die Aufnahme der Ortsnamen in die Landeskartographie durch die Erstellung von Ortsnamenverzeichnissen in die Wege geleitet wurde.

Verfassungsgerichtshofs nicht beurteilt werden, ist aber aufgrund der primären Kompetenz des Landes denkbar.

Die Dekrete von 1923 und von 1940 und somit auch die (amtlichen) italienischsprachigen Ortsnamen waren im Jahr 1992 ebenso in Kraft wie die Bestimmungen des Gesetzes Nr 68/1960; demgegenüber waren die deutschsprachigen und ladinischsprachigen Ortsnamen – sieht man von den vereinzelt Nennungen im ASt und in Regionalgesetzen ab – gesetzlich nicht geregelt, weshalb sie nicht amtlicher Natur waren, sondern nur geduldet wurden.⁶¹⁸

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Auf staatlicher Ebene wurden mit dem Rahmengesetz Nr 482 vom 15. Dezember 1999⁶¹⁹ Bestimmungen im Bereich des Schutzes der historischen Sprachminderheiten, ua auch in Bezug auf die Ortsnamengebung verabschiedet:

„Nei comuni di cui all'articolo 3, in aggiunta ai toponimi ufficiali, i consigli comunali possono deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali.“⁶²⁰

Die Schutzbestimmungen sollen laut Art 3 Gesetz Nr 482/1999 auf Gemeindeebene oder subkommunaler Ebene anwendbar sein.

Art 18 Abs 1 Gesetz Nr 482/1999 beschränkt die Anwendbarkeit des Gesetzes in den Regionen mit Sonderstatut aber auf vorteilhaftere Regelungen, die mit Durchführungsbestimmungen der Sonderstatute ausgeführt werden sollen. Geltende Schutzbestimmungen in Regionen mit Sonderstatut und den beiden Autonomen Provinzen bleiben bestehen, Art 18 Abs 2 Gesetz Nr 482/1999 normiert die direkte Anwendbarkeit des Gesetzes in den Regionen mit Sonderstatut bis zum Erlass der Durchführungsbestimmungen nur für den Fall, dass das betreffende Sonderstatut keinerlei Schutzbestimmungen vorsieht. Demzufolge sind die Bestimmungen des Gesetz Nr 482/1999 nicht auf das Land Südtirol anwendbar.

⁶¹⁸ Hilpold (2005) 387.

⁶¹⁹ GA Nr 297 vom 20.12.1999.

⁶²⁰ Art 10 Gesetz Nr 482/1999.

Mit Art 4 Abs 1 lit mm VerfG Nr 2/2001 wurde Art 102 Abs 1 ASt abgeändert, wobei in Bezug auf das hier relevante Recht der ladinischen Bevölkerung im Bereich der Ortsnamen nur eine marginale Änderung erfolgte: Der Satzteil „*Erhaltung der Ortsnamen*“ wurde mit „*Wahrung ihrer Ortsnamen*“ ersetzt.

Mit Art 1 der Durchführungsbestimmung GvD Nr 262 vom 22. Mai 2001⁶²¹ wurde dem DPR Nr 691 vom 1. November 1973⁶²² (Durchführungsbestimmung zu Art 8 Nr 4 ASt) mit Art 10-bis eine neue Bestimmung angefügt, welche wie folgt lautet:

„Die Provinz Bozen unterstützt und koordiniert die Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der ladinischen Sprache und bestimmt, u. a. für die Zwecke laut Artikel 102 des Autonomiestatutes [dazu gehört die Wahrung der ladinischen Ortsnamen], das für die Festsetzung der Sprach- und Schreibnormen zuständige Rechtssubjekt.“

Auf Landesebene und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sind im fraglichen Zeitraum keine Entwicklungen zu verzeichnen.

C. Entwicklungen seit 2001

In einem Urteil zur Toponomastik-Regelung der Sonderautonomie Friaul-Julisch Venetien sprach sich der Verfassungsgerichtshof für die Unabdingbarkeit der Zweisprachigkeit aus, allerdings ist das Urteil nicht auf Südtirol übertragbar, da Gesetz Nr 482/1999 in Friaul-Julisch Venetien im Unterschied zu Südtirol mit einer Durchführungsbestimmung umgesetzt wurde und somit auch die Prinzipien des Rahmengesetzes anwendbar wurden: Laut Verfassungsgerichtshof verstoße die regionale Bestimmung, mit der die Gemeinden befugt wurden, friulanische Ortsnamen als einzige amtliche Ortsnamen festzulegen, gegen das Prinzip des Art 10 Gesetz Nr 482/1999.⁶²³

⁶²¹ GA Nr 154 vom 5.7.2001.

⁶²² GA Nr 296 vom 16.11.1973.

⁶²³ VfGH Urteil Nr 159/2009 RE Pkt 3.3.: „[...] si rivela infondata l'obiezione della difesa regionale secondo la quale, essendo la Regione Friuli-Venezia Giulia «competente in materia di toponomastica», essa potrebbe «disciplinare la definizione del toponimo ufficiale, consentendone la modifica al Consiglio comunale»: la potestà legislativa di questa Regione non può, infatti, espandersi sino al punto di contraddire la chiara portata normativa del principio espresso dall'art. 10 della legge n. 482 del 1989.

Né appare conferente l'esemplificazione che viene effettuata dalla difesa regionale quando fa riferimento ad un limitato numero di Comuni della Valle d'Aosta o della Sardegna che hanno toponimi espressi con lettere o gruppi di lettere estranei alla lingua italiana, dato che finalità espressa della disposizione censurata è di

Im Urteil Nr 346/2010 äußerte sich der Verfassungsgerichtshof im Sinne der fortbestehenden Gültigkeit des KglD Nr 800/1923,⁶²⁴ nachdem die Autonome Provinz Bozen einen Eingriff in die Befugnis ex Art 8 Nr 2 ASt ua insofern ausgemacht hatte, als dass das fragliche Dekret von 1923 mit den angefochtenen Bestimmungen in den Kreis jener Normen aufgenommen wurde, deren Fortbestand unerlässlich sei.⁶²⁵ Damit, so der Verfassungsgerichtshof, weisen die angefochtenen staatlichen Bestimmungen weder eine eigene, unabhängige Verbindlichkeit noch jenen Rechtsnormen innewohnenden innovativen Charakter auf.⁶²⁶

„[...] le disposizioni impugnate appaiono, perciò, prive della capacità di ledere, per sé stesse, come si lamenta, la sfera della competenza della Provincia ricorrente in materia di ‘toponomastica’; il tutto a prescindere dal problema di ciò che con questa espressione si voglia intendere e di ciò che, invece, riguardi la materia della ‘denominazione dei comuni’, ai fini, eventualmente, del riparto delle relative competenze, secondo lo statuto speciale, tra Provincia autonoma di Bolzano e Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.“⁶²⁷

In Anbetracht des *obiter dictum* im letzten Satzteil wird deutlich, dass der Verfassungsgerichtshof seine im Urteil Nr 28/1964 vertretene Auffassung, wonach die Benennung der Gemeinden in den Kompetenzbereich der Region falle, zumindest nicht eindeutig von der Hand weist.

Der Südtiroler Landesgesetzgeber übte mit Landesgesetz Nr 15 vom 20. September 2012⁶²⁸ über die „Errichtung des Verzeichnisses der Ortsnamen des Landes und des Landesbeirates für Kartographie“ seine primäre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der Ortsnamengebung aus. Das Landesgesetz regelt die Ortsnamen nicht direkt, sondern stellt ein Verfahrensgesetz dar.

Art 1 LG Nr 15/2012 sieht die Errichtung eines Verzeichnisses der Ortsnamen des Landes Südtirol vor, das alle in der jeweiligen Bezirksgemeinschaft gebräuchlichen sowie antike oder nicht mehr verwendete Ortsnamen umfassen soll. Der Vorschlag zur Eintragung in das Verzeichnis erfolgt durch den gebietsmäßig

permettere che il toponimo nella lingua friulana divenga, al posto di quello esistente in lingua italiana, l'unico atto a definire il nominativo del Comune o quello «ufficiale a tutti gli effetti».

⁶²⁴ VfGH Urteil Nr 346/2010 RE Pkt 4.4.

⁶²⁵ VfGH Urteil Nr 346/2010, SE Pkt 1.

⁶²⁶ VfGH Urteil Nr 346/2010 RE Pkt 4.5.

⁶²⁷ VfGH Urteil Nr 346/2010 RE Pkt 4.6.

⁶²⁸ GA Nr 39 vom 25.9.2012.

zuständigen Rat der Bezirksgemeinschaft, das Verzeichnis wird mit einer kartographischen Darstellung versehen.

Folgerichtig sieht Art 2 (Landeskartographie) die Eintragung der jeweils gebräuchlichen Ortsnamen in die topographischen Karten des Landes vor, gereiht nach Sprachgruppenanteil in den betreffenden Orten.

Art 3 LG Nr 15/2012 sieht die Ernennung eines Landesbeirats für Kartographie durch die Landesregierung vor. Der Beirat – bestehend aus sechs Fachleuten auf den Gebieten der Geschichte, der Geographie und der Kartographie – setzt sich aus jeweils zwei Vertretern der drei Sprachgruppen zusammen: *„Drei Mitglieder, eines für jede Sprachgruppe, werden vom Landtag, auf Vorschlag der Abgeordneten der jeweiligen Sprachgruppen, und drei von der Landesregierung auf Vorschlag der Landesräte der jeweiligen Sprachgruppen namhaft gemacht.“* Der Beirat genehmigt mit absoluter Mehrheit der Anwesenden die Eintragung der von den Bezirksgemeinschaften vorgeschlagenen Ortsnamen und legt die methodologischen Kriterien für Aufbau und Gestaltung des Ortsnamenverzeichnisses fest.

Ebenso erarbeitet der Beirat – im Einklang mit den Richtlinien der kartographischen Organe des Staates laut Gesetz Nr 68/1960 und der internationalen Gremien, bei denen diese mitwirken – *„[...] Leitlinien für den einheitlichen Gebrauch der geographischen Namen des Landes zum Rechtsstatus der Ortsnamen in den jeweiligen Sprachen, zu deren Alphabet und Orthographie, Hinweise zur Aussprache der Ortsnamen, zu den in diesen erkennbaren sprachlichen Substraten, zur geographischen Verteilung der Sprachen, dialektale Besonderheiten, Bezug zwischen Dialekt und Hochsprache, Quellenmaterial, Erhebungs- und Befragungskriterien, Glossar der für die Lesbarkeit der Karten erforderlichen Worte, amtliche Abkürzungen, und zu den Verwaltungsbegriffen [...]“*.

Die Festlegungen des Landesbeirats für Kartographie sind für die Gemeinden bei der Ausübung der Befugnisse laut Art 16 DPR Nr 616/1977 und bei den anderen, von der Gemeindeordnung vorgesehenen Benennungen bindend.

Art 4 LG Nr 15/2012 legt Richtlinien für die Hodonomastik (Straßennamengebung) fest.

Die Regierung erhob mit Rekurs Nr 182/2012⁶²⁹ die Frage der Verfassungskonformität der folgenden Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 15/2012: Art 1 Abs 4 und Abs 5,⁶³⁰ Art 2 Abs 2⁶³¹, Art 3 (siehe *supra*) und Art 4 Abs 1⁶³². Insbes rügt die Regierung die Abweichung von der Zweisprachigkeitspflicht der Ortsnamen, die mögliche Aufhebung von bereits bestehenden italienischen Toponymen, den Verstoß gegen das Prinzip der sprachlichen Trennung, die fehlende Zuständigkeit der Bezirksgemeinschaften, den Verstoß gegen das Prinzip der Angemessenheit, den Verstoß gegen das Prinzip der Freizügigkeit und die Missachtung des Verbots, den freien Personenverkehr zu behindern.

Auffällig ist, dass der Rekurs der Regierung nicht die fehlende Zuständigkeit des Landes zur Benennung der Gemeinden enthält, wobei dies uU damit zu erklären ist, dass das Landesgesetz Nr 15/2012 von Ortsnamen im Allgemeinen spricht und die Benennung der Gemeinden nicht ausdrücklich erwähnt.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist der Rekurs der Regierung vor dem Verfassungsgerichtshof anhängig, da eine Lösung über eine Durchführungsbestimmung angestrebt wird.⁶³³

⁶²⁹ GA, 1. Sonderserie Nr 3 vom 16.1.2013.

⁶³⁰ Abs 4: „Jeder Ortsname wird in der deutschen, italienischen und ladinischen Fassung eingetragen, sofern in jeder dieser Sprachen in der jeweiligen Bezirksgemeinschaft gebräuchlich und vom Beirat gem Artikel 3 genehmigt.“ Abs 5: „Der Vorschlag zur Eintragung laut Absatz 4 wird vom gebietsmäßig zuständigen Rat der Bezirksgemeinschaft an den Beirat laut Artikel 3 gerichtet, wobei den in den jeweiligen Sprachen geläufigen Benennungen und der Beibehaltung der ursprünglichen Fassung der historischen Namen Rechnung getragen wird.“

⁶³¹ „Die Namen werden in Deutsch, Italienisch und Ladinisch angeführt, sofern sie in jeder dieser Sprache gebräuchlich sind, und zwar gereiht nach der Größe der jeweiligen Sprachgruppe in den entsprechenden Orten, wie sie anlässlich der zum Eintragungsdatum letzten allgemeinen Volkszählung erhoben wurde.“

⁶³² „Die Appellative der öffentlichen Flächen werden, unbeschadet der Bestimmungen über die Verkehrszeichen der Straßenverkehrsordnung, gem Artikel 4 des Dekretes des Präsidenten der Republik vom 15.7.1988, Nr 574, in Deutsch, Italienisch und, in den ladinischen Ortschaften, auch Ladinisch - nach Artikel 2 Absatz 2 gereiht - angeführt.“

⁶³³ Siehe dazu zB <http://www.suedtirolnews.it/d/artikel/2014/12/11/ortsnamen-weg-fuehrt-zurueck-in-den-landtag.html#.VMkJMI0jgkA> (abgefragt am 28.1.2015).

D. Ergebnis

Auf dem Sachbereich der Ortsnamengebung sind seit dem Jahr 1992 keine kompetenzrechtlichen Veränderungen der Landesautonomie festzustellen. Dies lässt sich durch die Nichtausübung der Landeskompetenz bis zur Verabschiedung des Landesgesetzes Nr 15/2012 erklären, weshalb auch in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs seit 1992 keinerlei kompetenzrechtlich relevanten Entscheidungen getroffen wurden.

3. Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte (Art 8 Nr 3 ASt)

A. Stand 1992

Das Sachgebiet „Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte“ zählt zu den sog „neuen Zuständigkeiten“ der Autonomen Provinz Bozen, die 1972 hinzugekommen sind und ist in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 15 in Art 8 Nr 3 ASt verankert.

Mit Art 109 ASt wurde der Erlass einer entsprechenden Durchführungsbestimmung binnen eines Jahres vorgesehen, welche jene Güter bezeichnen sollte, die die geschichtlichen und künstlerischen Werte von nationalem Interesse darstellen und insofern von der Landeszuständigkeit ausgenommen sind. Die diesbezügliche Regelung wurde mit DPR Nr 48 vom 20. Jänner 1973⁶³⁴ getroffen, indem die sich in der Autonomen Provinz Bozen befindlichen Güter von nationalem Interesse in der entsprechenden Anlage B aufgelistet werden.

Näher ausgeführt wurde die Kompetenz im Rahmen der Durchführungsbestimmung DPR Nr 690 vom 1. November 1973,⁶³⁵ mit welcher die staatlichen Aufgaben auf dem Gebiet des Schutzes und der Pflege der geschichtlichen, künstlerischen

⁶³⁴ Güter des geschichtlichen und künstlerischen Vermögens von gesamtstaatlichem Interesse in Trentino-Südtirol, die von der Landeszuständigkeit ausgenommen sind, GA Nr 84 vom 31.3.1973.

⁶³⁵ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte, GA Nr 296 vom 16.11.1973.

schen und volklichen Werte übertragen wurden.⁶³⁶ Unberührt blieben explizit die staatlichen Befugnisse hinsichtlich der in DPR Nr 48/1970 aufgezählten Güter von nationalem Interesse.⁶³⁷ Nicht auf das Land übergegangene Zuständigkeiten werden, nach der Auflösung des Amtes für Denkmäler und Galerien von Trient („*Soprintendenza ai monumenti e gallerie di Trento*“), in ihrem jeweiligen Bereich vom Amt für Denkmäler („*Soprintendenza ai monumenti*“) von Verona, dem Amt für Galerien („*Soprintendenza alle gallerie*“) von Venedig sowie vom Amt für Altertümer („*Soprintendenza alle antichità*“) und der Universitätsbibliothek von Padua ausgeübt.⁶³⁸

Hinsichtlich der Definition der zu schützenden Güter⁶³⁹ verweist Art 2 DPR Nr 690/1973 auf die Bestimmungen von Gesetz Nr 1089 vom 1. Juni 1939⁶⁴⁰:

„Sono soggette alla presente legge le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, compresi:

a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;

b) le cose d'interesse numismatico;

c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio.

Vi sono pure compresi le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico.

*Non sono soggette alla disciplina della presente legge le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga oltre cinquanta anni.*⁶⁴¹

Die zitierte Norm betrifft jedenfalls die geschichtlichen und künstlerischen Werte. Was hingegen die „volklichen“ Werte angeht, so sieht Art 2 Abs 1 DPR Nr 690/1973 vor, dass es sich dabei um jene unbeweglichen und beweglichen Sachen handelt, die auf Grund ihrer Beziehung zur Kulturgeschichte Pflege und Schutz verdienen. Dabei kann es sich zB auch um typische Alltagsgegenstände

⁶³⁶ Art 1 Abs 1 DPR Nr 690/1973.

⁶³⁷ Art 1 Abs 2 DPR Nr 690/1973.

⁶³⁸ Art 11 DPR Nr 690/1973.

⁶³⁹ Aufgrund des geschichtlichen Wertes der Güter wird in der Lehre diesbezüglich nicht nur von einem Recht sondern auch einer Verpflichtung zum Schutz („*diritto-dovere delle Province*“) gesprochen. Vgl *Bronzetti, Le potestà legislative*² (1985) 73. Hinsichtlich der Bedeutung der entsprechenden Güter sei in diesem Zusammenhang auch auf Art 9 Abs 2 Verf hingewiesen, wonach die Republik ua „*das geschichtliche und künstlerische Vermögen des Staates*“ schützt.

⁶⁴⁰ Tutela delle cose d'interesse artistico o storico (GA Nr 184 vom 8.8.1939).

⁶⁴¹ Art 1 Gesetz Nr 1089/1939.

und Werkzeuge handeln, denen eine besondere Beziehung zu Südtiroler Traditionen zuzuerkennen ist.⁶⁴²

Art 2 Abs 2 DPR Nr 690/1973 sieht ausdrücklich vor, dass sich hinsichtlich der rechtlichen Regelungen über das Staatsarchiv der Provinz Trient nichts ändert. Hierzu gilt festzuhalten, dass die Provinz Bozen bereits mit Art 6 bis Art 12 Gesetz Nr 118 vom 11. März 1972⁶⁴³ wichtige Aufgaben des Bozner Staatsarchivs erhalten hatte.

Art 3 DPR Nr 690/1973 enthält Vorgaben hinsichtlich der rechtlichen Einordnung der geschützten Güter, wobei unbewegliche Sachen sowie diesbezügliche dingliche Rechte zum öffentlichen Gut, bewegliche Güter hingegen zum unverfügbaren Vermögen der Provinz zu zählen sind. Gem Art 3 Abs 4 DPR Nr 690/1973 hat die Provinz Bozen im Fall der Ermittlung neuer Güter dies binnen 90 Tagen beim Ministerium für den öffentlichen Unterricht zu melden.

Die Provinz übt ihre Befugnisse – unbeschadet der Bestimmung nach Art 1 Abs 2 DPR Nr 690/1973 – zudem auch in Bezug auf die im Eigentum des Staates verbliebenen Sachen aus, wobei Maßnahmen, die sich auf die gegenwärtige Zweckbestimmung auswirken könnten, im Einvernehmen mit der zuständigen staatlichen Verwaltung getroffen werden.⁶⁴⁴

Bis zur Errichtung eigener Beratungsorgane durch die Provinz sah Art 5 DPR Nr 690/1973 im Falle gesetzlich vorgeschriebener Gutachten die Anhörung des Obersten Rates für Altertümer und darstellende Kunst oder des Obersten Rates für Akademien und Bibliotheken vor.⁶⁴⁵ Letztere standen der Provinz auch dann für eventuelle Gutachten zur Verfügung, wenn die Provinz dies für angebracht hielt oder es in Landesgesetzen vorgesehen wurde.⁶⁴⁶ In den beschriebenen Fällen war die Ergänzung des Obersten Rates bzw der zuständigen Sektion durch

⁶⁴² Vgl *Reggio d'Acì* (1994) 111, *Bronzetti* (1985) 73.

⁶⁴³ *Provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine* (GA Nr 95 vom 11.4.1972).

⁶⁴⁴ Art 4 DPR Nr 690/1973.

⁶⁴⁵ Art 5 Abs 1 DPR Nr 690/1973.

⁶⁴⁶ Art 5 Abs 2 DPR Nr 690/1973.

zwei Sachverständige, die von der Provinz namhaft und vom Minister für den öffentlichen Unterricht ernannt wurden, vorgesehen.⁶⁴⁷

Art 6 DPR Nr 690/1973 sieht für jene Fälle, in denen die Veräußerung geschützter Sachen gestattet ist, ein Vorkaufsrecht der Autonomen Provinz Bozen vor. Soweit es sich dabei um Sachen, die dem Staat gehören, handelt, sind die Verfahren und Fristen nach Art 31 und Art 32 Gesetz Nr 1089/1939 zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Aus- und Einfuhr geschützter Sachen gelten gem Art 7 DPR Nr 690/1973 grundsätzlich die Bestimmungen und staatlichen Befugnisse nach Gesetz Nr 1089/1939 (Abs 1), wobei das Ministerium für den öffentlichen Unterricht die Provinz Bozen hinsichtlich jener Sachen, für die letztere ein entsprechendes Vorkaufsrecht hat, vorab zu informieren hat (Abs 2). Das Ministerium für den öffentlichen Unterricht kann diese Sachen erst nach ungenutztem Verfall der vorgesehenen Fristen erwerben (Abs 4). Die zeitweilige Ausfuhr der im Gebiet der Autonomen Provinz Bozen verwahrten und der Öffentlichkeit zugänglichen Sachen darf nur nach Ausstellung der Unbedenklichkeitserklärung der (betroffenen) Provinz gewährt werden (Abs 5).

Gem Art 8 DPR Nr 690/1973 kann die Autonome Provinz Bozen die Organe und technischen Dienste des Staates für Restaurierungen beanspruchen (Abs 1) und hat sich, bis zum Erlass entsprechender Landesregelungen, an die technischen Vorschriften über Restaurierungen und Nachbildungen zu halten.

Darüber hinaus regelte die Durchführungsbestimmung die Abwicklung laufender Verwaltungsverfahren sowie Zahlungsverpflichtungen des Staates⁶⁴⁸, die Übergabe von Akten⁶⁴⁹ sowie Archiven und Urkunden⁶⁵⁰.

Die Bestimmungen gem Gesetzesdekret Nr 657 vom 14. Dezember 1974,⁶⁵¹ welches ein Ministerium für Kulturgüter und Umwelt einrichtet, wurden insofern für

⁶⁴⁷ Art 5 Abs 3 DPR Nr 690/1973.

⁶⁴⁸ Art 9 DPR Nr 690/1973.

⁶⁴⁹ Art 10 DPR Nr 690/1973.

⁶⁵⁰ Art 12 DPR Nr 690/1973.

⁶⁵¹ *Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente* (GA Nr 332 vom 19.12.1974), umgewandelt mit Abänderungen durch Gesetz Nr 5 vom 29.1.1975 (GA Nr 43 14.2.1975).

verfassungsmäßig erachtet, als sich die Klausel, wonach die Kompetenzen der Regionen unbeschadet bleiben, auch auf die Autonome Provinz Bozen beziehe.⁶⁵²

Die Provinz Bozen hat ihre Zuständigkeiten insb mit Landesgesetz Nr 26 vom 12. Juni 1975⁶⁵³ sowie Landesgesetz Nr 17 vom 13. Dezember 1985⁶⁵⁴ ausgeübt.

B. Entwicklungen 1992 -2001

Die Auflistung der Güter von nationalem Interesse, welche von der Landeszuständigkeit ausgenommen sind, wurde mit GvD Nr 488 vom 15. Dezember 1998⁶⁵⁵ gekürzt und beschränkt sich nunmehr auf das in Bozen befindliche Siegesdenkmal sowie das Alpinidenkmal in Bruneck.

Die einschlägige Durchführungsbestimmung DPR Nr 690/1973 wurde mit GvD Nr 506 vom 15. Dezember 1998⁶⁵⁶ in mehreren Bereichen abgeändert. Das Land erhielt somit neben den bereits übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet des Schutzes und der Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte nunmehr ausdrücklich auch Befugnisse hinsichtlich der Ordnung, Aufsicht, Aufbewahrung und Instandhaltung derselben.⁶⁵⁷

Im geänderten Art 2 DPR Nr 690/1973 wurden eine Reihe von Bestimmungen hinsichtlich der Archive der Provinz Trient eingefügt. Ausdrücklich auch auf die Provinz Bozen anzuwenden ist gem Art 2 Abs 6 DPR Nr 690/1973 die Regelung, wonach der Provinz im Einvernehmen zwischen dem Minister für Kulturgüter und -tätigkeiten und dem Landeshauptmann weitere Archive und Dokumente des

⁶⁵² VfGH Urteil Nr 169/1976 RE Nr 3.

⁶⁵³ Errichtung des Landesdenkmalamtes sowie Änderungen und Ergänzungen zu den Landesgesetzen Nr 16 vom 25.7.1970 und Nr 37 vom 19.9.1973, ABI Nr 32 vom 1.7.1975.

⁶⁵⁴ Regelung des Archivwesens und Errichtung des Südtiroler Landesarchivs, ABI Nr 59 vom 24.12.1985.

⁶⁵⁵ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Änderungen zum DPR Nr 48 vom 20.1.1973 in Bezug auf Güter des geschichtlichen und künstlerischen Vermögens von gesamtstaatlichem Interesse, die von der Landeszuständigkeit ausgenommen sind (GA Nr 15 vom 20.1.1999).

⁶⁵⁶ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Änderungen und Ergänzungen zum DPR Nr 690 vom 1.11.1973 über Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte (GA Nr 29 vom 5.2.1999).

⁶⁵⁷ Art 1 Abs 1 DPR 690/1973 igF.

Staatsarchivs zwecks Aufbewahrung und Instandhaltung anvertraut werden können.

Gem Art 6 DPR Nr 690/1973 idF Art 3 Abs 1 GvD Nr 506/1998⁶⁵⁸ fallen nunmehr auch jene Aufgaben in die Zuständigkeit der Provinz, welche staatlichen Organen aufgrund der geltenden Bestimmungen zugewiesen sind und die die Abtretung von Kulturgütern zwecks gänzlicher oder teilweiser Zahlung der Erbschaftssteuern und der direkten und indirekten Steuern, der Interessen und der Verwaltungsstrafen betreffen. Hinsichtlich der Bedingungen der Abtretung und des entsprechenden Wertes ist die Einrichtung einer eigenen Kommission, bestehend aus Vertretern der Provinz sowie des Staates, vorgesehen. Neben Regelungen hinsichtlich der Übertragung an die Provinz hat auch der Staat die Möglichkeit angebotene Güter zu erwerben, wenn die Provinz nicht daran interessiert sein sollte.

Im Zuge der Änderungen von Art 7 Abs 1 DPR Nr 690/1973 erhielt das Land, unter Berücksichtigung der einschlägigen staatlichen und gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen, die Zuständigkeit für die bisher staatlichen Ämtern vorbehaltene Erteilung der Genehmigung für die zeitweilige Ein- oder Ausfuhr von Kulturgütern, mit Beschränkung auf die EG-Staaten. Art 7 Abs 2 DPR Nr 690/1973 sieht nunmehr eine Mitteilung des Versands- oder Eingangsdatums sowie des Datums der Rückerstattung an das Ministerium für Kulturgüter und –tätigkeiten vor.

Auf staatlicher Ebene wurde mit GvD Nr 490 vom 29. Oktober 1999⁶⁵⁹ ein Einheitstext der Kultur- und Landschaftsgüter geschaffen, welcher ua die Bestimmungen des Gesetzes Nr 1089/1939 aufhob und ersetzte. Art 11 Abs 1 lit a GvD Nr 490/1999 sieht explizit die Aufrechterhaltung der Landeszuständigkeiten vor.

C. Entwicklungen seit 2001

Mit der Verfassungsreform von 2001 zählt Art 117 Abs 2 Verf unter den ausschließlichen Befugnissen des Staates ua den „Umwelt, Ökosystem- und Kultur-

⁶⁵⁸ GA Nr 29 vom 5.2.1999.

⁶⁵⁹ *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352 (OBI Nr 229 zu GA Nr 302 vom 27.12.1999).*

güterschutz“ (lit s) auf. Zudem wurde die „Aufwertung der Kultur- und Umweltgüter“ den konkurrierenden Kompetenzen nach Art 117 Abs 3 Verf zugeordnet.

Auf Staatsebene wurde mit GvD Nr 42 vom 22. Jänner 2004⁶⁶⁰ ein neuer Einheitstext der Kultur- und Landschaftsgüter geschaffen, wobei Art 8 explizit die Aufrechterhaltung der Landeszuständigkeiten vorsieht.

Im Zusammenhang mit einer 2004 bzw 2005 erfolgten Neuregelung des Vorverkaufsrechts des Landes im Erbfall für denkmalgeschützte Liegenschaften, die Teil eines geschlossenen Hofes sind,⁶⁶¹ forcht der Staat die landesgesetzliche Regelung wegen Verletzung von Art 3 Verf und Art 9 Verf an. Im Urteil Nr 405/2006 bestätigte der Verfassungsgerichtshof die Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz Bozen und die Möglichkeit zu von der allgemeinen staatlichen Regelung abweichenden Normen auch in Sachbereichen wie dem Privatrecht und der Gerichtsbarkeit im Zusammenhang mit der Zuständigkeit auf dem Gebiet der geschlossenen Höfe, die seit der Reform von 2001 gem Art 117 Abs 2 lit I Verf ausschließliche staatliche Zuständigkeiten darstellen.⁶⁶²

Für verfassungswidrig wurde dagegen, unter Verweis auf Art 9 Verf sowie die ausschließliche staatliche Zuständigkeit nach Art 117 Abs 2 lit s Verf, eine spätere Einschränkung des Vorkaufsrechts in Hinblick auf Leasing-Geschäfte erachtet, da diese den bezweckten Schutz der Kulturgüter in Frage stellen würde.⁶⁶³ Zulässig war hingegen die Beschränkung bei Lease-Back-Operationen,⁶⁶⁴ da es in diesen Fällen zu keiner Inhaberänderung komme und sich daher auch keine Beeinträchtigung der Schutzfunktion ergebe.⁶⁶⁵

D. Ergebnis

Die detaillierte Regelung der Landeskompetenz auf dem Gebiet des Schutzes und der Pflege geschichtlicher, künstlerischer und volklicher Werte hat mit den

⁶⁶⁰ GvD Nr 42 vom 22.1.2004.

⁶⁶¹ Art 5/quinquies Abs 1 LG Nr 26/1975, eingefügt durch Art 14 Abs 1 LG Nr 4/2004 bzw Art 12 LG Nr 4/2005.

⁶⁶² VfGH Urteil Nr 405/2006 RE Pkt 4. Siehe zum geschlossenen Hof unter IV.8.

⁶⁶³ VfGH Urteil Nr 221/2007 RE Pkt 3.

⁶⁶⁴ Art 5/quinquies Abs 1 LG Nr 26/1975, eingefügt durch Art 17 LG Nr 13/2005.

⁶⁶⁵ VfGH Urteil Nr 221/2007 RE Pkt 4.

Änderungen der diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen nach 1992 eine wesentliche Erweiterung erfahren: Aufgrund der Reduktion der Güter von nationalem Interesse durch das GvD Nr 488/1998 wurden dem Land eine Reihe bedeutender Güter übertragen, die zuvor vom Staat geregelt wurden. Mit GvD Nr 506/1998 ist es dadurch zudem zu einer wesentlichen Ausdehnung der Aufgaben des Landes gekommen.

Aufgrund fehlender Judikatur des Verfassungsgerichtshofs ist keine wesentliche Änderung nach der Verfassungsreform von 2001 festzustellen.

4. Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen (Bibliotheken, Akademien, Institute, Museen) provinziellen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten; in der Provinz Bozen können hierfür auch Hörfunk und Fernsehen verwendet werden, unter Ausschluss der Befugnis zur Errichtung von Hörfunk- und Fernsehstationen (Art 8 Nr 4 ASt)

A. Stand 1992

Bis zum Jahr 1972 besaß die Autonome Provinz Bozen primäre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich „örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen (Bibliotheken, Akademien, Institute, Museen) provinziellen Charakters“ (Art 11 Nr 4 1. Autonomiestatut) und im Bereich „örtliche künstlerische Veranstaltungen“ (Art 11 Nr 5 1. Autonomiestatut). Daraus wurde mit Art 8 Nr 4 ASt in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 11 eine einzige primäre Gesetzgebungsbefugnis unter Einschluss der Verwendung des Hörfunks und des Fernsehens.⁶⁶⁶ Ausdrücklich ausgeschlossen bleibt hingegen die Befugnis zur Errichtung von Hörfunk- und Fernsehstationen.

⁶⁶⁶ Die ausdrückliche Nennung von Hörfunk und Fernsehen wurde in Folge des VfGH Urteils Nr 46/1961 (vgl. va RE Pkt 4) nötig, da der VfGH eine diesbezügliche Zuständigkeit des Landes ausgeschlossen hatte.

Die Landeskompetenz des Art 8 Nr 4 ASt umfasst drei Teilbereiche: örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinzialen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten; Hörfunk und Fernsehen.⁶⁶⁷ Hier wird aufgrund der oftmals schwierigen Abgrenzung der ersten beiden Teilbereiche eine Zweiteilung vorgenommen: Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinzialen Charakters werden zusammen mit den künstlerischen, kulturellen und bildenden Veranstaltungen und Tätigkeiten untersucht, Hörfunk und Fernsehen werden dagegen getrennt betrachtet.

Der Sachbereich weist einen sachlichen Zusammenhang zur Landesbefugnis im Bereich „*Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte*“ (Art 8 Nr 3 ASt) auf. Hinsichtlich des Rundfunks kann auch ein Zusammenhang mit der Raumordnung (Art 8 Nr 5 ASt) und dem Kommunikations- und Transportwesen (Art 8 Nr 18 ASt) erblickt werden. Kulturelle Einrichtungen, Veranstaltungen und Tätigkeiten müssen ferner von solchen der Freizeitgestaltung gem Art 9 Nr 11 ASt abgegrenzt werden.⁶⁶⁸

Mit DPR Nr 691 vom 1. November 1973⁶⁶⁹ wurde eine eigene Durchführungsbestimmung zum Kompetenzbereich des Art 8 Nr 4 ASt erlassen.

a) Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinzialen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten

Art 1 DPR Nr 691/1973 normiert den Übergang der Aufgaben der Staatsverwaltung im Teilbereich der örtlichen Bräuche und Sitten sowie kulturellen Einrichtungen (Bibliotheken, Akademien, Institute, Museen) provinzialen Charakters an das Land, und zwar sowohl jene, die unmittelbar von Zentral- und Außenstellen des Staates ausgeübt wurden als auch jene, die durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentlichen Anstalten und Institute wahrgenommen wurden.

⁶⁶⁷ So auch *Reggio d'Acì* (1994) 113.

⁶⁶⁸ Siehe die entsprechenden Ausführungen unter IV.3, IV.5, IV.18 bzw V.11.

⁶⁶⁹ GA Nr 296 vom 16.11.1973.

Dasselbe gilt gem Art 2 Abs 1 DPR Nr 691/1973 für die Aufgaben der Staatsverwaltung im Bereich der örtlichen, künstlerischen, kulturellen und bildenden Veranstaltungen und Tätigkeiten. Die Befugnisse in diesem Teilbereich umfassen gem Art 2 Abs 2⁶⁷⁰ auch die Bewilligung für den Neubau und die Anpassung von Kinosälen, die Anerkennung von ausschließlich im Land Südtirol tätigen Filmclubs, die Vidimierung des Registers für das Programm von Filmvorführungen und die Ausstellung der Unbedenklichkeitserklärungen für den Neubau von Theatern, für die Anpassung von Liegenschaften oder Sälen für Theateraufführungen sowie für die Benutzbarkeit von Theatern durch Laienspielgruppen, die im Land tätig sind.

Art 3 DPR Nr 691/1973 regelt den Übergang des Personals und der beweglichen und unbeweglichen Sachen der gesamtstaatlichen oder überprovinzialen öffentlichen Anstalten und Institute laut Art 1 und Art 2 an das Land, wenn dies mit Landesgesetz bestimmt wird.

Art 4 DPR Nr 691/1973 definiert den statutarischen Begriff des „provinzialen Charakters“ von kulturellen Einrichtungen und umschließt damit folgende Einrichtungen: vom Land mit Gesetz geschaffene kulturelle Einrichtungen (Abs 1); von wem auch immer errichtete kulturelle Einrichtungen, die ihre Tätigkeit überwiegend im Land mit dem Ziel ausüben, kulturelle Tätigkeiten für die Landesbevölkerung zu fördern, hauptsächlich die örtliche Kultur aufzuzeigen und zu belegen oder Forschungen und Studien von überwiegend örtlichem Interesse zu betreiben (Abs 2); alle zur Zeit bestehenden Museen (Abs 3⁶⁷¹).

Art 5 DPR Nr 691/1973 bestimmt für die Zwecke des Art 1, dass zu den kulturellen Einrichtungen – neben den Bibliotheken, Akademien und Museen – auch Studienzentren, Volksbüchereien, von örtlichen Körperschaften eingerichtete oder geführte öffentliche Lesezentren, diesen anvertraute historische Archive und alle wie auch immer benannten Einrichtungen oder Organisationen, die ihre Tä-

⁶⁷⁰ Angefügt durch Art 1 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526/1987.

⁶⁷¹ Geändert durch den einzigen Artikel des DPR Nr 759 vom 22.10.1981 (GA Nr 353 vom 24.12.1981). Zuvor war das historische Kriegsmuseum in Rovereto von der Übertragung an die Provinzen ausgenommen.

tigkeit auf dem Gebiet der Wissenschaften, der Literatur und der Künste ausüben, gehören.

Art 6 Abs 1 DPR Nr 691/1973 bestimmt, dass das Land in Ausübung der Befugnisse gem Art 1 und Art 2 – und bis zur Einrichtung eigener Beratungsorgane – den Obersten Rat für Akademien und Bibliotheken bzw den Obersten Rat für Altertümer und darstellende Kunst immer dann anhören muss, wenn deren Gutachten durch Staatsgesetze vorgeschrieben ist. Ein Gutachten kann gem Art 6 Abs 2 DPR Nr 691/1973 auch dann angefordert werden, wenn es das Land für angebracht hält oder wenn dies in Landesgesetzen vorgesehen ist. Die beiden Obersten Räte werden bei der Erstellung dieser Gutachten von zwei Sachverständigen ergänzt, die das Land namhaft macht und vom Unterrichtsminister ernannt werden.⁶⁷²

Der Oberste Rat für Akademien und Bibliotheken betrifft offensichtlich nur den Bereich der kulturellen Einrichtungen. Im Gegensatz dazu kann der Oberste Rat für Altertümer und darstellende Kunst sachlich sowohl hinsichtlich der kulturellen Einrichtungen als auch hinsichtlich der künstlerischen, kulturellen und bildenden Veranstaltungen und Tätigkeiten zuständig sein.

Der Teilbereich der örtlichen künstlerischen, kulturellen und bildenden Veranstaltungen und Tätigkeiten umfasst auch deren Förderung, was nicht zuletzt durch Art 49 Abs 1 DPR Nr 616/1977⁶⁷³ deutlich wird:

„Le regioni, con riferimento ai propri statuti ed alle proprie attribuzioni, svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunità regionale, o direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, società regionali o a prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa, nonché contribuendo ad iniziative di enti locali o di consorzi di enti locali.”

Der Südtiroler Landesgesetzgeber übte seine Kompetenz auf diesem Teilgebiet regelmäßig aus und verabschiedete ua folgende Landesgesetze: das Landesgesetz Nr 7 vom 29. Oktober 1958⁶⁷⁴ idF Landesgesetz Nr 21 vom 2. Juni 1988⁶⁷⁵

⁶⁷² Art 6 Abs 3 DPR Nr 691/1973.

⁶⁷³ Für die Anwendbarkeit des DPR Nr 616/1977 in Südtirol siehe die Ausführungen unter III.3.B.

⁶⁷⁴ ABI Nr 49 vom 2.12.1958.

errichtete Landeskulturbeiräte und Landeskulturfonds für alle drei Sprachgruppen; das Landesgesetz Nr 27 vom 31. Juli 1976⁶⁷⁶ errichtete ein ladinisches Kulturinstitut; das Landesgesetz Nr 51 vom 18. Dezember 1976⁶⁷⁷ betrifft die Finanzierung der Tätigkeit des Haydn-Orchesters; das Landesgesetz Nr 25 vom 3. August 1977⁶⁷⁸ errichtete ein Institut für Musikerziehung in deutscher und ladinischer und eines in italienischer Sprache; das Landesgesetz Nr 5 vom 16. Februar 1982⁶⁷⁹ errichtete die Landesbibliothek *Dr. Friedrich Teßmann*; das Landesgesetz Nr 41 vom 7. November 1983⁶⁸⁰ regelt die Weiterbildung und das öffentliche Bibliothekswesen; das Landesgesetz Nr 25 vom 17. August 1987⁶⁸¹ fördert die Vorführung wertvoller Filme; das Landesgesetz Nr 38 vom 23. August 1988⁶⁸² betrifft die Regelung und Förderung des Museumswesens; das Landesgesetz Nr 17 vom 7. August 1990⁶⁸³ fördert Errichtung und Ausbau von Schulbibliotheken; das Landesgesetz Nr 31 vom 29. Oktober 1991⁶⁸⁴ betrifft die Beteiligung des Landes an der Europäischen Akademie Bozen; das Landesgesetz Nr 9 vom 17. März 1992⁶⁸⁵ betrifft die Beteiligung am *Teatro Stabile di Bolzano*; das Landesgesetz Nr 12 vom 13. Mai 1992⁶⁸⁶ betrifft die Beteiligung an der Anstalt für die Verwaltung des Stadttheaters und des Kurhauses von Meran.

Der Verfassungsgerichtshof stellte fest, dass Landesbestimmungen im fraglichen Kompetenzbereich nicht in den Bereich der öffentlichen Ordnung eingreifen dürfen⁶⁸⁷ und verweist für die Befugnis des Innenministers, das Tragen von Uniformen jedweder Art und jedweder Vereinigung in der Öffentlichkeit temporär zu

⁶⁷⁵ ABI Nr 26 vom 14.6.1988.

⁶⁷⁶ ABI Nr 37 vom 31.8.1976.

⁶⁷⁷ SO zu ABI Nr 57 vom 29.12.1976.

⁶⁷⁸ ABI Nr 41 vom 23.8.1977.

⁶⁷⁹ ABI Nr 9 vom 23.2.1982.

⁶⁸⁰ ABI Nr 58 vom 15.11.1983.

⁶⁸¹ ABI Nr 38 vom 25.8.1987.

⁶⁸² ABI Nr 40 vom 6.9.1988.

⁶⁸³ ABI Nr 38 vom 21.8.1990.

⁶⁸⁴ ABI Nr 51 vom 19.11.1991.

⁶⁸⁵ ABI Nr 14 vom 31.3.1992.

⁶⁸⁶ ABI Nr 22 vom 26.5.1992.

⁶⁸⁷ VfGH Urteil Nr 26/1976 RE Pkt 2.

verbieten (im Anlassfall ging es um die Schützen), auf die normalen Rechtsbehelfe im Verwaltungsweg und vor Gericht.⁶⁸⁸

Ebenso urteilte der Verfassungsgerichtshof, dass die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis des Landes nicht nur Veranstaltungen, sondern auch Tätigkeiten wie jene der „*complessi artistici che si producono nel corso delle manifestazioni*“ umfasse. Dem Regierungskommissar stehe es folglich nicht zu, eine Aufforderung an die „*compagnie dilettantistiche operanti nella Provincia di Bolzano ad effettuare adempimenti per ottenere il nulla osta di agibilità e l'autorizzazione ad eventuali successive modifiche della composizione*“ zu richten, da auf dem Gebiet der Provinz Bozen allein das Land Südtirol für die Ausstellung der fraglichen Unbedenklichkeitserklärungen zuständig sei. Auch wenn für die Ausstellung der Erklärung – wie von der Staatsadvokatur behauptet – die Prüfung der wirtschaftlichen Solidität und der Beachtung der Sozialversicherungspflichten nötig sein sollte, könne das Land diese Prüfung in Ausübung seiner Verwaltungsbefugnisse vornehmen.⁶⁸⁹

Eine staatliche Bestimmung verfügte die Auflassung des „*Centro nazionale per i sussidi audiovisivi*“ und den Übergang an das Unterrichtsministerium aller beweglichen Güter im Eigentum dieses Zentrums und der entsprechenden Zentren auf Provinzebene. Der Verfassungsgerichtshof erachtete die Übertragung des Materials im Bereich der örtlichen Kultur vom provinziellen Zentrum an das Unterrichtsministerium nicht als einen Eingriff in die Landeskompetenz gem Art 8 Nr 4 ASt, da die in der Durchführungsbestimmung vorgesehene Übertragbarkeit der Güter an das Land dadurch nicht beeinträchtigt werde.⁶⁹⁰

b) Hörfunk und Fernsehen

Art 7 Abs 1 DPR Nr 691/1973 überträgt die Aufgaben der Staatsverwaltung im Bereich der örtlichen künstlerischen, kulturellen und bildenden Veranstaltungen

⁶⁸⁸ VfGH Urteil Nr 26/1976 RE Pkt 3.

⁶⁸⁹ VfGH Urteil Nr 450/1988.

⁶⁹⁰ VfGH Urteil Nr 741/1988 RE Pkt 2: „*Resta, dunque, interamente salva la trasferibilità del patrimonio della sede provinciale del Centro nazionale per i sussidi audiovisivi in relazione alle competenze provinciali suindicate.*“

und Tätigkeiten mit den Mitteln des Hörfunks und des Fernsehens, die von den Zentral- und Außenstellen des Staats ausgeübt wurden, an das Land. Laut Art 7 Abs 2 DPR Nr 691/1973 umfasst die Landestätigkeit in diesem Bereich auch die Verwaltungsbefugnisse gem Art 8, 9 und 10 GvDpSt Nr 428 vom 3. April 1947⁶⁹¹, welche ua die Einrichtung einer Kommission beim zuständigen Minister zur Erstellung von Richtlinien für die Rundfunkprogramme und deren Überwachung und die Verpflichtung des Konzessionärs zur Übermittlung eines vierteljährlichen Programms zur Genehmigung an die Kommission vorsahen. Art 8 bis Art 10 GvDpSt Nr 428/1947 wurden mit Art 1 Abs 3 Gesetz Nr 103 vom 14. April 1975⁶⁹² aufgehoben. Das Gremium wurde in „*Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*“ umbenannt.

Art 7 Abs 3 DPR Nr 691/1973 verbietet es dem Land, „*Rundfunk- und Fernsehstationen zur Ausstrahlung eigener Programme zu errichten.*“

Art 8 Abs 1 DPR Nr 691/1973 sieht vor, dass die gem Art 2 GvDpSt Nr 428/1947 bei jeder Rundfunkstation zur „*vigilanza tecnica sugli impianti e sui servizi delle radiodiffusioni circolari[...]*“ errichtete Kommission am RAI-Sitz in Bozen aus dem Vorsitzenden und weiteren drei Mitgliedern (eines pro Sprachgruppe) besteht, die vom Regionalrat namhaft gemacht werden. Laut Abs 2 erfüllt die Kommission die Aufgaben des Art 2 GvDpSt Nr 428/1947 mit Ausnahme der Überwachung des Plans der vom Land genehmigten Programme, laut Abs 3 werden Dauer und Zeitplan der Hörfunk- und Fernsehsendungen in den drei Landessprachen nach Anhören des Konzessionärs vom Ministerium für Post- und Fernmeldewesen mit der Provinz vereinbart.

Art 9 DPR Nr 691/1973 verlangt ua die Zugehörigkeit zur jeweiligen Sprachgruppe des gesamten an den Programmen der betreffenden Sprache beteiligten Personals und sieht die Position eines für die in Art 8 GvDpSt Nr 428/1947 vorgesehenen Programme in deutscher Sprache verantwortlichen Koordinators vor, der im Einvernehmen zwischen Land und RAI ernannt und abberufen wird. Der Ko-

⁶⁹¹ GA Nr 131 vom 12.6.1947.

⁶⁹² *Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva* (GA Nr 102 vom 17.4.1975).

ordinator erstellt Ausgabenvorschläge für diese Programme und überwacht deren Ausführung, indem er Richtlinien und Anweisungen erlässt und für deren Einhaltung sorgt.

Art 10 Abs 1 DPR Nr 691/1973 ermächtigt das Land, „*ein Netz zu errichten und zu betreiben, das geeignet ist, den zeitgleichen Empfang der Hörfunk- und Fernsehsendungen ausländischer Hörfunk- und Fernsehanstalten aus dem deutschen und ladinischen Kulturraum im Gebiet der Provinz mittels Verwendung jeglichen technischen Mittels zu ermöglichen.*“ Abs 2 bestimmt, dass der technische Plan des Netzes und dessen Änderung auch zum Zweck der Koordinierung zwischen Land und Ministerium vereinbart werden.

Weiters kann das Land ua private Anlagen erwerben und betreiben, um den Empfang der Sendungen laut Abs 1 – nicht aber anderer Sendungen – zu ermöglichen, der Betrieb des Netzes unterliegt der Aufsicht des Ministeriums. Für den Transport der Programme kann das Land, falls erforderlich, die verfügbaren Strecken des staatlichen Fernmeldenetzes verwenden. Die zwischen Land und ausländischen Hör- und Fernsehanstalten vereinbarten Bedingungen für den Empfang der Programme bedürfen der Genehmigung des Ministeriums. Art 10 Abs 9 DPR Nr 691/1973⁶⁹³ erlaubt dem Land schließlich (auch mittels Errichtung entsprechender Anlagen), den Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen in ladinischer Sprache zu ermöglichen und sich mit anderen europäischen Kulturräumen in Verbindung zu setzen.

Der Landesgesetzgeber errichtete mit Landesgesetz Nr 16 vom 13. Februar 1975⁶⁹⁴ die Rundfunk- und Fernseh-Anstalt Südtirol (RAS) als Sonderbetrieb des Landes und ermöglichte es den Gemeinden, Fraktionen und Bezirksgemeinschaften in Gebieten, welche die Sender der RAS nicht empfangen können, mit

⁶⁹³ Angefügt durch Art 11 GvD Nr 267 vom 16.3.1992 (OBI zu GA Nr 94 vom 22.4.1992).

⁶⁹⁴ ABI Nr 12 vom 4.3.1975. Eine Durchführungsverordnung wurde mit DLH Nr 12 vom 10.3.1977 (ABI Nr 18 vom 5.4.1977) erlassen.

Art 4 Abs 1 LG Nr 43 vom 27. Juli 1978⁶⁹⁵ im Auftrag der Landesregierung kleine Umsetzeranlagen zu errichten und zu betreiben.

Auf staatlicher Ebene wurde der Konzessionär⁶⁹⁶ mit Art 19 Gesetz Nr 103/1975 verpflichtet, in Südtirol auch Hörfunk- und Fernsehprogramme in deutscher und in ladinischer Sprache zu senden, wobei der Konzessionär hierfür ein Abkommen mit den zuständigen staatlichen Stellen abschließt, in dem die Geldbeträge für diese Leistung festgesetzt werden (Art 20).

Erstmals wurde ein derartiges Abkommen zwischen dem Rundfunkkonzessionär RAI (*Radiotelevisione italiana*) und dem „*Servizio informazioni*“ des Ministerratspräsidiums mit DPR Nr 860 vom 9. Dezember 1975⁶⁹⁷ genehmigt, vollzogen und im Anhang des DPR abgedruckt. Art 1 des Abkommens regelt ua die jährliche Sendezeit in deutscher (4090 Stunden im Hörfunk, 550 Stunden im Fernsehen) und ladinischer Sprache (150 Stunden im Hörfunk), wofür die RAI stundenweise vom Staat entschädigt wird (Art 4). Art 3 bestimmt ua, dass der Inhalt der Programme informativer, künstlerischer, kultureller, bildender oder freizeitgestaltender Natur sein muss.

Das statutarisch verankerte Verbot zur Errichtung von Hörfunk- und Fernsehstationen erschien in der Folge zweier Urteile des Verfassungsgerichtshofs in einem leicht veränderten Licht, da es nunmehr zumindest privaten Unternehmen erlaubt wird, Rundfunkstationen zu errichten: Das staatliche Monopol zur Errichtung von Rundfunkstationen sei auf lokaler Ebene nicht gerechtfertigt, da genügend Frequenzen verfügbar seien und dadurch auch nicht die Gefahr der Bildung von örtlichen, privaten Monopolen bzw Oligopolen bestehe.⁶⁹⁸

⁶⁹⁵ ABI Nr 47 vom 26.9.1978.

⁶⁹⁶ Art 3 Abs 1 Gesetz Nr 103/1975: „*Il Governo può provvedere al servizio pubblico della radio e della televisione con qualsiasi mezzo tecnico, mediante atto di concessione ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica sentita la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.*“ DPR Nr 452 vom 11.8.1975 (OBI zu GA Nr 248 vom 17.9.1975) betreffend „*Approvazione ed esecuzione della convenzione tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI-Radiotelevisione, S.p.a.*“

⁶⁹⁷ GA Nr 44 vom 18.2.1976.

⁶⁹⁸ VfGH Urteile Nr 202/1976 RE Pkt 7 f; Nr 148/1981 RE Pkt 2 ff.

Das Land erhob einen Befugniskonflikt gegen mehrere Rechtsakte des Staates, darunter va das DPR Nr 860/1975, unter Berufung auf eine ausschließliche und allgemeine Kompetenz im Bereich Hörfunk und Fernsehen, was der Verfassungsgerichtshof ablehnt; die Befugnisse des Landes seien zwar umfangreich, aber nicht allumfassend. Laut dem Land Südtirol beschränke die in Art 3 DPR Nr 860/1975 vorgenommene Unterscheidung zwischen Programmen mit informativem Charakter und solchen mit künstlerischen, kulturellen, bildenden und freizeitgestaltendem Charakter die Landesbefugnis zu Unrecht auf letztere Programme. Der Verfassungsgerichtshof entgegnet, Art 7 DPR Nr 691/1973 habe dem Land nur die Aufgaben der Kommission gem Art 8 GvDpSt Nr 428/1947 übertragen („*determinazione delle direttive di massima culturali, artistiche, educative, ecc. [...] e la vigilanza sulla loro attuazione*“), nicht aber die Aufgaben der parlamentarischen Kommission im Bereich der Überwachung der politischen Unabhängigkeit und objektiven Information und jene des Post- und Telekommunikationsministeriums hinsichtlich der Technik.⁶⁹⁹ Dies sei außerdem im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Grundlage der Landeskompetenz – der

*„tutela dell'autogestione culturale delle minoranze linguistiche, tutela cui è coerente la strutturazione delle dette attribuzioni quale componente strumentale di quelle più ampie riconosciute alla Provincia in tema di manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali.“*⁷⁰⁰

Der Verfassungsgerichtshof bestreitet folglich, dass das Land die Befugnis zur Festlegung von Richtlinien für informative Fernsehprogramme besitze.⁷⁰¹

Eine allgemeine Kompetenz des Landes könne auch nicht aus den Kompetenzbereichen des Art 8 Nr 18 und Nr 19 sowie Art 9 Nr 11 ASt abgeleitet werden, da diese Befugnisse allesamt nicht den Sachbereich Hörfunk und Fernsehen betreffen.⁷⁰²

⁶⁹⁹ VfGH Urteil Nr 206/1985 RE Pkt 2.

⁷⁰⁰ VfGH Urteil Nr 206/1985 RE Pkt 2.

⁷⁰¹ VfGH Urteil Nr 206/1985 RE Pkt 2: „[Art 4 Gesetz Nr 103/1975] ha attribuito ad un unico organo la formulazione degli indirizzi generali per la predisposizione di tutti i programmi televisivi, vale a dire sia di quelli ricreativi, culturali ed educativi, sia di quelli informativi (cosicché non vi sarebbe più ragione di ritenere le competenze della Provincia limitate ai primi). Tale superiore compito è stato infatti riservato [...] alla ristrutturata Commissione parlamentare, e non alla Provincia [...]“

⁷⁰² VfGH Urteil Nr 206/1985 RE Pkt 2.

Der Verfassungsgerichtshof hob die mit DPR Nr 860/1975 erfolgte Annahme des Abkommens zwischen RAI und Staat in der Folge aber doch auf, da der Landeshauptmann nicht zur Sitzung des Ministerrates eingeladen wurde, wie dies in Art 52 Abs 4 ASt und Art 19 DPR Nr 49 vom 1. Februar 1973⁷⁰³ bei Rechtsakten mit Bezug auf Kompetenzbereiche des Landes vorgesehen ist.⁷⁰⁴

Ebenso sah das Land in zwei Dekreten einen Eingriff in seine Befugnisse, mit denen der zuständige Minister den gesamtstaatlichen Plans der Radiofrequenzen und jenen über die Aufteilung der Radiofrequenzen annahm; die Landesbefugnis umfasse nämlich auch die Zuteilung der Frequenzen. Art 8 DPR Nr 691/1973 sieht laut Verfassungsgerichtshof allerdings nur vor, dass die Kommission, welche am Sitz der RAI in Bozen errichtet wurde, Vorschläge an das zuständige Ministerium richten kann, dessen Befugnisse aber nicht ersetzt – auch nicht auf lokaler Ebene.⁷⁰⁵ Ebenso wenig ist die Landesbefugnis durch Art 10 DPR Nr 691/1973 zu rechtfertigen, da die Errichtung eines Netzes zum Empfang der ausländischen Sender mit dem Ministerium abgesprochen werden muss und die Benutzung des gesamtstaatlichen Netzes von dessen Verfügbarkeit – und insofern von einer Entscheidung des Ministeriums – abhängt.⁷⁰⁶ Es sei, so der VfGH, auch in Anbetracht der Kompatibilität zwischen gesamtstaatlichen Netzen und örtlichen privaten Anstalten, Aufgabe des Staates, die Zuteilung der Frequenzen und die diesbezüglichen Kontrollen durchzuführen und schließt daraus:

„[...] non spetta alla Provincia alcun potere, neppure nell'ambito del territorio provinciale, di disposizione delle frequenze radioelettriche.“⁷⁰⁷

Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich in einem parallelen Urteil auch zu einer vom Land erhobenen direkten Verfassungsbeschwerde gegen staatliche Bestimmungen, welche die Verbreitung von Hörfunk und Fernsehen auf dem gesamten Staatsgebiet und die Erstellung eines Plans zur Zuweisung der Frequenzen an öffentliche und private Rundfunkstationen dem Staat zuweisen, und laut

⁷⁰³ OBI zum GA Nr 84 vom 31.3.1973.

⁷⁰⁴ VfGH Urteil Nr 206/1985 RE Pkt 3.

⁷⁰⁵ VfGH Urteil Nr 206/1985 RE Pkt 4.

⁷⁰⁶ VfGH Urteil Nr 206/1985 RE Pkt 4.

⁷⁰⁷ VfGH Urteil Nr 206/1985 RE Pkt 4.

denen bereits tätige private Rundfunkstationen ua die Informationen zur Erstellung des Plans direkt an das Ministerium übermitteln müssen.

Laut dem Land Südtirol besitze man eine allgemeine und ausschließliche Befugnis im betreffenden Sachbereich, weshalb die in den angefochtenen staatlichen Bestimmungen festgelegten Aufgaben in Südtirol dem Land zustehen würden. Der Verfassungsgerichtshof weist diese Argumentation jedoch analog zum VfGH Urteil Nr 206/1985 zurück und ist der Auffassung, dass die Landeskompetenz nur zwei Aspekte umfasse:

*„la determinazione delle direttive di massima culturali, artistiche, educative ecc. dei programmi di radiodiffusione' circolare e la vigilanza sulla loro attuazione [...] (ovviamente estesi alla diffusione radiotelevisiva circolare)“ [sowie] „la specifica attribuzione attinente alla realizzazione e gestione di una rete di ripetitori per la ricezione e contemporanea ritrasmissione dei programmi diffusi da organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina“.*⁷⁰⁸

So kommt der Verfassungsgerichtshof zum Schluss, dass die staatlichen Bestimmungen keine Neuerung der Kompetenzverteilung erwirkten und begründet dies analog zum VfGH Urteil Nr 206/1985.⁷⁰⁹

Staatliche Bestimmungen regelten im Jahr 1990 einen staatlichen Plan über die Aufteilung der Rundfunkfrequenzen und einen staatlichen Plan über die Zuweisung der Frequenzen, der auch das Einzugsgebiet und die Standorte der Übertragungsanlagen festlegt und aus diesem Grund eine Anpassung des Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan verlangte. Ebenso regelte der Staat die Enteignung der Flächen für den Bau der Übertragungsanlagen, die rechtlichen Folgen der Enteignung und die Erteilung der benötigten Baukonzessionen. Das Land rekurierte gegen die Bestimmungen, da es nicht am Verfahren beteiligt wurde.⁷¹⁰

Der Verfassungsgerichtshof führte zunächst aus, dass die einheitliche Regelung durch den staatlichen Gesetzgeber im Zusammenhang mit dem Verfassungswert

⁷⁰⁸ VfGH Urteil Nr 207/1985 RE Pkt 3.

⁷⁰⁹ VfGH Urteil Nr 207/1985 RE Pkt 3.

⁷¹⁰ VfGH Urteil Nr 21/1991 RE Pkt 1 und RE Pkt 2: „compressione di competenze esclusive [...] derivante dalla prevista elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze [...] senza una effettiva partecipazione [...], quanto meno per quel che concerne la localizzazione degli impianti.“

der umfassenden öffentlichen Information und des Pluralismus der Informationsquellen auf dem gesamten Staatsgebiet stehe und somit die Wirksamkeit des demokratischen Prinzips beeinflusse, weshalb die Einheitlichkeit der Regelung auch mit dem Gleichheitsgrundsatz zusammenhänge.⁷¹¹ Nichtsdestotrotz sei die vorgesehene Beteiligung des Landes bei der Wahl der Standorte für die Übertragungsanlagen (Vorschläge und Stellungnahmen) nicht ausreichend, um die Landesautonomie in den Bereichen Raumordnung und Landschaftsschutz entsprechend zu berücksichtigen. Dies gelte umso mehr aufgrund der Tatsache, dass sich die Standortbestimmung der Anlagen beinahe materiell auf die örtlichen Interessen hinsichtlich der geographischen, urbanistischen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung des Raumes auswirke.⁷¹²

Insofern erklärt der Verfassungsgerichtshof die betreffenden Bestimmungen für verfassungswidrig, jedoch sei hier – aufgrund des staatlichen Interesses, eine schnelle Genehmigung und Umsetzung des Plans und eine optimale Nutzung der Frequenzen zu erreichen – nur eine „schwache“ Form des Einvernehmen möglich. Folglich soll das Einvernehmen im Verhandlungsweg zwischen Staat und Land erzielt werden, das Verfahren wird aber durch den Staat fortgesetzt, wenn das Einvernehmen nicht erreicht werden kann.⁷¹³

Abgesehen vom Einvernehmen hinsichtlich der Standorte der Anlagen rechtfertigt der Verfassungsgerichtshof die staatlichen Bestimmungen aufgrund des „*preminente interesse all’attuazione del valore primario dell’informazione radiotelevisiva*“. Einzig die Bestimmung zur Ausübung der staatlichen Ersatzgewalt bei nicht erfolgter Anpassung des Landesentwicklungs- und Raumordnungsplans sei verfassungswidrig, da die Ausübung der staatlichen Ersatzgewalt einer Vorankündigung („*preavviso*“) bedürfe, was im Staatsgesetz nicht vorgesehen war.⁷¹⁴

⁷¹¹ VfGH Urteil Nr 21/1991 RE Pkt 3.

⁷¹² VfGH Urteil Nr 21/1991 RE Pkt 3.

⁷¹³ VfGH Urteil Nr 21/1991 RE Pkt 3.

⁷¹⁴ VfGH Urteil Nr 21/1991 RE Pkt 4.

Am 20. Januar 1992 genehmigte der Staat schließlich den staatlichen Plan zur Aufteilung der Frequenzen⁷¹⁵ mit Dekret des Präsidenten der Republik, woraufhin das Land mit Erfolg einen Befugniskonflikt vor dem Verfassungsgerichtshof erhob: Der Staat habe das Verfahren zur Erreichung des Einvernehmens missachtet, da er die Verhandlungen zwar aufgenommen, dann aber nicht mehr weitergeführt hatte.⁷¹⁶

B. Entwicklungen 1992 – 2001

a) Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinziellen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten

Im fraglichen Teilbereich der Landeskompetenz laut Art 8 Nr 4 ASt wurden mit GvD Nr 487 vom 15. Dezember 1998⁷¹⁷ marginale Änderungen des DPR Nr 691/1973 beschlossen.

Der Landesgesetzgeber fügte mit Art 8 LG Nr 8 vom 11. August 1998⁷¹⁸ einen neuen Art 9-bis in das Landesgesetz Nr 7/1958 ein, welcher die Beteiligung des Landes an der Körperschaft für die Führung des Bozner Stadttheater und des Landesauditoriums regelte. Ebenso wurde mit Landesgesetz Nr 6 vom 30. Juli 1999⁷¹⁹ die Errichtung einer italienischen Landesbibliothek normiert.

Streitigkeiten vor dem Verfassungsgerichtshof wurden im fraglichen Zeitraum nicht ausgetragen.

⁷¹⁵ Laut Staatsadvokatur sei das Einvernehmen in diesem ersten Aufteilungsplan nicht nötig, was der VfGH zurückweist: „[...] anche per quanto concerne il primo piano di assegnazione, le scelte relative alla localizzazione [...] non possono considerarsi vincolate [...]“ (siehe VfGH Urteil Nr 6/1993 RE Pkt 4).

⁷¹⁶ VfGH Urteil Nr 6/1993 RE Pkt 3: „[...] dopo la riunione [...] tra i rappresentanti dell'amministrazione statale ed i rappresentanti della Provincia [...] il Ministero non ha promosso contatti ulteriori con la Provincia né ha controdedotto motivatamente alle proposte alternative dalla stessa avanzate, limitandosi a sottoporre ad approvazione, senza alcuna variazione, il piano secondo la bozza originaria.“

⁷¹⁷ GA Nr 15 vom 20.1.1999.

⁷¹⁸ OBI Nr 1 zu ABI Nr 36 vom 1.9.1998.

⁷¹⁹ OBI Nr 2 zu ABI Nr 37 vom 17.8.1999.

b) Hörfunk und Fernsehen

Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich im Urteil Nr 29/1996 zu einem mit Beharrungsbeschluss vom 5. Juli 1995 vom Südtiroler Landtag angenommenen Landesgesetz („Bestimmungen zum Rundfunkwesen und zur Rundfunkförderung“). Die angefochtenen Bestimmungen betrafen Zuschüsse, welche das Land an lokale Rundfunksender für folgende Ausgaben beisteuern sollte: Produktionskosten für besonders wertvollen Sendungen über spezifische Probleme in Südtirol; Kosten für den Erwerb von Agenturnachrichten in deutscher und ladinischer Sprache; Ausstrahlung von gemeinnützigen Sendungen (nach Gutachten des ebenfalls zu errichtenden Landesbeirats für Rundfunkwesen).

Der Verfassungsgerichtshof bestätigt die Verfassungskonformität der Landesbestimmungen und begründet dies ua mit dem Wortlaut des Art 8 Nr 4 ASt:

„[...] i contributi di cui all'art. 6 sono diretti a sostenere le spese di produzione per 'trasmissioni di particolare valore riguardanti specifici problemi dell'Alto Adige' (e pertanto riconducibili alla categoria delle 'manifestazioni ed attività' richiamate nella norma statutaria) [...] i contributi di cui all'art. 7 attengono all'acquisizione di informazioni connesse alla vita ed alla cultura locale. [...] rispetto a questa seconda disposizione, che investe specificamente il settore dell'informazione [...] la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di sottolineare come l'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi, esprima non tanto una materia, quanto una 'condizione preliminare' o un 'presupposto insopprimibile' per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico, con la conseguenza che [...] qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa' (sentenza n. 348 del 1990).“⁷²⁰

Daraus folge auch die Verfassungskonformität der Zuschüsse für die Ausstrahlung von gemeinnützigen Sendungen, „*stante la strumentalità di questa norma rispetto alle precedenti, nonché l'assenza di specifici motivi di censura [...].*“⁷²¹

Daraufhin verabschiedete der Südtiroler Landtag das Landesgesetz Nr 5 vom 4. März 1996⁷²² unter derselben Überschrift wie im Beharrungsbeschluss und unter Einschluss der von der Regierung angefochtenen Bestimmungen.

⁷²⁰ VfGH Urteil Nr 29/1996 RE Pkt 3.

⁷²¹ VfGH Urteil Nr 29/1996 RE Pkt 4.

⁷²² ABI Nr 14 vom 19.3.1996.

Der Verfassungsgerichtshof erklärte staatlichen Bestimmungen aus dem Jahr 2001 über den Abbau und die Sanierung von Rundfunkübertragungsanlagen, welche von der Autonomen Provinz Trient angefochten wurden, für verfassungskonform, da diese geeignete Mitwirkungsrechte der Regionen und Autonomen Provinzen vorsähen und die Bestimmungen sich zwar indirekt auf verschiedene Landeskompetenzen auswirkten, diese aber nicht direkt beträfen.⁷²³

C. Entwicklungen seit 2001

a) Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinziellen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten

Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich seit der Verfassungsreform von 2001 nicht zur Landeskompetenz im fraglichen Teilbereich. Ebenso wenig wurde der Südtiroler Landesgesetzgeber tätig.

b) Hörfunk und Fernsehen

Art 117 Abs 3 Verf beinhaltet seit der Reform von 2001 eine konkurrierende Zuständigkeit der Regionen und der beiden Autonomen Provinzen auf dem Sachgebiet der „Regelung des Kommunikationswesens“, welche mit der Landeskompetenz im Bereich des Hörfunks und des Fernsehens in einem sachlichen Zusammenhang steht.

In der Folge verabschiedete der Südtiroler Landesgesetzgeber mit Landesgesetz Nr 6 vom 18. März 2002⁷²⁴ „Bestimmungen zum Kommunikationswesen und zur Rundfunkförderung“, welches in der Folge mit Art 2 LG Nr 11 vom 26. Juli 2002⁷²⁵ abgeändert wurde, indem Art 8 Abs 3 LG Nr 6/2002 geändert und Art 7-bis LG Nr 6/2002 hinzugefügt wurde. Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich nach Anfechtung verschiedener Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 6/2002

⁷²³ VfGH Urteil Nr 308/2003 RE Pkt 4.

⁷²⁴ ABI Nr 15 vom 9.4.2002. Mit Art 12 LG Nr 6/2002 wurde LG Nr 5/1996 aufgehoben.

⁷²⁵ OBI Nr 3 zu ABI Nr 33 vom 6.8.2002.

idF Art 2 LG Nr 11/2002 durch die Regierung im VfGH Urteil Nr 312/2003 zu deren Verfassungskonformität.

Art 2 Abs 2 LG Nr 6/2002 regelt die Zusammensetzung des Landesbeirats für Kommunikationswesen und sieht vor, dass der Präsident und der Vizepräsident (müssen verschiedenen Sprachgruppen angehören) von der Landesregierung und die vier weiteren Mitglieder vom Landtag gewählt werden, während in der staatlichen Regelung zu den dezentralen Beiräten im Kommunikationswesen nur der Präsident von der Regionalregierung berufen werden darf. Der Verfassungsgerichtshof erachtet die Landesbestimmung unter Berufung auf den Minderheitenschutz als verfassungskonform.⁷²⁶

Art 2 Abs 1 LG Nr 11/2002 (ändert Art 8 Abs 3 LG Nr 6/2002) ermächtigt das Land, Vereinbarungen mit in- und ausländischen Rundfunkanstalten zur Herstellung wertvoller Dokumentationen, aktueller Berichte und Sendungen von Landesinteresse abzuschließen. Der Verfassungsgerichtshof weist die staatliche Argumentation zurück, wonach das Land keine Befugnis im Bereich des Rundfunks besitze, und erkennt diese in Art 8 Nr 4 ASt iVm Art 7 und Art 10 DPR Nr 691/1973, wozu sich aufgrund von Art 10 VerfG Nr 3/2001 die konkurrierende Zuständigkeit zur Regelung des Kommunikationswesens gesellt. In der Folge werden die Argumente der Staatsadvokatur allesamt abgewiesen.⁷²⁷

Ebenso wurde Art 2 Abs 2 LG Nr 11/2002 (fügt Art 7-bis LG Nr 6/2002 hinzu) von der Regierung angefochten. Die Bestimmung betrifft die Erstellung eines Landesfachplans der Kommunikationsinfrastrukturen, weshalb gem Verfassungsgerichtshof der konkurrierende Sachbereich der Regelung des Kommunikationswesens (Art 117 Abs 3 Verf) einschlägig sei, während das Land keine statutarische Kompetenz auf diesem Gebiet verfüge, da Art 8 Nr 4 ASt nicht die Befugnis zur Errichtung von Rundfunkstation umfasse (sondern diese ausdrücklich ausschließt). Folglich muss das Land die Grundsätze der Staatsgesetze beachten, was die Bestimmung gewährleiste; aufgrund des notwendigen Ausgleichs lokaler

⁷²⁶ VfGH Urteil Nr 312/2003 RE Pkt 3.1.

⁷²⁷ VfGH Urteil Nr 312/2003 RE Pkt 5.1.

und nationaler Interessen auf diesem Gebiet müsse das Land – „*nel silenzio della norma*“ – jedoch im Einvernehmen mit dem Minister handeln, damit die Bestimmung als verfassungskonform zu werten ist.⁷²⁸

Das Landesgesetz Nr 6/2002 erfuhr in den folgenden Jahren weitere Änderungen: Art 2 (Landesbeirat für Kommunikationswesen) wurde durch Art 20 LG Nr 6 vom 23. Juli 2007⁷²⁹ ersetzt; Art 7-bis wurde zunächst durch Art 10 Abs 3 LG Nr 1 vom 8. April 2004⁷³⁰ geändert und schließlich durch Art 20 Abs 1 LG Nr 11 vom 19. Juli 2013⁷³¹ ersetzt (nunmehr regelt die Bestimmung „*Kommunikationsinfrastrukturen mit Sendeanlagen*“); Art 8 Abs 1 und Abs 2 sowie Art 9 (Zuschüsse) wurden durch Art 20 Abs 2 bzw Abs 3 LG Nr 11/2013 ersetzt; dem Art 11 (Finanzierung) wurde mit Art 20 Abs 4 LG Nr 11/2013 ein neuer Abs 1-bis hinzugefügt.

Daneben verabschiedete der Südtiroler Landesgesetzgeber das Landesgesetz Nr 2 vom 19. Januar 2012⁷³² über die „*Förderung zur Erschließung des Landes mit Breitband*“ sowie – in Durchführung des novellierten Art 7-bis LG Nr 6/2002 – DLH Nr 36 vom 13. November 2013⁷³³ („*Verordnung zu den Kommunikationsinfrastrukturen mit Sendeanlagen*“).

Die Bestimmung des Art 20 Abs 2 LG Nr 11/2013 (diese ersetzte Art 8 LG Nr 6/2002 und somit die Regelung für die Gewährung von „*Zuschüsse[n] für besondere Programme und Sendungen – Vereinbarungen mit Rundfunkanstalten*“) wurde von der Regierung vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten, da die Beiträge auf private Rundfunk- und Fernsehsender und Online-Nachrichtenportale „*mit Rechtssitz und operativer Hauptredaktion im Landesgebiet sowie mit presserechtlicher Eintragung am Landesgericht Bozen*“ beschränkt wurden. Laut Verfassungsgerichtshof verstoße diese Beschränkung gegen die

⁷²⁸ VfGH Urteil Nr 312/2003 RE Pkt 6.1. „[...] proprio perché si tratta del contemperamento degli stessi interessi per i quali tale intesa è espressamente prevista nell'art. 7 [LG Nr 6/2002] citato.“

⁷²⁹ OBI Nr 3 zu ABI Nr 32 vom 7.8.2007.

⁷³⁰ OBI Nr 1 zu ABI Nr 16 vom 20.4.2004.

⁷³¹ OBI Nr 2 zu ABI Nr 32 vom 6.8.2013.

⁷³² ABI Nr 4 vom 24.1.2012. Für den Zweck des LG Nr 2/2012 wurden mit DLH Nr 38 vom 13.11.2012 (ABI Nr 44 vom 30.10.2012) „*Richtlinien zur Erstellung des Masterplans für die Realisierung des Glasfaser-Zugangsnetzes in den Südtiroler Gemeinden*“ erlassen.

⁷³³ OBI Nr 1 zu ABI Nr 47 vom 19.11.2013. Vor der Novellierung des Art 7-bis LG Nr 6/2002 durch LG Nr 11/2013 galt die Durchführungsverordnung DLH Nr 24 vom 29.4.2009 (ABI Nr 23 vom 3.6.2009).

unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit, da sie jene Unternehmen mit Hauptsitz außerhalb des Landes Südtirol diskriminiere, die ihre Tätigkeiten im Land durch Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften ausüben (sekundäre Niederlassungsfreiheit).⁷³⁴ Folglich erklärte der Verfassungsgerichtshof die Bestimmung in jenem Teil, in dem das Erfordernis des Rechtssitzes, der operativen Hauptredaktion und der presserechtlichen Eintragung im Land vorgesehen war, für verfassungswidrig.⁷³⁵

Auf gesamtstaatlicher Ebene wurden mit Gesetz Nr 112 vom 3. Mai 2004⁷³⁶ grundlegende Bestimmungen im Rundfunkwesen und hinsichtlich der RAI verabschiedet. Art 17 Gesetz Nr 112/2004 bestimmt, dass der öffentliche Rundfunkdienst mit einer Konzession an eine Aktiengesellschaft vergeben wird, die den Dienst nach Maßgabe von Konventionen auf staatlicher, regionaler und Landesebene ausübt, welche zwischen dem Konzessionär und dem Kommunikationsministerium im Dreijahresrhythmus vereinbart werden.

Ferner wurde die Regierung mit Art 16 Gesetz Nr 112/2004 ermächtigt, einen Einheitstext zum Rundfunk zu erlassen. Dieser Einheitstext wurde mit GvD Nr 177 vom 31. Juli 2005⁷³⁷ verabschiedet, der seit einer Novellierung durch GvD Nr 44 vom 15. März 2010⁷³⁸ den Titel „*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*“ trägt und in Art 1 ff iVm Art 12 und Art 14 ua grundlegende Bestimmungen auf dem konkurrierenden Sachbereich des Kommunikationswesens festlegt, die das Land in diesem Bereich beachten muss.

Während die Gewährleistung der Hörfunk- und Fernsehsendungen (ua hinsichtlich der Jahressendezeiten) in deutscher und ladinischer Sprache durch die RAI bis zum Jahr 2013 in regelmäßigen Abkommen zwischen der RAI und dem zuständigen Department beim Ministerratspräsidium geregelt wurde,⁷³⁹ wurde die

⁷³⁴ VfGH Urteil Nr 190/2014 RE Pkt 2.

⁷³⁵ VfGH Urteil Nr 190/2014, Urteilsspruch.

⁷³⁶ OBI Nr 82 zu GA Nr 104 vom 5.5.2004.

⁷³⁷ OBI Nr 150 zu GA Nr 208 vom 7.9.2005.

⁷³⁸ GA Nr 73 vom 29.3.2010.

⁷³⁹ Für eine Auflistung der 1997, 2007 und 2010 zwischen dem Staat und der RAI beschlossenen Abkommen siehe <http://old.aeranti.it/altrepag/normativa/norm.conces.rai.htm> (abgefragt am 30.1.2015).

Konvention über die deutschen und ladinischen Sendungen im Jahr 2013 erstmals auch vom Land Südtirol mitunterzeichnet.

Mit der Konvention, genehmigt mit DPMR vom 4. Oktober 2013⁷⁴⁰ und in dessen Anhang abgedruckt, übernimmt das Land die Kosten für die deutschen und ladinischen Sendungen des Bozner Sitzes der RAI, wofür das Land jährlich 20 Mio Euro an die RAI überweist (Art 7 Abs 4 der Konvention). Die RAI wird ua verpflichtet, eine ladinische Redaktion zu errichten (Art 1 Abs 5), ebenso werden die jährlichen Sendezeiten laut Art 1 Abs 2 auf nunmehr 5.300 Stunden Hörfunk und 760 Stunden Fernsehen in deutscher Sprache sowie 352 Stunden Hörfunk und 100 Stunden Fernsehen in ladinischer Sprache erweitert. Diese Kostenübernahme stellt eine der im sog „Mailänder Abkommen“ zwischen Staat und Land paktierten Maßnahmen zur Entlastung des Staatshaushalts dar, was in der Präambel des DPMR *expressis verbis* erwähnt wird.⁷⁴¹

Mit Art 21 Abs 1 GD Nr 66 vom 24. April 2014⁷⁴² wurden schließlich Abs 3-bis und 3-ter in Art 17 Gesetz Nr 112/2004 eingefügt. Art 17 Abs 3-bis Gesetz Nr 112/2004 igF bestimmt nunmehr ua auch in Bezug auf den Sitz der RAI in Bozen:

„[...] mantengono la loro autonomia finanziaria e contabile in relazione all'adempimento degli obblighi di pubblico servizio affidati alle stesse e fungono anche da centro di produzione decentrato per le esigenze di promozione delle culture e degli strumenti linguistici locali.“

Mit Art 17 Abs 3-ter Gesetz Nr 112/2004 igF werden die Vereinbarungen zwischen dem Land Südtirol und der RAI (der Staat wird nicht genannt) nunmehr ausdrücklich auf gesetzlicher Ebene festgehalten und geregelt:

„Con la convenzione [...] sono individuati i diritti e gli obblighi relativi, in particolare i tempi e gli orari delle trasmissioni radiofoniche e televisive. Per garantire la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico provinciale, dei costi di esercizio per il servizio in lingua tedesca e ladina è data rappresentazione in apposito centro di costo del bilancio della società concessionaria. Le spese per la

⁷⁴⁰ GA Nr 294 vom 16.12.2013.

⁷⁴¹ „[...] Visto l'accordo sottoscritto in data 30 novembre 2009, tra lo Stato, le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Trentino Alto Adige, che ha stabilito, nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, che la Provincia autonoma di Bolzano, a decorrere dall'anno 2010, assuma, tra l'altro, gli oneri riferiti alle trasmissioni di lingua tedesca e ladina di competenza della sede RAI di Bolzano (punto 5 dell'accordo) [...]“ Siehe zum Mailänder Abkommen von 2009 unter III.8.

⁷⁴² GA Nr 95 vom 24.4.2014. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 89 vom 23.6.2014 (GA Nr 143 vom 23.6.2014).

sede di Bolzano sono assunte dalla provincia [...], tenendo conto dei proventi del canone [...]. L'assunzione degli oneri [...] avviene mediante le risorse individuate dall'articolo 79, comma 1, lettera c [ASt] nell'importo non superiore ad euro 10.313.000 annui. Gli eventuali ulteriori oneri derivanti dalla predetta convenzione rimangono esclusivamente a carico del bilancio della provincia autonoma di Bolzano."

D. Ergebnis

a) Örtliche Sitten und Bräuche sowie kulturelle Einrichtungen provinziellen Charakters; örtliche künstlerische, kulturelle und bildende Veranstaltungen und Tätigkeiten

In diesem Teilbereich der Landeskompetenz gem Art 8 Nr 4 ASt sind keine Veränderungen seit dem Jahr 1992 festzustellen.

b) Hörfunk und Fernsehen

Die statutarische Kompetenz im Rundfunkwesen gem Art 8 Nr 4 ASt hat sich seit 1992 nicht verändert, was va auf die ausführliche Regelung der Befugnisse in der einschlägigen Durchführungsbestimmung zurückzuführen ist.

Aufgrund der Verfassungsreform von 2001 ergab sich eine Erweiterung der Landeskompetenz, da Art 117 Abs 3 Verf nunmehr eine konkurrierende Zuständigkeit im Sachbereich der Regelung des Kommunikationswesens vorsieht, die in ihrem Anwendungsbereich über die Kompetenz des Art 8 Nr 4 ASt, welche primär dem Minderheitenschutz dient, hinausgeht. Damit konnte das Land nun Kommunikationsinfrastrukturen regeln.

Ebenso kann ein Zuwachs der Landesautonomie im Bereich Hörfunk und Fernsehen festgestellt werden, da das Land mit der Übernahme der Finanzierung für deutsche und ladinische Programme auch Konventionen mit der RAI abschließt und somit über die Ausgestaltung des Rundfunks in den Minderheitensprachen mitbestimmen kann. Dass sich dadurch neue Gestaltungsmöglichkeiten ergeben, zeigte die erste Konvention aus dem Jahr 2013, mit der die Sendezeiten erweitert werden und eine eigenständige ladinische Redaktion eingerichtet werden konnte,

ebenso konnte das Personal aufgestockt und die Infrastruktur des Bozner Funkhauses modernisiert werden.⁷⁴³

5. Raumordnung und Bauleitpläne (Art 8 Nr 5 ASt)

A. Stand 1992

Das Sachgebiet „Raumplanung und Regulierungspläne“ zählte bereits im Rahmen des 1. Autonomiestatuts zu den primären Zuständigkeiten (Art 11 Nr 6) und ist nunmehr in Art 8 Nr 5 ASt unter der Bezeichnung „Raumordnung und Bauleitpläne“ enthalten.

Art 1 der einschlägige Durchführungsbestimmung DPR Nr 381 vom 22. März 1974⁷⁴⁴ sieht die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse auf dem Sachgebiet der Raumordnung durch die Autonomen Provinzen auf ihrem jeweiligen Gebiet vor. Der Übergang der Befugnisse auf die Provinzen betrifft jene der Staatsverwaltung, die sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, sowie jene der Region Trentino-Südtirol.

Für die Verwirklichung der Vorhaben des Staates im Rahmen seiner Zuständigkeiten auf den Sachgebieten des Straßenwesens, der Eisenbahnlinien und der Flugplätze schreibt Art 20 DPR Nr 381/1974 die Herstellung des Einvernehmens mit der betreffenden Provinz vor. Darüber hinaus stellte der Verfassungsgerichtshof die Notwendigkeit eines „schwachen“⁷⁴⁵ Einvernehmens bezüglich der Standortwahl im Rahmen der Errichtung von Fernseh- und Radioübertragungsanlagen fest.⁷⁴⁶ Die diesbezügliche staatliche Zuständigkeit wurde ua mit dem einheitlichen nationalen Interesse hinsichtlich der Bereitstellung effizienter Übertra-

⁷⁴³ Vgl. <http://www.suedtirolnews.it/d/artikel/2013/12/17/rai-konvention-landeshauptmann-durnwalder-und-rai-spitze-ziehen-bilanz.html#.VMvS7V0jgkA> (abgefragt am 30.1.2015).

⁷⁴⁴ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten, GA Nr 223 vom 27.8.1974.

⁷⁴⁵ Hinsichtlich der Unterscheidung zwischen starkem und schwachem Einvernehmen siehe die Ausführungen unter III.7.

⁷⁴⁶ VfGH Urteile Nr 21/1991 RE Pkt 3 und Nr 6/1993 RE Pkt 3.

gungsanlagen der staatlichen Zuständigkeit argumentiert.⁷⁴⁷ Die Notwendigkeit des Einvernehmens gilt zudem für die Errichtung von Lawinenschutzbauten zum Schutz der Straßen, Autobahnen und Eisenbahnnetze.⁷⁴⁸ Die entsprechende staatliche Zuständigkeit ergibt sich aus Art 19 iVm Art 20 DPR Nr 381/1974:

„Resta ferma la competenza degli organi statali in ordine:

a) alle strade statali;

b) alle autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia, salva la necessità dell' intesa con la provincia interessata per quelle il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una regione finitima; resta peraltro di esclusiva competenza dello Stato anche per tali autostrade i provvedimenti successivi all'atto di concessione che sia stato emanato anteriormente alla entrata in vigore del presente decreto, anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario;

c) alle costruzioni di linee ferroviarie statali;

d) agli aerodromi, ad eccezione di quelli aventi carattere turistico;

e) ai lavori pubblici concernenti i servizi statali;

f) alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico ed ai relativi impianti di produzione, trasformazione, trasporto e distribuzione dell' energia elettrica;

g) all' edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato ed alle opere di prevenzione e soccorso per calamità pubbliche relative alle materie di cui alle lettere precedenti;

[...].⁷⁴⁹

Das Prinzip des Einvernehmens, welches in Art 20 DPR Nr 381/1974 enthalten ist, findet im Wege der verfassungskonformen Auslegung schließlich auch dann Anwendung, wenn eine staatliche Bestimmung dieses nicht ausdrücklich vorsieht,⁷⁵⁰ sowie im Falle einer nachfolgenden Änderung nach bereits erfolgtem Erreichen eines Einvernehmens.⁷⁵¹

Art 21 DPR Nr 381/1974 regelt die Genehmigungsverfahren der grundlegenden Raumordnungsinstrumente: Gem Abs 1 werden die Landesbauleitpläne und die Landesraumordnungspläne mit Landesgesetz genehmigt. Die Planentwürfe sind dem Ministerium für öffentliche Arbeiten zuzusenden, welches sich innerhalb der festgelegten Fristen und Modalitäten zum Zweck einer eventuellen Koordinierung äußert. Berücksichtigung finden dabei neben der Stellungnahme des Obersten

⁷⁴⁷ VfGH Urteil Nr 21/1991 RE Pkt 3. Siehe dazu die Ausführungen unter IV.4.

⁷⁴⁸ VfGH Urteil Nr 180/1989 RE Pkt 2.

⁷⁴⁹ Art 19 DPR Nr 381/1974. Siehe hierzu auch die Ausführungen zum Straßenwesen unter IV.17 sowie zum Kommunikations- und Transportwesen unter IV.18.

⁷⁵⁰ VfGH Urteil Nr 38/1992 RE Pkt 5.

⁷⁵¹ VfGH Beschluss Nr 524/1988.

Rates für öffentliche Arbeiten auch die Erfordernisse der Landesverteidigung.⁷⁵² Die Genehmigung der Bauleitpläne untergeordneter Stufe und deren Änderungen erfolgt laut Abs 2 hingegen mit Beschluss der Landesregierung gem dem mit Landesgesetz festgelegten Verfahren. Auch in diesem Kontext ist auf die Notwendigkeit des Einvernehmens im Falle einer Interessensüberlagerung zu verweisen. Dies gilt insb für die Genehmigung von Plänen, die eine Änderung der Zweckbestimmung von Demanialgütern und Gütern des unverfügbaren Vermögens betreffen.⁷⁵³ Mit Art 15 Gesetz Nr 142 vom 8. Juni 1990⁷⁵⁴ wurde zudem die Erstellung des territorialen Koordinierungsplanes in die Zuständigkeit der Provinzen übertragen.

Art 22 DPR Nr 381/1974 beschränkt die Anwendung des Gesetzes Nr 886 vom 1. Juni 1931⁷⁵⁵ hinsichtlich der Ermächtigung der Militärbehörde für die Ausführung von Bauten und Infrastrukturen sowie für landschaftliche Veränderungen innerhalb von „militärisch wichtigen Gebieten“, unbeschadet des Art 13 desselben Gesetzes, welches ein Gutachten der Militärbehörde auf dem gesamten Staatsgebiet für Bauten in Bereichen des Straßen- und Eisenbahnnetzes sowie Staudämmen vorsieht, im Gebiet der Provinz Bozen auf die folgenden Gemeinden: Graun, Mals, Unsere Liebe Frau im Walde, Moos, Ratschings, Sterzing, Brenner, Pfitsch, Freienfeld, Mühlwald, Ahrntal, Prettau, Sand in Taufers, Rasen-Antholz, Gsies, Welsberg, Olang, Prags, Niederdorf, Toblach, Innichen, Sexten (Abs 1). Die Stellungnahme der Militärbehörde zu den Bauleitplänen dieser Gemeinden bzw. zum Landesraumordnungsplan selbst hat in einer mit Landesgesetz festzulegenden Frist von jedenfalls nicht weniger als 90 Tagen zu erfolgen. Nach erfolgter Stellungnahme ist im genannten Gebiet eine eigene Ermächtigung für Straßenarbeiten, Bauten, Erhöhungen, Anhäufungen und Abbrüche nach Art 3 Abs 4 des Gesetzes Nr 886/1931 nicht mehr erforderlich (Abs 2). Weiterhin verpflichtend ist die Anhörung der Militärbehörde hingegen bei Plänen für zwischen-

⁷⁵² Die Verfassungskonformität der Genehmigung der Pläne mit Landesgesetz wurde mit Urteil VfGH 143/1989 RE 2 ausdrücklich bestätigt.

⁷⁵³ VfGH Urteil Nr 286/1985 RE Pkt 9.

⁷⁵⁴ OBI Nr 42 zu GA Nr 135 vom 12.6.1990.

⁷⁵⁵ GA Nr 16 vom 18.7.1931.

gemeindliche Straßenbauten (Abs 3). Ein Verstreichen der Frist ohne entsprechende Äußerung durch die Militärbehörde gilt gem Abs 4 als zustimmendes Gutachten.

Art 23 DPR Nr 381/1974 sieht eine Übergangsregelung für die Besetzung bzw. Ergänzung der gesetzlich vorgesehen Fachkommissionen „bis zur gesetzlichen Neuregelung der Militärservituten“ vor. Die angekündigte Neuregelung erfolgte durch das Gesetz Nr 898 vom 24. Dezember 1976,⁷⁵⁶ welches in Art 3 für die Region Trentino-Südtirol die Errichtung zweier paritätischer Komitees auf Ebene der Provinzen vorsieht und dessen Aufgaben regelt. Der Verfassungsgerichtshof hat präzisiert, dass die Vertreter der Provinz entsprechend Art 54 Nr 6 ASt nicht – wie im Gesetz vorgesehen – vom Landeshauptmann sondern von der Landesregierung zu ernennen sind.⁷⁵⁷ Die paritätischen Komitees selbst, wurden ausdrücklich als geeignetes Gremium zur Abstimmung der gegenseitigen Interessen bestätigt.⁷⁵⁸ Die Befassung des paritätischen Komitees ist nicht nur für Servitute im engen Sinn, sondern für die Errichtung sämtlicher militärischer Einrichtungen und Anlagen vorgeschrieben.⁷⁵⁹ In solchen Fällen – und dazu zählt etwa auch die Errichtung von Dienstwohnungen für das Militärpersonal⁷⁶⁰ – ist kein Einvernehmen erforderlich, da die „Erfordernisse der Landesverteidigung“ und die damit verbundenen staatlichen Interessen die Raumordnungskompetenz der Provinz beschränken:

„[...] nella pianificazione urbanistica bisogna tener conto delle esigenze della difesa nazionale, le quali, perciò, pongono in materia un condizionamento e un limite alla potestà provinciale [...]“⁷⁶¹

Der Provinz steht es aber zumindest offen, die Beschlussfassung durch die Regierung zu verlangen. Entsprechend Art 18 Abs 2 Gesetz Nr 898/1976 entfallen zudem die Genehmigung durch den Präfekten und das Gutachten der Militärbehörde für die Eigentumsübertragung von Liegenschaften an italienische Staats-

⁷⁵⁶ GA Nr 8 vom 11.1.1977 idF Gesetz Nr 104/1990 (GA Nr 105 vom 8.5.1990).

⁷⁵⁷ VfGH Urteile Nr 545/1990 RE Pkt 2.1 und 167/1987 RE Pkt 4.

⁷⁵⁸ VfGH Urteil Nr 167/1987 RE Pkt 3.1.

⁷⁵⁹ VfGH Urteil Nr 1065/1988 RE Pkt 3.

⁷⁶⁰ VfGH Urteil Nr 215/1985 RE Pkt 4.

⁷⁶¹ VfGH Urteil Nr 216/1985 RE Pkt 2.

bürger sowie sämtliche juristische Personen italienischen Rechts. Für die in Art 22 DPR Nr 381/1974 aufgezählten Gemeinden wird zudem eine eigene Durchführungsbestimmung angekündigt, welche jedoch nie erlassen wurde:

„È abrogata la legge 20 dicembre 1932, n. 1849, e successive modificazioni.

La legge 1 giugno 1931, n. 886, e successive modificazioni è abrogata, salvo che agli effetti dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e fatta eccezione delle norme aggiunte con le leggi 3 giugno 1935, n. 1095, e 22 dicembre 1939, n. 2207, come modificate dall'articolo 18 della presente legge.

Nulla è innovato per i comuni della provincia di Bolzano elencati dal citato articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, per i quali si provvederà con la procedura prevista dall'articolo 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.”

In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass sich Abs 3 lediglich auf Abs 2 bezieht und somit nicht „alle Neuerungen“, sondern nur jene hinsichtlich der militärisch relevanten Gebiete einschließt. Aus dieser systematischen Auslegung folgt, dass etwa die Neuerungen hinsichtlich der Belastung privaten Eigentums mit Militärservituten (zB Durchgangs- und Durchfahrtsverbot, Verbot für den Bau von Straßen, Elektroleitungen, Telefon- und Wasserleitungen) sehr wohl auch für die 22 aufgezählten Gemeinden gelten.⁷⁶²

Für das Sachgebiet der Raumordnung gilt die weite Begriffsdefinition der Art 80ff DPR Nr 616/1977.⁷⁶³ Art 80 definiert die Materie wie folgt:

„Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.”

Die damit an sich weitreichende Befugnisübertragung an die Regionen wird im Art 81 Abs 1 DPR Nr 616/1977 durch eine explizite Aufzählung staatlicher Verwaltungskompetenzen eingeschränkt:

„[...]”

a) l'identificazione, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 3 della legge n. 382 del 1975, delle linee fondamentali dell'assetto del

⁷⁶² Eine wörtliche Auslegung der Bestimmung würde hingegen zum paradoxen Ergebnis führen, wonach besagte Neuerungen zwar für alle anderen Gemeinden Südtirols anzuwenden wären, nicht aber für die „militärisch wichtigen Gemeinden“ Südtirols für die weiterhin Gesetz Nr 1849/1932 zu berücksichtigen wäre.

⁷⁶³ OBI zu GA Nr 234 vom 29.8.1977. Die Geltung der Bestimmung für die Autonome Provinz Bozen ergibt sich aus den Art 9 Abs 1 und 3 sowie Art 10 Abs 1 und Art 11 Abs 2 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526/1987, GA Nr 301 vom 28.12.1987. Siehe dazu unter II.3.B.

territorio nazionale, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonche' alla difesa del suolo;

b) la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle zone dichiarate sismiche e l'emanazione delle relative norme tecniche per le costruzioni nelle stesse."

Die Abs 2 und 3 sehen für staatliche Bauwerke, ausgenommen jene mit militärischer Funktion, das Einvernehmen mit der jeweiligen Region vor. Die Notwendigkeit des Einvernehmens erschöpft sich nicht in den in Abs 2 vorgesehenen Fällen sondern besteht immer dann, wenn es zu einer Interessensüberschneidung zwischen den Gebietskörperschaften kommt:

„Sulla linea di continuità di dette norme, va affermato che ogni qual volta concorra - come nella fattispecie in esame - una molteplicità di interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale, alla loro composizione deve provvedersi attraverso l'istituto, tipico e generale del diritto pubblico, rappresentato dall'intesa."⁷⁶⁴

Hinsichtlich der Verteilung spezifischer Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes sei etwa auf die staatliche Zuständigkeit im Bereich der Nationalparks verwiesen.⁷⁶⁵

Für die Festlegung von Mindestabständen zwischen Gebäuden und der Eisenbahnlinien wurde vom Verfassungsgerichtshof die staatliche Zuständigkeit bestätigt. Dabei berief er sich mit Verweis auf Sicherheitsaspekte und die verwaltungspolizeiliche Natur der Bestimmung auf die Anwendbarkeit von Art 9 DPR Nr 616/1977:

„Quest'ultima materia [urbanistica e piani regolatori], infatti, attiene all'uso del territorio ai fini della localizzazione e della caratterizzazione degli insediamenti umani e delle infrastrutture occorrenti, di modo che, quando comporta la determinazione delle distanze minime tra manufatti edilizi, rimanda a una funzione diretta a far osservare le regole del buon governo del territorio. Al contrario, la fissazione delle distanze minime tra i manufatti edilizi e le linee ferroviarie risponde a ben altre esigenze, dirette, oltretutto alla regolarità dell'esercizio ferroviario, alla prevenzione di danni o di pregiudizi che possono essere arrecati alla sicurezza delle persone e delle cose. Ciò significa che la competenza in contestazione rientra nella materia della polizia amministrativa relativa alla sicurezza e alla regolarità dell'esercizio ferroviario, e non già nell'urbanistica, pur se interferisce, inevitabilmente, con quest'ultima."⁷⁶⁶

⁷⁶⁴ VfGH Urteil Nr 286/1985 RE Pkt 10.

⁷⁶⁵ Art 82 und 83 DPR 616/1977. Siehe hierzu die Ausführungen zum Landschaftsschutz unter IV.6.

⁷⁶⁶ VfGH Urteil Nr 999/1988 RE Pkt 2.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Das Prinzip, wonach die Wahrung der jeweiligen Befugnisse im Wege des Einvernehmens zu erfolgen habe, wurde auch nach 1992 bestätigt. Der Verfassungsgerichtshof verwies dabei neben den Vorgaben aus Art 20 DPR Nr 381/1974 auch auf Art 81 DPR Nr 616/1977.⁷⁶⁷

In diesem Zusammenhang gilt es darauf hinzuweisen, dass Art 81 DPR Nr 616/1977 in der Folge mehrfach abgeändert wurde: Die Bestimmungen der Abs 2 und 3 hinsichtlich der staatlichen Bauwerke wurden mit DPR Nr 383/1994⁷⁶⁸ neu geregelt. Wird das Einvernehmen nicht innerhalb von 60 Tagen erzielt, so ist gem Art 3 DPR Nr 383/1994 nunmehr eine Dienststellenkonferenz einzuberufen. Art 81 Abs 1 lit a DPR Nr 616/1977 durch GvD Nr 112/1998 aufgehoben. Die Bestimmungen zum Umweltschutz in Art 82 DPR Nr 616/1977 wurden hingegen mit GvD Nr 490/1999 geändert.⁷⁶⁹

In Hinblick auf die Bestimmungen zu den Militärservituten ist die Anpassung an europarechtliche Vorgaben durch Art 17 Gesetz Nr 422 vom 29. Dezember 2000⁷⁷⁰ hervorzuheben, wonach auch für die Eigentumsübertragung von Liegenschaften an Unionsbürger sowie sämtliche juristische Personen mit Sitz in der EU die Genehmigungspflicht durch den Präfekten und das Gutachten der Militärbehörden entfallen.

Die Bestimmung des Art 15 Gesetz Nr 142/1990, wonach die Erstellung des territorialen Koordinierungsplanes in die Zuständigkeit der Provinzen übertragen wurde, ist nunmehr in unveränderter Weise in Art 20 GvD Nr 267 vom 18. August 2000⁷⁷¹ geregelt.

⁷⁶⁷ VfGH Urteil Nr 2/1996 RE Pkt 3.

⁷⁶⁸ *Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale* (OBI Nr 94 zu GA Nr 141 vom 18.6.1994).

⁷⁶⁹ *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352* (OBI Nr 229 zu GA Nr vom 27.12.1999). Siehe hierzu die Ausführungen zum Landschaftsschutz unter IV.6.

⁷⁷⁰ *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunita' europee – Legge comunitaria 2000* (OBI Nr 14 zu GA Nr 16 vom 20.1.2001).

⁷⁷¹ *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352* (OBI Nr 229 zu GA Nr 302 vom 27.12.1999).

C. Entwicklungen seit 2001

Die Rechtsprechung im Bereich der Raumordnung ist insb durch Verweise auf den geänderten Art 117 Verf geprägt. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass der neue Kompetenzkatalog im Sachgebiet der Raumordnung eine terminologische Neuorientierung aufweist. Der Begriff „*urbanistica*“, welcher vor der Reform im ehemaligen Katalog der konkurrierenden Zuständigkeiten gem Art 117 Abs 1 Verf 1948 verankert war, ist nunmehr Teil der in Art 117 Abs 3 Verf gelisteten, konkurrierenden Befugnis „*governo del territorio*“:

„[...] La parola „urbanistica“ non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del „governo del territorio“.⁷⁷²

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass der Verfassungsgerichtshof die statutarische Raumordnungskompetenz der Provinz Bozen bereits seit geraumer Zeit mit dem Terminus „*governo del territorio*“ in Verbindung gebracht bzw. gleichgestellt hatte:

„[...] l'esigenza di riconoscere alle Province autonome - in quanto titolari, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale, di competenze esclusive nel governo del territorio e nella tutela del paesaggio - „una partecipazione di maggior peso“ [...].⁷⁷³

Für die Definition der Zuständigkeiten folgt somit, dass die Materie des Art 8 Nr 5 ASt mit jener des Art 117 Abs 3 Verf grundsätzlich übereinstimmt, wobei die autonome Provinz Bozen primäre Zuständigkeit besitzt, während es sich für die Regionen mit Normalstatut um ein konkurrierendes Sachgebiet handelt.

Ungeachtet dieser Feststellung zeigt sich in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs, dass die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates die Raumordnungskompetenz der Provinz Bozen im Falle einer Kompetenzenüberschneidung einschränken. So steht die transversale staatliche Zuständigkeit im Bereich des Wettbewerbsschutzes gem Art 117 Abs 2 lit e – welcher ein „Vorrangcharakter“ gegenüber den Zuständigkeiten des Landes attestiert wird – der Einschränkung des Detailhandels in Gewerbegebieten entgegen:

⁷⁷² VfGH Urteil Nr 303/2003 RE Pkt 11.1.

⁷⁷³ VfGH Urteil Nr 6/1993 RE Pkt 3. Siehe auch VfGH Urteile Nr 21/1991 RE Pkt 2, 3 und 4 sowie Nr 999/1988 RE Pkt 2.

„[...] deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (ex multis: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto), che assume quindi carattere prevalente.“⁷⁷⁴

Eine weitere Einschränkung der Raumordnungskompetenz ergibt sich zudem aus der staatlichen Zuständigkeit im Bereich der Zivilgesetzordnung gem Art 117 Abs 2 lit I Verf: In Hinblick auf die Gebäudeabstände und –dimensionen sind die staatlichen Vorgaben zu beachten und der Provinz steht es lediglich zu eventuelle, strengere Regeln vorzusehen:

„[...] le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze. [...] sicché le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, potendo, nei limiti della ragionevolezza, fissare limiti maggiori.“⁷⁷⁵

Für die Gebäudeabstände ergibt sich somit die Anwendbarkeit des Art 9 MD Nr 1968/1444⁷⁷⁶ basierend auf Art 41-quinquies Gesetz Nr 1942/1150 (staatliches Urbanistikgesetz).⁷⁷⁷

Mit GvD Nr 66/2010⁷⁷⁸ wurden sämtliche die Landesverteidigung betreffende staatliche Vorschriften in einen als „Militärkodex“ bezeichneten Einheitstext gegossen, welcher in Art 1 Abs 5 die staatliche Zuständigkeit im Bereich der Landesverteidigung explizit als Schranke der Raumordnungskompetenz des Landes Südtirol definiert:

„Nella materia di cui al comma 1, lo Stato esercita la potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera d), della Costituzione, che costituisce anche limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano sul governo del territorio.“

Art 322 Militärkodex sieht die Beibehaltung des paritätischen Komitees hinsichtlich der Militärgebiete, der militärischen Schießübungen sowie der Nutzung der Schießstände vor. Das paritätische Komitee – bestehend aus jeweils sieben Ver-

⁷⁷⁴ VfGH Urteil Nr 38/2013 RE Pkt 2.

⁷⁷⁵ VfGH Urteil Nr 114/2012 RE Pkt 8.3.

⁷⁷⁶ GA Nr 97 vom 16.04.1968.

⁷⁷⁷ GA Nr 244 vom 16.10.1942, eingefügt durch Art 17 Gesetz Nr 1967/765, *Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150* (GA Nr 218 vom 31.8.1967).

⁷⁷⁸ *Codice dell'ordinamento militare* (OBI Nr 84 zu GA Nr 106 vom 8.5.2010).

tretern des Staates (davon fünf vom Verteidigungsministerium und zwei vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen) sowie der Provinz – hat lediglich beratende Funktion, sodass die Entscheidung letztlich dem Verteidigungsministerium zusteht. Innerhalb des Titel VI Militärkodex⁷⁷⁹ sind im Abschnitt IV Sonderbestimmungen für die Autonome Provinz Bozen enthalten. Demnach findet laut Art 339 Militärkodex die Neuregelung hinsichtlich der militärisch wichtigen Gebiete⁷⁸⁰ auf die betreffenden Gemeinden des Landes Südtirol keine Anwendung und soll mit einer entsprechenden Durchführungsbestimmung realisiert werden. Die Folgeartikel stellen eine Übergangsbestimmung dar, welche im Wesentlichen den Bestimmungen des Gesetzes Nr 886/1931 entsprechen.

D. Ergebnis

Bis 1992 erfolgte aufgrund der vagen Definition der Raumordnungskompetenz in den einschlägigen Durchführungsbestimmungen sowie der Verweise auf staatliche Normen eine schrittweise Ausgestaltung der Zuständigkeit. Hinzu kommt, dass mit der weiten Begriffsdefinition durch Art 80 DPR Nr 616/1977 eine Vielzahl von Berührungspunkten und Überschneidungen mit staatlichen Kompetenzen einhergeht, die man entweder durch Einvernehmen oder spezifische Durchführungsbestimmungen zu lösen versuchte.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass insb aufgrund lediglich angekündigter jedoch bis dato nicht erlassener südtirolspezifischer Durchführungsbestimmungen zu staatlichen Gesetzesänderungen seit 1992 keine relevante Verschiebung auf normativer Ebene im Kompetenzgefüge der Raumordnung zugunsten der Autonomen Provinz Bozen stattgefunden hat, durch welche die von Seiten des staatlichen Gesetzgebers vorgegebenen Beschränkungen eingrenzt worden wären.

Besonders deutlich werden die Grenzen der Südtiroler Raumordnungskompetenz in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs nach der Reform von 2001. Die dominante Rolle des Staates wird unterstrichen, indem in den VfGH Urteilen Nr 38/2013 und Nr 114/2012 den ausschließlichen staatlichen Zuständigkeiten im

⁷⁷⁹ Art 320 ff Militärkodex „*Limitazioni a beni e attività altrui nell'interesse della difesa*“.

Bereich des Wettbewerbsschutzes gem Art 117 Abs 2 lit e Verf bzw der Zivilgesetzordnung gem. Art 117 Abs 2 lit I Verf jeweils Vorrang gegenüber der primären Landeszuständigkeit im Bereich der Raumordnung zuerkannt wird. Beachtlich sind dabei weniger die Ergebnisse als viel mehr die Begründungen, auf welche die Entscheidungen fußen. Ersichtlich ist diese Feststellung etwa im Bereich der Gebäudeabstände: Während der Verfassungsgerichtshof 1988 noch ausführlich argumentierte, dass die Abstände zwischen Gebäuden und den Eisenbahnlinien nicht der Raumordnungskompetenz des Landes zuzuordnen sind, sondern aufgrund deren verwaltungspolizeilichen Natur, welche an die staatliche Zuständigkeit des Eisenbahnverkehrs anknüpft, von staatlicher Seite festzulegen sind,⁷⁸¹ verzichtet der Verfassungsgerichtshof 2012 auf eine derart spezifische Argumentation und stellt lediglich fest, dass die Gebäudeabstände der Zivilgesetzordnung und daher der Zuständigkeit des Staates zuzurechnen sind, sodass es der Provinz Bozen – wie den Regionen insgesamt – lediglich zusteht, strengere Regelungen zu erlassen.⁷⁸² In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich der Verfassungsgerichtshof 1988 in der rechtlichen Würdigung nicht über die Zuordenbarkeit der Mindestabstände an die Zivilgesetzordnung äußerte, obwohl dies von der Anwaltschaft des Staates eingewendet worden war und die Zivilgesetzordnung freilich bereits vor der Verfassungsreform Zuständigkeit des Staates war.⁷⁸³ Eine derart pauschale Zurechnung an die Materie der Zivilgesetzordnung durch die neuere Rechtsprechung beschneidet die primäre Raumordnungszuständigkeit der Autonomen Provinz Bozen deutlich und reduziert diese im Bereich der Mindestabstände im Grunde auf eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis.

Daraus folgt eine Verschlechterung des Autonomiestatus, da im Falle einer Überschneidung der Raumordnungskompetenz des Landes mit ausschließlichen staatlichen Kompetenzen keine Interessensabwägung stattfindet, sodass eine auf

⁷⁸⁰ Titel VI Abschnitt II Militärkodex „*Limitazioni per intere categorie di beni e attività*“ (Art 333 ff).

⁷⁸¹ VfGH Urteil Nr 999/1988 RE Pkt 2.

⁷⁸² VfGH Urteil Nr 114/2012 RE Pkt 8.3.

⁷⁸³ VfGH Urteil Nr 999/1988 SV Pkt 3.

objektive Argumentationen gestützte Zuordnung auszuschließen ist und den ausschließlichen staatlichen Zuständigkeiten gem Art 117 Abs 2 Verf tendenziell Vorrangcharakter zugestanden wird: Im Falle der Raumordnung ist dabei neben den bereits genannten Materien Wettbewerbsschutzes sowie Zivil- und Strafgesetzgebung insb der Bereich des Umwelt-, Ökosystem- und Kulturgüterschutzes gem. Art 117 Abs 2 lit s Verf zu berücksichtigen.

6. Landschaftsschutz (Art 8 Nr 6 ASt)

Anmerkung: In Hinblick auf die primäre Landeskompetenz „Landschaftsschutz“ wird über den Wortlaut der Bestimmung hinaus gelegentlich die Bezeichnung „Landschafts- und Umweltschutz“ geführt. Trotz einer engen Nahebeziehung der beiden Gebiete ist aufgrund des Wortlautes der statutarischen Bestimmung eine klare Trennung der Begriffe unerlässlich, sodass die nachfolgende Analyse in die zwei Bereiche „Landschaftsschutz“ sowie „Umweltschutz“ untergliedert wird.

A. Stand 1992

a) Landschaftsschutz

Das Sachgebiet „Landschaftsschutz“ zählte bereits im Rahmen des 1. Autonomiestatuts zu den primären Zuständigkeiten der Provinz Bozen (Art 11 Nr 7 1. Autonomiestatut) und ist nunmehr in Art 8 Nr 6 ASt verankert.

In Ermangelung einer spezifischen Durchführungsbestimmung zum Landschaftsschutz ist die diesbezügliche Definition der ausschließlichen Landeszuständigkeit anhand der entsprechenden Konzeption in der staatlichen Rechtsordnung sowie der Judikatur und der faktischen Regelungsbefugnis auf Basis geltender Landesbestimmungen zu ermitteln:⁷⁸⁴

⁷⁸⁴ Siehe dazu vertiefend *Johanna Ebner/Horand I. Maier/Verena Pircher*, Rechtsgrundlagen des Landschaftsschutzes (2007).

Der Landschaftsschutz ist in Art 9 Abs 2 Verf verankert, wonach die Republik „die Landschaft und das geschichtliche und künstlerische Vermögen des Staates“ schützt.⁷⁸⁵

Hinsichtlich der Definition der Materie wurde auf staatlicher Ebene Art 1 Gesetz Nr 1497 vom 29. Juni 1939⁷⁸⁶ herangezogen:

- „Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:*
- 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;*
 - 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;*
 - 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;*
 - 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.”*

Dieser Aufzählung folgend befasst sich der Landschaftsschutz mit jenen Aspekten (bzw „Schönheiten“) der natürlichen und vom Menschen erschaffenen Umgebung, die einen besonderen ästhetischen und/oder traditionellen Wert aufweisen und dadurch auf den Betrachter eine besondere Attraktivität entfalten sowie das „Panorama“ – also die Aussicht – auf die selbigen.⁷⁸⁷ Die diesbezüglichen Naturschönheiten sollten gem Art 2 Gesetz Nr 1497/1939 von Kommissionen, welche in jeder Provinz einzurichten waren, in entsprechenden Listen geführt werden.

Zur Landeszuständigkeit zählen darüber hinaus jene Aufgaben hinsichtlich der Erfassung diesbezüglicher „Landschaftswerte“ sowie deren Schutz mittels besonderer Autorisierungen oder Einschränkungen und der etwaigen Sanktionierung von Verstößen, welche den Regionen mit Normalstatut von Art 82 DPR Nr 616/1977⁷⁸⁸ im Rahmen der Zuständigkeiten im Bereich der Raumordnung⁷⁸⁹ übertragen wurden:

⁷⁸⁵ Der besondere „Wert“ der damit zum Ausdruck kommt, wurde auch vom VfGH hervorgehoben: VfGH Urteil Nr 94/1985 RE 3.

⁷⁸⁶ Protezione delle bellezze naturali, (GA Nr 241 vom 14.10.1939).

⁷⁸⁷ Vgl *Reggio d’Aci* (1994) 124.

⁷⁸⁸ OBl zu GA Nr 234 vom 29.8.1977. Die Geltung der Bestimmung für die Autonome Provinz Bozen ergibt sich aus den Art 9 Abs 1 und 3 sowie Art 10 Abs 1 und Art 11 Abs 2 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526/1987, GA Nr 301 vom 28.12.1987. Siehe dazu unter II.3.B.

„Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni.

La delega riguarda tra l'altro le funzioni amministrative concernenti:

- a) l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalle regioni;*
- b) la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni;*
- c) l'apertura di strade e cave;*
- d) la posa in opera di cartelli o di altri mezzi di pubblicità;*
- e) la adozione di provvedimenti cautelari anche indipendentemente dalla inclusione dei beni nei relativi elenchi;*
- f) l'adozione dei provvedimenti di demolizione e la irrogazione delle sanzioni amministrative;*
- g) le attribuzioni degli organi statali centrali e periferici inerenti alle commissioni provinciali previste dall'art. 2 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e dall'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805;*
- h) l'autorizzazione prevista dalla legge 29 novembre 1971, n. 1097, per la tutela dei Colli Euganei.*

Le notifiche di notevole interesse pubblico delle bellezze naturali e panoramiche eseguite in base alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, non possono essere revocate o modificate se non previo parere del Consiglio nazionale per i beni culturali.

Il Ministro per i beni culturali e ambientali può inibire lavori o disporre la sospensione, quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi.”

Mit Art 1 GD Nr 312 vom 27. Juni 1985⁷⁹⁰ (sog „Galasso-Gesetz“) wurden den Bestimmungen von Art 82 DPR Nr 616/1977 weitere Absätze zugefügt, im Rahmen derer ua diverse Bereiche angeführt wurden, welche es unter Schutz zu stellen galt:

„Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;*
- b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;*
- c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto*

⁷⁸⁹ Siehe dazu die Ausführungen zu Art 80 ff DPR Nr 616/1977 zur Landeskompetenz Raumordnung unter IV.5. sowie nachstehend unter IV.6.A.b.

⁷⁹⁰ *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale* (GA Nr 152 vom 29.6.1985), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 431 vom 8.10. (GA Nr 197 22.08.1985).

11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;

e) i ghiacciai e i circhi glaciali;

f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboscimento;

h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;

i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;

l) i vulcani;

m) le zone di interesse archeologico.

[...]”

Von besonderer Relevanz für Südtirol war in diesem Zusammenhang etwa die Unterschutzstellung alpiner Flächen oberhalb von 1.600 Meter Meereshöhe. Neben den aufgezählten Bereichen enthielt das *Galasso-Gesetz* zudem auch eine Reihe zuständigkeitsrelevanter Regelungen und verpflichtete die Regionen, Landschaftsschutzpläne zu erstellen.

Der Verfassungsgerichtshof bestätigte die Verfassungskonformität der staatlichen Regelungen, welche als grundlegenden Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen der Republik zu qualifizieren seien und führte darüber hinaus aus, dass es sich dabei jedenfalls (nur) um einen Minimalschutz handle:

„[...] Ciò posto, è sufficiente osservare che il carattere di grande riforma economico-sociale è del tutto evidente nella nuova concezione della tutela paesaggistica che sta a base del decreto legge n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985.

[...] Non vi osta, infine, la previgenza di normative dell'autonomia speciale in materia più organiche o avanzate (ricorso Provincia di Bolzano) o la esigenza di interventi della detta autonomia anche più incisivi a tutela dell'interesse paesaggistico (ricorso Provincia di Trento), essendo evidente che la protezione fornita o preordinata con la normativa in argomento è pur sempre minimale, e non esclude né preclude normative regionali di maggiore o di pari efficienza (salva, come è ovvio, la verifica in concreto della effettiva compatibilità di esse con gli scopi e con le caratteristiche di fondo della riforma).[...]”⁷⁹¹

⁷⁹¹ VfGH Urteil Nr 151/1986 RE Pkt 8.

Der Verfassungsgerichtshof wies zudem ausdrücklich auf die Trennung der beiden Sachgebiete Landschaftsschutz bzw Raumordnung hin. Die Regelungen zum Landschaftsschutz im Rahmen des Titels zur Raumordnung sei nicht dahingehend auszulegen, dass erstere in letzterer aufgehe:

„[...] Una tutela così concepita è aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (cfr. sentenze di questa Corte n. 94 del 1985 e n. 359 del 1985), cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro.

*Essa non esclude né assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: funzione attribuita, con l'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., alla Regione (cfr. sentenze di questa Corte n. 239 del 1982 e n. 359 del 1985).[...]*⁷⁹²

Im Rahmen der Ausübung der Landeszuständigkeit im Bereich des Landschaftsschutzes sind diverse Überschneidungen bzw Interessenskonflikte mit Zuständigkeiten des Staates (aber auch anderen Landeskompetenzen) denkbar. Der Verfassungsgerichtshof hat im Zusammenhang mit staatlichen Regelungen hinsichtlich der Landesverteidigung darauf hingewiesen, dass keine grundsätzliche Hierarchie zwischen den beiden Sachgebieten und den zugrunde liegenden Verfassungswerten existiere und die Mechanismen der Abstimmung jeweiliger Interessen mittels der in Art 3 Gesetz Nr 898/1976⁷⁹³ vorgesehenen paritätischen Komitees für verfassungskonform erachtet.⁷⁹⁴ Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte er anlässlich staatlicher Regelungen für die Errichtung von Fernseh- und Radioübertragungsanlagen, welche aufgrund des einheitlichen nationalen Interesses hinsichtlich der Bereitstellung effizienter Übertragungsanlagen der staatlichen Zuständigkeit zuzuordnen ist, jedoch aufgrund des Prinzips der loyalen Zu-

⁷⁹² VfGH Urteil Nr 151/1986 RE Pkt 4. Die Trennung beider Sachgebiete war bereits zuvor im Rahmen einiger Entscheidungen hervorgehoben worden: zB VfGH Urteil Nr 9/1973 RE Pkt 5 und VfGH Urteil Nr 151/1972 RE Pkt 3.

⁷⁹³ GA Nr 8 vom 11.1.1977 idF Gesetz Nr 104/1990 (GA nr 105 vom 8.5.1990).

⁷⁹⁴ VfGH Urteil Nr 167/1987 RE Pkt 5.2. Siehe dazu auch die diesbezüglichen Ausführungen zur Raumordnung unter IV.5.

sammenarbeit sowie der primären Landeszuständigkeit eine Abstimmung in Form eines schwachen Einvernehmens erfordere.⁷⁹⁵

Die Provinz hat ihre Kompetenz bis 1992 mehrfach ausgeübt. Hervorzuheben ist dabei insb das bereits unter dem 1. Autonomiestatut verabschiedete Landesgesetz Nr 16 vom 25. Juli 1970 (und nachfolgende Änderungen)⁷⁹⁶, welches als grundlegendes Landschaftsschutzgesetz das Sachgebiet in Art 1 Abs 1 wie folgt definierte:

„Unter Schutz der Schönheit und der Merkmale der Landschaften und der Gebiete versteht man die Erhaltung und, wenn möglich, die Wiederherstellung des Bildes der natürlichen, ländlichen und städtlichen Landschaften und Gebiete, die besondere kulturelle oder ästhetische Werte aufweisen oder die ein typisches Naturbild darstellen.“

Dabei wurden gem Art 1 Abs 2 LG Nr 16/1970 folgende Kategorien unterschieden: Naturdenkmäler (lit a), weite Landstriche (lit b); Teile des natürlichen Lebensraumes – Biotope (lit c), Naturparks oder –reservate (lit d) sowie Gärten und Parkanlagen (lit e).

Gem Art 1-bis LG Nr 16/1970⁷⁹⁷ wurden, den Vorgaben des Galasso-Gesetzes folgend, nachstehende Gebiete unter Schutz gestellt:

- „a) die an Seen angrenzenden Flächen in einer Breite von 300 m ab den Seeufern; dies gilt auch für Gebiete, die höher als der See liegen;*
- b) die Flüsse, Bäche und Wasserläufe, die in den Verzeichnissen laut vereinheitlichtem Text der Rechtsvorschriften über die Gewässer und elektrischen Anlagen, genehmigt mit dem kgl. Dekret vom 11. Dezember 1933, Nr 1775, aufscheinen, einschließlich der Ufer und Dämme bis zu einer Breite von jeweils 150 m;*
- c) jener Teil der Berge, der mehr als 1600 m über dem Meeresspiegel liegt;*
- d) die Gletscher und Gletschermulden;*
- e) die Naturparke und Naturschutzgebiete, die vom Staat oder von der Provinz als solche ausgewiesen sind, sowie die äußeren Schutzzonen der Parke;*
- f) die Forst- und Waldgebiete, auch wenn sie vom Feuer zerstört oder beschädigt sind, und jene Gebiete, die der Aufforstung unterliegen;*
- g) die Feuchtgebiete, die im Verzeichnis laut DPR Nr 448 vom 13. März 1976, aufscheinen;*
- h) die Gebiete von archäologischer Bedeutung.“*

⁷⁹⁵ VfGH Urteil Nr 21/1991 RE Pkt 3 und 6/1993 RE Pkt 3. Siehe dazu auch die diesbezüglichen Ausführungen zu Art 8 Nr 4 und 5 ASt unter IV.4 und IV.5 sowie zur Unterscheidung zwischen starkem und schwachem Einvernehmen unter III.7.

⁷⁹⁶ Landschaftsschutz, ABI Nr 33 vom 11.8.1970.

⁷⁹⁷ Eingefügt durch LG Nr 35 vom 23.12.1987.

Darüber hinaus wurden die Landeskommissionen für den Landschaftsschutz eingerichtet (Art 2 LG Nr 16/1970) sowie die Verfahren der Unterschutzstellung geregelt (Art 3 ff LG Nr 16/1970).

Der Verfassungsgerichtshof erklärte Bestimmungen von Art 12 LG Nr 16/1970 für verfassungswidrig, da sie hinsichtlich der Errichtung großer Wasserableitung zur Elektrizitätgewinnung in der Nähe von unter Landschaftsschutz gestellten Gebieten die Genehmigung durch den Landeshauptmann vorsahen. Der Landschaftsschutz sei als dynamische Aufgabe zu verstehen, welche auch sozio-ökonomische Bedürfnisse zu berücksichtigen habe⁷⁹⁸ und bedürfe einer Abwägung der involvierten Interessen.⁷⁹⁹ Insb dann, wenn gleichzeitig die Zuständigkeit verschiedener Akteure betroffen sei, dürfte der Landschaftsschutz nicht andere Sachgebiete aushebeln – im konkreten Fall die staatliche Zuständigkeit auf dem Gebiet großer Wasserableitungen – und müsse daher auf die zur Verfügung stehenden Instrumente der Zusammenarbeit und insb auf das Instrument des Einvernehmens zurückgreifen.⁸⁰⁰

b) Umweltschutz

Der Begriff „Umweltschutz“ wird im Gegensatz zum Landschaftsschutz in der Verfassung 1948 nicht ausdrücklich genannt. Die diesbezügliche staatliche Gesetzgebung verweist jedoch neben Art 9 Verf zusätzlich auch auf Art 32 Verf. Der Umweltschutz geht damit über den Schutz visuell wahrnehmbarer Aspekte (bzw „Naturschönheiten“) hinaus und betrifft insb auch jene Bereiche, die sich auf das zu schützende Grundrecht der Gesundheit auswirken.

Eine erste umfangreiche Regelung auf dem Gebiet des Umweltschutzes wurde unter Verweis auf Art 9 und 32 Verf mit dem staatlichen Rahmengesetz zu den Schutzgebieten⁸⁰¹ geschaffen, welches das zu schützende „Naturvermögen“ wie folgt definierte:

⁷⁹⁸ VfGH Urteil Nr 94/1985 RE Pkt 3.

⁷⁹⁹ VfGH Urteil Nr 94/1985 RE Pkt 4 und 5.

⁸⁰⁰ VfGH Urteil Nr 94/1985 RE Pkt 5.

⁸⁰¹ Gesetz Nr 394 vom 6.12.1991, *Legge quadro sulle aree protette* (OBI nr 83 zu GA Nr 292 vom 13.12.1991).

„Ai fini della presente legge costituiscono il patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale.“⁸⁰²

Zur Realisierung dieser Schutzgebiete sollten folgende Zielsetzungen verfolgt werden, die einerseits den Schutz der Umwelt, deren Wiederherstellung und Förderung aber auch die entsprechende Sensibilisierung berücksichtigen sollten:

„I territori nei quali siano presenti i valori di cui al comma 2, specie se vulnerabili, sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e di gestione, allo scopo di perseguire, in particolare, le seguenti finalità:

a) conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici;

b) applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali;

c) promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili;

d) difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici.“⁸⁰³

Eine Reihe dafür relevanter Zuständigen waren den Regionen mit Normalstatut bereits zuvor mit DPR Nr 616/1977 übertragen worden. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insb die weite Definition der Raumordnung, welche gem Art 80 DPR Nr 616/1977 auch diverse Umweltaspekte umfasste:

„Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.“

Gem Art 81 Abs 1 lit a DPR Nr 616/1977 behielt sich der Staat ua folgende umweltrelevante Funktionen vor:

„l'identificazione, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 3 della legge n. 382 del 1975, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo“.

Die Übertragung von Verwaltungsfunktionen an die Regionen mit Normalstatut wurde hingegen mit Art 83 Abs 1 DPR Nr 616/1977 vorgesehen:

⁸⁰² Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 394/1991.

⁸⁰³ Art 1 Abs 3 Gesetz Nr 394/1991.

„Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali.”

Der Aspekt des Grundrechts auf Gesundheit kommt insb im Rahmen des Schutzes gegen Umweltverschmutzungen zu tragen. Art 101 DPR Nr 616/1977 sah in diesem Zusammenhang die Übertragung folgender Funktionen vor:

„Sono trasferite alle regioni salvo quanto disposto successivamente, le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine all'igiene del suolo e dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, compresi gli aspetti igienico sanitari delle industrie insalubri.

Il trasferimento riguarda in particolare le funzioni concernenti:

- a) la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti liquidi e idrosolubili;*
- b) la programmazione di interventi per la prevenzione ed il controllo dell'igiene del suolo e la disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani industriali;*
- c) la tutela dell'inquinamento atmosferico ed idrico di impianti termici ed industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto da scarichi veicolari;*
- d) il controllo e la prevenzione dell'inquinamento acustico prodotto da sorgenti fisse, nonché quello prodotto da sorgenti mobili se correlate a servizi, opere ed attività trasferite alle regioni;*
- e) la formazione professionale degli addetti alla gestione degli impianti termici.*

Sono inoltre trasferite alle regioni le funzioni statali relative ai comitati regionali per l'inquinamento atmosferico, che potranno essere integrati nella loro composizione e nelle loro funzioni anche con riferimento alle funzioni regionali in materia di igiene acustica, idrica del suolo; nonché alla commissione provinciale per la protezione sanitaria della popolazione dai rischi delle radiazioni, di cui all'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185.”

Eingeschränkt wurden die Zuständigkeiten der Regionen durch den staatlichen Vorbehalt der Kompetenzen gem Art 102 DPR Nr 616/1977:

„Ferme restando le competenze attribuite allo Stato dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:

- 1) la fissazione dei limiti minimi inderogabili d'accettabilità delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera e delle emissioni sonore;*
- 2) il coordinamento dell'attività di ricerca e sperimentazione tecnico scientifica;*
- 3) la rilevazione nazionale dei fenomeni di inquinamento e la determinazione delle tecniche di rilevamento e dei metodi di analisi degli inquinamenti;*
- 4) la determinazione, d'intesa con le regioni interessate, di zone di controllo dell'inquinamento atmosferico a carattere interregionale ed il coordinamento delle attività delle regioni;*
- 5) i programmi di disinquinamento fuori dai casi previsti dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, da adottare d'intesa con le regioni interessate;*
- 6) i provvedimenti straordinari a tutela dell'incolumità pubblica;*

7) *l'inquinamento atmosferico ed acustico da fonti veicolari, ad eccezione di quanto previsto dall'art. 104, primo comma;*

8) *l'inquinamento acustico da sorgenti mobili connesse ad attività, opere o servizi statali;*

9) *il rilascio e la revoca del patentino di cui all'articolo 16 della legge 13 luglio 1966, n. 615;*

10) *la protezione dall'inquinamento radioattivo derivante dall'impiego di sostanze radioattive, nonché' dalla produzione e dall'impiego dell'energia nucleare."*

Aus der hier nachskizzierten Definition des Umweltschutzes ergibt sich, dass der Landschaftsschutz jedenfalls nur einen Teilaspekt des Natur- bzw Umweltschutzes darstellen kann.

Andererseits zeigen insb die damit verbundenen Verwaltungsbefugnisse und die diesbezügliche Verteilung von Kompetenzen, dass der Umweltschutz eine ganze Reihe von Landeskompetenzen berührt. Aufgrund der thematischen Einordnung diesbezüglicher Funktionen im Rahmen des DPR Nr 616/1977 sind neben dem Landschaftsschutz insb die primäre Landeszuständigkeit auf dem Gebiet der Raumordnung (Art 8 Nr 5 ASt) sowie die sekundäre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Hygiene und des Gesundheitswesens (Art 9 Nr 10 ASt) hervorzuheben. Die diesbezüglichen Aspekte werden auch unter dem Überbegriff „*tutela dell'ambiente in senso tecnico*“ zusammengefasst.⁸⁰⁴

Weitere Berührungspunkte ergeben sich etwa auch zu den primären Landeskompetenzen auf den Gebieten Gemeinnutzungsrechte (Art 8 Nr 7 ASt), Bergbau und Mineral- und Thermalwässer (Art 8 Nr 14 ASt), Jagd und Fischerei (Art 8 Nr 15 ASt), Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke (Art 8 Nr 16 ASt), Landwirtschaft und Forstwirtschaft (Art 8 Nr 21 ASt) und Wasserbauten der dritten, vierten und fünften Kategorie (Art 8 Nr 24 ASt) sowie der sekundären Zuständigkeit zur Gewässernutzung (Art 9 Nr 10 ASt).

Hinsichtlich der Definition und der Entwicklung involvierter Landeskompetenzen ist auf die einzelnen Analysen der jeweiligen Sachgebiete zu verweisen. Nachfolgend werden ausgewählte Bestimmungen des Staates und der Provinz sowie eine Übersicht einschlägiger Kompetenzkonflikte dargestellt:

Im Rahmen der **Raumordnung** wurden hinsichtlich Kompetenzkonflikten einerseits die Prinzipien der loyalen Zusammenarbeit und des Einvernehmens betont, andererseits aber auch auf die staatliche Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis mit dem Ziel des Schutzes primärer Verfassungswerte und die damit verbundene Notwendigkeit einheitlicher Regelungen hingewiesen: Solche primäre Verfassungswerte würden auch die Befugnis des Umweltministers begründen, Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz vor Umweltgefahren in Nationalparks zu treffen.⁸⁰⁵ Bestätigt wurde die staatliche Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis ua auch hinsichtlich Bestimmungen gem Gesetz Nr 394/1991⁸⁰⁶ sowie Gesetz Nr 183 vom 18. Mai 1989⁸⁰⁷. Hingewiesen wurde dabei regelmäßig auch auf den Katalog staatlicher Zuständigkeiten nach Art 81 DPR 616/1977, wobei im Falle von Überschneidungen mit Landeszuständigkeiten auch Kooperationsmechanismen – wie das Einvernehmen oder die Einholung von Stellungnahmen – vorzusehen seien.⁸⁰⁸

Für verfassungskonform wurden ua jene Bestimmungen des *Galasso*-Gesetzes erachtet, mit welchen auf staatlicher Ebene die Umweltverträglichkeitsprüfung eingeführt wurde. Das staatliche Handeln sei aufgrund der Verpflichtung des Gemeinschaftsrechts gerechtfertigt gewesen und sehe überdies ausreichende Verfahren der Zusammenarbeit vor. Zudem habe das Land die Möglichkeit, für jene Bereiche, die im eigenen Zuständigkeitsbereich liegen, eigene Regelungen zu erlassen.⁸⁰⁹ Die Autonome Provinz Bozen ist dieser Möglichkeit eines eigenen UVP-Gesetzes mit Landesgesetz Nr 27 vom 7. Juli 1992⁸¹⁰ nachgekommen.

Im Bereich des sog „technischen Umweltschutzes“ wurden vom Staat, unter Verweis auf die dem Staat vorbehaltenen Befugnisse im Bereich des **Gesundheitswesens** in Ausübung der Aufgaben nach Art 102 Nr DPR 616/1977 und der le-

⁸⁰⁴ Vgl *Eva Maria Haberland*, Tutela del paesaggio e protezione ambientale, in Marko/Orgino/Palermo (Hg), L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano (294) 303ff.

⁸⁰⁵ VfGH Urteil Nr 616/1987 RE Pkt 4.

⁸⁰⁶ Vgl VfGH Urteil Nr 366/1992.

⁸⁰⁷ *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo* (OBI Nr 38 zu GA Nr 120 vom 25.5.1989).

⁸⁰⁸ VfGH Urteil Nr 85/1990, insb RE Pkt 6 und 8.

⁸⁰⁹ VfGH Urteil Nr 210/1987 RE Pkt 4 ff.

⁸¹⁰ Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung, ABI Nr 31 vom 28.7.1992.

diglich sekundären Landeszuständigkeit auf dem Gebiet Hygiene- und Gesundheitswesen, zahlreiche staatlichen Normen erlassen. In diesem Zusammenhang wurden ua Normen auf den Gebieten Lärm-⁸¹¹, Luft-⁸¹², Gewässerschutz⁸¹³ sowie Abfallwesen⁸¹⁴ erlassen, wobei regelmäßig gemeinschaftsrechtliche Vorgaben umgesetzt wurden. Im Rahmen diesbezüglicher Kompetenz- und Befugniskonflikte wurden insb jene Bestimmungen für verfassungskonform erachtet, mit denen der Staat Mindeststandards festlegte.⁸¹⁵ Der Verfassungsgerichtshof argumentierte regelmäßig damit, dass es sich dabei um Grundsatznormen auf dem Sachgebiet des Hygiene- und Gesundheitswesens handle und die Provinz lediglich sekundäre Kompetenzen besitze. Letztere dürften aber jedenfalls nicht durch die Regelung von Detailfragen hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit der Provinz in Frage gestellt werden.⁸¹⁶ Die Autonome Provinz hat in den diesbezüglichen Gebieten ihre Zuständigkeit ua mit Landesgesetz Nr 66 vom 20. November 1978⁸¹⁷, Landesgesetz Nr 12 vom 4. Juni 1973 (und nachfolgende Änderungen)⁸¹⁸, Landesgesetz Nr 63 vom 6. September 1973⁸¹⁹, Landesgesetz Nr 61 vom 6. September 1973⁸²⁰ ausgeübt. Hinzuweisen ist zudem auf das Landesgesetz Nr 1 vom 2. Jänner 1981 über die Regelung des Landesgesundheits-

⁸¹¹ DPR Nr 277 vom 15.8.1991, *Attuazione delle direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE e n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, a norma dell'art. 7 della legge 30 luglio 1990, n. 212* (OBI Nr 53 zu GA Nr 200 vom 27.8.1991).

⁸¹² DPR Nr 203 vom 24.5.1988, *Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183* (OBI Nr 53 zu GA Nr 140 vom 16.6.1988).

⁸¹³ DPR Nr 470 vom 8.6.1982, *Attuazione della direttiva (CEE) n. 76/160 relativa alla qualità delle acque di balneazione* (GA Nr 203 vom 26.7.1982); DPR Nr 515 vom 3.7.1982, *Attuazione della direttiva (CEE) n. 75/440 concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile* (GA Nr 216 vom 7.8.1982).

⁸¹⁴ Gesetzesdekret Nr 397 vom 9.9.1988, *Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali* (GA Nr 213 vom 10.9.1988), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 475 vom 9.11.1988 (in GA Nr 264 10.11.1988); sowie *Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti* (GA Nr 203 vom 1.9.1987); umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 441 vom 29.10.1987 (GA Nr 255 vom 31.10.1987).

⁸¹⁵ So etwa VfGH Urteile Nr 517/1991 RE Pkt 3; Nr 305/1988 RE Pkt 3 und 4; Nr 306/1988 RE Pkt 3; Nr 324/1989.

⁸¹⁶ VfGH Urteil Nr 517/1991 RE Pkt 4.

⁸¹⁷ Maßnahmen gegen Lärmbelästigung, OBI Nr 2 zum ABI Nr 22 vom 2.5.1979.

⁸¹⁸ Maßnahmen gegen die Verseuchung der Luft im Freien und in geschlossenen Gebäuden und Räumen, die als Arbeitsstätten dienen, ABI Nr 29 vom 10.7.1973.

⁸¹⁹ Bestimmungen zum Schutze der Gewässer vor Verschmutzung und zur Regelung der Abwasserbeseitigung, ABI Nr 63 vom 23.10.1973.

dienstes⁸²¹. Mit letzterem wurden die Sanitätseinheiten errichtet, welche auf einem Zusammenschluss von Gemeinden beruhte und Aufgaben im Bereich der Überwachung der Umwelt erhielt.⁸²²

B. Entwicklungen 1992 -2001

a) Landschaftsschutz

Mit GvD Nr 490 vom 29. Oktober 1999⁸²³ wurde auf staatlicher Ebene ein Einheitstext der Kultur- und Landschaftsgüter geschaffen, der kaum innovative Elemente aufwies sondern überwiegend eine Zusammenführung der Bestimmungen des *Galasso*-Gesetzes sowie jene von Gesetz Nr 1497/1939 und des Zuständigkeitskatalogs nach Art 82 Gesetz Nr 616/1977 darstellte, wobei letztere Bestimmungen im Zuge des Einheitstextes aufgehoben wurden.

Hinsichtlich der Ausübung der Landesbefugnis ist insb auf den Landesentwicklungs- und Raumordnungsplan (nachfolgend „LEROP“) hinzuweisen, welcher im fünften allgemeinen Grundsatz hinsichtlich des Schutzes der Kultur- und Naturlandschaften folgendes vorsieht:

„Bei der Entwicklung des Landes und der Landesteile ist das reiche kulturelle Erbe zu sichern und die charakteristischen Landschaftsbilder sind weitestgehend zu erhalten.

Die Landschaft mit ihrem Wechsel von Kultur- und Naturlandschaft ist zu erhalten und zu pflegen.“

Die allgemeine Grundsätze stellen gem Art 1 Abs 2 LG Nr 3 vom 18. Jänner 1995⁸²⁴ Kriterien für die Ausrichtung der gesetzgeberischen Tätigkeit und der Verwaltungstätigkeit des Landes dar.

b) Umweltschutz

Neben den Änderungen von Bestimmungen zum Landschaftsschutz sowie zum Umweltschutz in Art 82 DPR Nr 616/1977 durch GvD Nr 490/1999 wurden mit Art

⁸²⁰ Vorschriften zum Schutze des Bodens vor Verunreinigung und zur Regelung des Einsammelns, der Abfuhr und der Beseitigung der festen und schlammigen Abfälle, ABI Nr 46 vom 23.10.1973.

⁸²¹ SO zum ABI Nr 2 vom 9.1.1981.

⁸²² Siehe dazu auch die Ausführungen zum Hygiene und Gesundheitswesen unter V.10.

⁸²³ *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352* (OBI Nr 229 zu GA Nr 302 vom 27.12.1999).

69ff DPR Nr 112/1998 eine Reihe weiterer staatlicher Aufgaben sowie Zuständigkeitsverteilungen hinsichtlich des Umweltschutzes definiert. Letztere Bestimmungen sind auf die Provinz Bozen mangels einer entsprechenden – in Art 10 GvD Nr 112/1998 vorgesehenen – Durchführungsbestimmung, nicht anwendbar.

Auf staatlicher Ebene ist zudem auf die Einrichtung der Nationalen Agentur für den Umweltschutz („*Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente - ANPA*“) mit Gesetzesdekret Nr 496 vom 4. Dezember 1993⁸²⁵ hinzuweisen. Der ANPA wurden ua technische Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnisse gegenüber den Agenturen der Regionen und autonomen Provinzen, deren Errichtung in Art 3 GD Nr 496/1993 vorgesehen wurde, übertragen. Die staatliche Regelung wurde für verfassungskonform erachtet und als grundlegende Bestimmung der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik eingestuft.⁸²⁶ Die entsprechende Landesagentur wurde mit Landesgesetz Nr 26 vom 19. Dezember 1995⁸²⁷ errichtet und geregelt. Mit Art 38ff GvD Nr 300 vom 30. Juli 1999⁸²⁸ erfolgte die Umwandlung der staatlichen Agentur ANPA in die sog APTAT („*Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici*“).

Zudem ist ua auf folgende Regelungen im Bereich des technischen Umweltschutzes hinzuweisen: Mit GvD Nr 31 vom 2. Februar 2001⁸²⁹ wurden in Umsetzung einer europäischen Richtlinie Vorgaben hinsichtlich der Wasserqualität erlassen, wobei ausdrücklich eine Schutzklausel hinsichtlich der Kompetenzen der Autonomen Provinz Bozen vorgesehen wurde.⁸³⁰ Die ebenfalls in Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben erlassenen Bestimmungen nach GvD Nr 152

⁸²⁴ Genehmigung des Landesentwicklungs- und Raumordnungsplanes, ABI Nr 5 vom 31.1.1995.

⁸²⁵ *Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente* (GA Nr 285 vom 4.12.1993), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 61 vom 21.1.1994 (GA Nr 21 vom 27.01.1994).

⁸²⁶ VfGH Urteil Nr 356/1994 RE Pkt 3.

⁸²⁷ Landesagentur für Umwelt und Arbeitsschutz, ABI Nr 1 vom 2.1.1996.

⁸²⁸ *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (OBI Nr 163 zu GA Nr 203 vom 30.8.1999).

⁸²⁹ *Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano* (OBI Nr 41 zu GA Nr 52 vom 3.3.2001).

⁸³⁰ Art 18 GvD 31/2001: „Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province di Trento e Bolzano.“

vom 11. Mai 1999⁸³¹ waren Gegenstand eines Konfliktes mit der Autonomen Provinz Bozen. Der Verfassungsgerichtshof schloss hinsichtlich Art 1 Abs 3 GvD 152/1999, welcher vorsah, dass die Provinz ihre Gesetzgebung entsprechend den statutarischen Vorgaben an die Grundsätze der staatlichen Normen anzupassen hat, eine Verletzung der Landesautonomie aus.⁸³² Der Provinz (sowie den Regionen) stünden ausreichende Spielräume zur Regelung der Materie offen, wobei gleichzeitig festgehalten wurde, dass eine im Grundsatz einheitliche Regelung im Bereich der Umwelt unerlässlich sei:

*„Infatti, è evidente la necessità imprescindibile di assicurare sia il soddisfacimento di esigenze in materia di inquinamento, da qualificarsi come unitarie e di primaria importanza nazionale per la rilevanza dell'ambiente, sia il conseguimento e l'adeguamento degli obiettivi doverosamente comuni e coordinati anche per i riflessi sulle regioni a valle o limitrofe, sia infine l'assolvimento degli obblighi comunitari generali per tutto il territorio dello Stato, in ordine ai quali lo Stato ha una sua specifica responsabilità.“*⁸³³

Mit Gesetz Nr 447 vom 26. Oktober 1995⁸³⁴ wurde ein Rahmengesetz zur Lärmbelastung erlassen, dessen Grundsatzbestimmungen für die Provinz Bozen gem Art 1 Abs 2 ausdrücklich als grundlegende Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen der Republik qualifiziert wurden.

Der Verfassungsgerichtshof hat im Urteil Nr 156/1995 zu den Gemeinnutzungsrechten allgemein festgehalten, dass diese als Instrumente der Bewahrung der originären Ausgestaltung des Territoriums auch Instrumente des Umweltschutzes sind.⁸³⁵

Die Provinz hat ihre autonomen Befugnisse im Bereich des sog technischen Umweltschutzes ua mit Landesgesetz Nr 8 vom 16. März 2000⁸³⁶ ausgeübt. Zu-

⁸³¹ *Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole* (OBI Nr 101 zu GA Nr 124 vom 29.5.1999) idF GvD Nr 258 vom 18.8.2000, *Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128* (OBI 153 Nr zu GA Nr 218 vom 18.9.2000).

⁸³² VfGH Urteil Nr 412/2001 RE Pkt 3.

⁸³³ VfGH Urteil Nr 412/2001 RE Pkt 5.

⁸³⁴ *Legge quadro sull'inquinamento acustico* (OBI Nr 125 zu GA Nr 254 vom 30.10.1995).

⁸³⁵ RE Pkt 3.2. Siehe dazu auch die Ausführungen zu den Gemeinnutzungsrechten unter IV.7.

⁸³⁶ Bestimmungen zur Luftreinhaltung, Beilb. Nr 1 zum ABI Nr 13 vom 28.3.2000.

dem wurde mit Landesgesetz Nr 7 vom 24. Juli 1998⁸³⁷ das UVP-Gesetz der Provinz, dessen Regelungen für mangelhaft befunden worden waren, noch vor Entscheidung einer diesbezüglich anhänglichen Rechtssache vor dem EuGH⁸³⁸, grundlegend überarbeitet. Hinzuweisen ist darüber hinaus auf die Bestimmungen des LEROP, dessen allgemeine Grundsätze gem Art 1 Abs 2 LG/1995⁸³⁹ Kriterien für die Ausrichtung der gesetzgeberischen Tätigkeit und der Verwaltungstätigkeit des Landes darstellen. Im sechsten allgemeinen Grundsatz ist in diesem Zusammenhang ausdrücklich der Schutz des Ökosystems vorgesehen:

„Das Gleichgewicht des Naturhaushalts, dessen Funktion, Regenerationsfähigkeit und das Zusammenwirken der Naturgüter sind zu wahren oder, wo erforderlich, wiederherzustellen. [...]“

C. Entwicklungen seit 2001

Mit der Verfassungsreform von 2001 zählt Art 117 Abs 2 Verf unter den ausschließlichen Befugnissen des Staates explizit den „Umwelt, Ökosystem- und Kulturgüterschutz“ (lit s) auf. Zudem wurde die „Aufwertung der Kultur- und Umweltgüter“ den konkurrierenden regionalen Kompetenzen nach Art 117 Abs 3 Verf zugeordnet.

a) Landschaftsschutz

Auf Staatsebene wurden die Gesetze im Bereich des Landschaftsschutzes im Einheitstext der Kultur- und Landschaftsgüter GvD Nr 42 vom 22. Jänner 2004⁸⁴⁰ zusammengefasst. Der sog „*Codice Urbani*“ beschreibt die Landschaft nunmehr als Teil des Raumes, wie er von seinen Bewohnern und Besuchern wahrgenommen wird (Art 131). Die Landschaft wird als Ergebnis der Einwirkungen von Natur und Mensch verstanden und schließt neben wilder Natur auch urbanisierte Landschaften ein.⁸⁴¹ Art 142 GvD Nr 42/2004 enthält hierzu eine Auflistung unter Schutz gestellter Gebiete bzw Landschaftswerte. Art 8 GvD Nr 42/2004 enthält eine Schutzklausel hinsichtlich der autonomen Landeszuständigkeiten. Die Be-

⁸³⁷ Umweltverträglichkeitsprüfung, ABI Nr 32 vom 4.8.1998.

⁸³⁸ EuGH, Rs C-435/97, WWF u.a., Slg 1999, 5613.

⁸³⁹ Genehmigung des Landesentwicklungs- und Raumordnungsplanes, ABI Nr 5 vom 31.1.1995.

⁸⁴⁰ GvD Nr 42 vom 22.1.2004.

stimmung nach Art 131 Abs 3 GvD 42/2004, wonach der Staat ausschließliche Zuständigkeit auf dem Gebiet des Landschaftsschutzes besitzt, wurde insofern für verfassungswidrig erklärt, als sie sich ausdrücklich auch auf die Autonomen Provinzen Bozen und Trient bezog. Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes und der Landeskompentenz auf dem Gebiet des Landschaftsschutzes stellte der Verfassungsgerichtshof folgendes fest:

„Ne consegue che la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., lettera s), Cost. non può operare nei confronti della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela del paesaggio, giacché essa è espressamente riservata alla sua competenza legislativa primaria, nei limiti segnati dall'art. 4 dello statuto, i quali [...] comportano che la Provincia di Trento debba rispettare la norma fondamentale di riforma economico-sociale costituita dal citato art. 142.

In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e Bolzano relativamente alle attribuzioni in materia di tutela del paesaggio, l'efficacia della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 131, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 63 del 2008, va estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.⁸⁴²

Im Rahmen eines von der Provinz Trient angestrebten Befugniskonfliktes anlässlich eines Ministerialdekrets hinsichtlich der Nutzung erneuerbarer Energien bestätigte der Verfassungsgerichtshof die primäre Zuständigkeit auf dem Gebiet des Landschaftsschutzes, verwies aber gleichzeitig auf die Notwendigkeit der Koordinierung mit anderen Sachgebieten im Falle einer Interessensüberschneidung:

„[...] Poiché la materia «paesaggio», a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome, nessun riferimento alle stesse si rinviene nel d.lgs. n. 387 del 2003, che si rivolge alle Regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze, per quel che qui interessa, delle Province autonome di Trento e Bolzano. La competenza legislativa delle suddette Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Resta inteso, peraltro, che le competenze primarie delle Province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sia nell'ambito fissato dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), che stabilisce la «ripartizione fra

⁸⁴¹ Vgl Ebner/Maier/Pircher (2007) 13.

⁸⁴² VfGH Urteil Nr 226/2009 RE Pkt 4 und 5.

regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili». [...]»⁸⁴³

Für verfassungskonform wurde hingegen die Anwendbarkeit der staatlichen Bestimmungen bezüglich der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens hinsichtlich der Genehmigung von geringfügigen Eingriffen im Sinne des Landschaftsschutzes nach Art 6 Abs 2 DPR Nr 139 vom 9. Juli 2010⁸⁴⁴ erklärt. Die Bestimmung sei Ausdruck der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit auf dem Gebiet der „Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (Art 117 Abs 2 lit m Verf) und sei zudem als Grundsatznorm wirtschaftlich-sozialer Reformen der Republik zu klassifizieren.⁸⁴⁵

Das Landschaftsschutzgesetz Nr 16/1970 wurde mehrfach (im Rahmen von Omnibusgesetzen) geändert und aktualisiert.

b) Umweltschutz

Auf nationaler Ebene wurde mit GvD Nr 152 vom 3. April 2006⁸⁴⁶ ein Einheitstext im Umweltbereich (sog „*Codice dell'ambiente*“) geschaffen, welcher in Art 7 Zuständigkeiten der Regionen und Autonomen Provinzen vorsieht (Abs 7) und eine diesbezügliche jährliche Mitteilungspflicht an das Innenministerium vorschreibt (Abs 8).

Die 1999 errichtete staatliche Agentur APTAT wurde mit Art 28 GD Nr 112 vom 28. Juni 2008⁸⁴⁷ durch die sog ISPRA („*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*“), welche die Aufgabe weiterer Agenturen auf dem Gebiet des Umweltschutzes vereint, ersetzt.

Der Verfassungsgerichtshof stellte ausdrücklich fest, dass das Autonomiestatut keine Zuständigkeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes vorsehe:

⁸⁴³ VfGH Urteil Nr 275/2011 RE Pkt 3.3.

⁸⁴⁴ *Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni* (GA Nr 199 vom 26.8.2010).

⁸⁴⁵ VfGH Urteil Nr 207/2012. Vgl auch unter IV.1.C.

⁸⁴⁶ *Norme in materia ambientale* (OBl Nr 96 zu GA Nr 88 vom 14.4.2006).

„Si deve pure osservare che la materia «tutela dell'ambiente» non è contemplata nello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, con la conseguenza che tutti gli oggetti, che non rientrano nelle specifiche e delimitate competenze attribuite alle Province autonome, rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale.»⁸⁴⁸

In der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs wurde hinsichtlich staatlicher Regelungen regelmäßig auf die ausschließlichen transversalen Befugnisse auf dem Gebiet des Umweltschutzes gem Art 117 Abs 2 lit s Verf verwiesen und der grundsätzliche Vorrang gegenüber (primären und sekundären) Landeszuständigkeiten betont:

„[...]La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di „ambiente” in termini generali e onnicomprensivi. [...]

Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati.

Si parla, in proposito, dell'ambiente come „materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi.[...]”⁸⁴⁹

Insb hinsichtlich des sog **technischen Umweltschutzes** wurde in diesem Zusammenhang die staatliche Zuständigkeit der Definition von Mindestschutzstandards bestätigt. Entsprechend wurden eine Reihe davon abweichender Landesbestimmungen, welche mit Landesgesetz Nr 4 vom 10. Juni 2008⁸⁵⁰ auf den Ge-

⁸⁴⁷ *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria* (OBI Nr 152 zu GA Nr147 vom 25.6.), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 133 vom 6.8.2008 (in SO Nr 196 zu GA Nr 195 vom 21.8.2008).

⁸⁴⁸ VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 5.1.

⁸⁴⁹ VfGH Urteil Nr 378/2007 RE Pkt 4.

⁸⁵⁰ Änderung von Landesgesetzen in verschiedenen Bereichen und andere Bestimmungen, Beiblatt Nr 2 zum ABI Nr 26 vom 24.6.2008.

bieten der Abfallbewirtschaftung⁸⁵¹ sowie der Luftreinhaltung⁸⁵² geändert bzw. ergänzt wurden, für verfassungswidrig erachtet, da sie nicht den staatlichen Standards gem GvD 152/2006 entsprachen.⁸⁵³

Im Urteil Nr 151/2011 unterstrich der Verfassungsgerichtshof, dass der Schutz der Fauna *per se* nicht in den Zuständigkeitsbereich der Autonomen Provinz Bozen falle und erklärte diesbezügliche Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 6 vom 12. Mai 2010⁸⁵⁴ für verfassungswidrig.⁸⁵⁵ Der Vorrang staatlicher Mindeststandards in Hinblick auf Landesbestimmungen im Bereich der **Jagd**⁸⁵⁶ sowie der **Tierparke**⁸⁵⁷ war bereits zuvor festgestellt worden.

Gegenüber der Landeszuständigkeit auf dem Gebiet des **Zivilschutzes** wurde etwa im Bereich der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen die staatliche Zuständigkeit hinsichtlich Kontrollen sowie der Festlegung von Mindeststandards auf dem ganzen Staatsgebiet bestätigt.⁸⁵⁸

Auch hinsichtlich des **Bergbaus** wird die Bedeutung des Umweltschutzes in Form eines primären und absoluten Verfassungswertes hervorgehoben und die ausschließliche staatliche Zuständigkeit als Schranke der primären Landeszuständigkeit konstatiert, dessen Schutzstandards zu beachten sind.⁸⁵⁹ Staatliche Regelungen hinsichtlich der Nutzung geothermischer Energien, welche traditionell der Bergbaumaterie zugeordnet worden war, wurden insofern für verfassungskonform erachtet, als es sich um ein multifunktionales Gut handle („*bene giuridico multifunzionale*“), welches als erneuerbare Energiequelle neben dessen wirtschaftlichen Komponenten auch starke Bezüge zum Umweltschutz aufwei-

⁸⁵¹ Die Bestimmungen betrafen das Landesgesetz Nr 4 vom 26.5.2006 igF, Abfallbewirtschaftung und Bodenschutz, OBI Nr 2 zum ABI Nr 24 vom 13.6.2006.

⁸⁵² Die Bestimmungen betrafen das Landesgesetz Nr 8 vom 16.3.2000 igF, Bestimmungen zur Luftreinhaltung, OBI Nr 1 zum ABI Nr 13 vom 28.3.2000.

⁸⁵³ VfGH Urteil Nr 315/2009. Siehe zur Abfallbewirtschaftung bereits zuvor VfGH Urteil Nr 62/2008, sowie hinsichtlich Bestimmungen der Provinz Trient VfGH Urteil Nr 269/2014 RE Pkt 10.1.

⁸⁵⁴ Naturschutzgesetz und andere Bestimmungen, ABI Nr 21 vom 25.5.2010.

⁸⁵⁵ VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.1.

⁸⁵⁶ VfGH Urteil Nr 536/2002 RE Pkt 5 und 6. Mit VfGH Urteil Nr 227/2003 erfolgte zudem der Verlust der Detailkompetenz zur Festlegung der jagdbaren Wildarten und der Jagdzeiten. Siehe zur Jagd zudem VfGH Urteile Nr 387/2008; Nr 151/2011; Nr 278/2012 sowie die Ausführungen unter IV.15.

⁸⁵⁷ VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 6.2. Siehe außerdem VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.2 und 3.3 sowie die Ausführungen unter IV.16.

⁸⁵⁸ VfGH Urteil Nr 135/2005 RE Pkt 4. Siehe weiterführend die Ausführungen unter IV.13.

se.⁸⁶⁰ Aufgrund der Natur der Nutzung geothermischer Energiequellen als multifunktionales Gut unterliegt der Landesgesetzgeber staatlichen Vorgaben im Sinne einer „wirtschaftlich-sozialen Reform“. Auch die wirtschaftliche Nutzung von Mineral- und Thermalwasser unterliegt dem staatlichen Rahmen- und Grundsatzgesetz. Hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang die staatliche Zuständigkeit im Bereich des Wettbewerbsschutzes gem Art 117 Abs 2 lit e Verf, wobei dieser – ebenso wie die Materie des Umweltschutzes – stark vom Unionsrecht determiniert werden.

Neben den bereits aufgezeigten Bestimmungen hat die Autonome Provinz Bozen ihre Zuständigkeiten ua mit Landesgesetz Nr 20 vom 5. Dezember 2012⁸⁶¹ und Landesgesetz Nr 8 vom 18. Juni 2002⁸⁶² ausgeübt. Mit Landesgesetz Nr 2 vom 5. April 2007⁸⁶³ wurde zudem eine Reform des UVP-Gesetzes der Provinz vorgenommen.⁸⁶⁴

D. Ergebnis

Die vorausgegangene Analyse zeigt, dass es sich bei den Sachgebieten Landschaftsschutz und Umweltschutz um zwei voneinander zu unterscheidende Materien handelt. Während sich der Landschaftsschutz vornehmlich mit dem Erscheinungsbild bzw visuell wahrnehmbaren Aspekten beschäftigt und damit (lediglich) ein Teilbereich des Umweltschutzes betrifft, umfasst letzterer die Umwelt als ganzheitliches Gut und zielt neben der Erhaltung bzw Verbesserung der Umweltsituation an sich, auch auf den Schutz der Gesundheit des Menschen ab.

Während der Landschaftsschutz explizit als Landeskompetenz vorgesehen ist, kann dies für den Umweltschutz nicht bestätigt werden. Aufgrund dieser Unterscheidung wiesen die Handlungsspielräume der Provinz Bozen in den jeweiligen

⁸⁵⁹ VfGH Urtei Nr 145/2013 RE Pkt 2.1.

⁸⁶⁰ VfGH Urteil Nr 112/2011 RE Pkt 2 und 3. Siehe hierzu weiterführend die Ausführungen unter IV.14.

⁸⁶¹ Bestimmungen zur Lärmbelastung, ABI Nr 51 vom 18.12.2012.

⁸⁶² Bestimmungen über die Gewässer, OBI Nr 2 zum ABI Nr 28 vom 2.7.2002.

⁸⁶³ Umweltprüfung für Pläne und Projekte, OBI Nr 3 zum ABI Nr 16 vom 17.4.2007.

⁸⁶⁴ Für eine Übersicht zur relevanten Gesetzgebung der Europäischen Union, des Staates sowie des Landes im Bereich des „technischen Umweltschutzes“ sei angesichts der hohen Regelungsdichte auf die Homepage der Landesagentur für Umwelt verwiesen: <http://www.provinz.bz.it/umweltagentur/wasser/gesetzgebung-wasser.asp> (zuletzt abgerufen am 28.1.2015).

Bereichen bereits vor 1992 wesentliche Unterschiede auf. Diese Unterschiede sind auch in der weiteren Entwicklung offenkundig erkennbar und scheinen insb seit der Verfassungsreform von 2001 eine noch markantere Ausprägung aufzuweisen.

a) Landschaftsschutz

Die Definition des Landschaftsschutzes geht auf staatliche Gesetze der 1930er Jahre zurück und hat sich in der Grundkonzeption auch in den geltenden Normen kaum verändert. Die Landeszuständigkeit war bereits vor 1992 von der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs bestätigt worden, wobei im Falle von Überschneidungen mit Zuständigkeiten des Staates ausdrücklich eine hierarchische Beziehung ausgeschlossen und auf Koordinierungsmechanismen – wie das Einvernehmen – verwiesen wurde.

Der Verfassungsgerichtshof hat die primäre Landeskompetenz auch nach der Verfassungsreform ausdrücklich bestätigt und festgestellt, dass Auswirkungen der staatliche Normen auf Basis der ausschließlichen Zuständigkeit des Umweltschutzes nur innerhalb der Schranken nach Art 4 ASt zulässig sind.⁸⁶⁵ Auch nach 2001 wurde auf die Notwendigkeit der Koordinierung im Falle sich überschneidender Zuständigkeiten verwiesen.⁸⁶⁶

Insgesamt ist damit hinsichtlich der primären Zuständigkeit des „Landschaftsschutzes“ keine wesentliche Änderung zu erkennen.

b) Umweltschutz

Der Umweltschutz war 1992 weder im Autonomiestatut noch in der damals geltenden Verfassung explizit verankert. Die staatliche Zuständigkeit beruhte vorwiegend auf dem Schutz der Gesundheit. Detailregelungen und spezifische Zuständigkeitsverteilungen erfolgten zusätzlich im Rahmen der Raumordnung.

In diesem Rahmen verfügt die Autonome Provinz Bozen über eine Reihe von statutarischen „umweltschutzrelevanten Zuständigkeiten“ – wie insb der Raum-

⁸⁶⁵ VfGH Urteil Nr 226/2009 RE Pkt 4 und 5.

⁸⁶⁶ VfGH Urteil Nr 275/2011 RE Pkt 3.3.

ordnung (Art 8 Nr 5 ASt) sowie dem Hygiene und Gesundheitswesen (Art 9 Nr 10 ASt), aber auch auf den Gebieten Gemeinnutzrechte (Art 8 Nr 7 ASt), Bergbau und Mineral- und Thermalwässer (Art 8 Nr 14 ASt), Jagd und Fischerei (Art 8 Nr 15 ASt), Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke (Art 8 Nr 16 ASt), Landwirtschaft und Forstwirtschaft (Art 8 Nr 21 ASt) und Wasserbauten der dritten, vierten und fünften Kategorie (Art 8 Nr 24 ASt) sowie Gewässernutzung (Art 9 Nr 10 ASt) – und konnte dadurch Befugnisse im Bereich des Umweltschutzes ausüben. Eine dominante Stellung des Staates ergab sich durch die Definition von Mindestschutzstandards: Die diesbezügliche staatliche Zuständigkeit wurde insb in jenen Bereichen des sog „technischen Umweltschutzes“ betont, die dem Gesundheitswesen zugeordnet werden konnten und in denen die Provinz damit (nur) konkurrierende Zuständigkeiten besaß. Hinsichtlich jener Aspekte des Umweltschutzes, die primären Kompetenzen zuzuordnen waren, wurden der Autonomen Provinz Bozen weiterreichende Befugnisse zuerkannt und gegebenenfalls auf Koordinierungsinstrumente – wie beispielsweise Einvernehmen – verwiesen. Zudem gilt es festzuhalten, dass weitreichende Bereiche – insb auch jene, in denen der Staat durch die Definition von Mindestschutzstandards aktiv wurde – bereits vor 1992 maßgeblich vom Gemeinschaftsrecht geprägt waren.

Charakteristisch für den Zeitraum zwischen 1992 und der Verfassungsreform von 2001 war wiederum die Festlegung von Mindestschutzstandards durch den Staat und Verweise auf das Gemeinschaftsrecht. Der Verfassungsgerichtshof verwies in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit einheitlicher Standards auf dem ganzen Staatsgebiet, unterstrich aber auch die Möglichkeit für die Autonome Provinz Bozen, über diese hinaus tätig zu werden und verwies auf entsprechende Spielräume. Zudem bestätigte der Verfassungsgerichtshof die Relevanz verschiedener statutarischer Kompetenzen für den Umweltschutz.

Wesentliche Änderungen sind nach der Verfassungsreform von 2001 aufgrund der expliziten Nennung der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates auf dem Gebiet des Umweltschutzes gem Art 117 Abs 2 lit s Verf festzuhalten. Der Verfassungsgerichtshof stellte nunmehr fest, dass der Umweltschutz nicht im Autonomiestatut verankert sei und folgerte daraus einen allgemeinen Vorrang der

staatlichen Bestimmungen mit Ausnahme jener Bereiche, die spezifischen und eingegrenzten Kompetenzen zuzuordnen sind, in denen aber auch nur strengere Regeln geschaffen werden konnten. In der weiteren Folge kam es zu einer äußerst engen Auslegung dieser „spezifischen“ Landeskompetenzen und einer regelrechten inhaltlichen Aushöhlung durch die ausschließliche staatliche Zuständigkeit, wobei kaum noch auf Koordinierungsinstrumente – wie dem Einvernehmen – zurückgegriffen wurde.

7. Gemeinnutzungsrechte (Art 8 Nr 7 Ast)

A. Stand 1992

1992 war die Autonome Provinz Bozen zur gesetzlichen Regelung der Gemeinnutzungsrechte auf ihrem Gebiet zuständig. Diese Zuständigkeit war ihr bereits gem Art 11 Nr 8 1. Autonomiestatuts übertragen worden. Gem Art 1 Durchführungsbestimmung DPR Nr 1064 vom 16. Juni 1952⁸⁶⁷ standen der Landesregierung die staatlichen Verwaltungsbefugnisse auf dem Gebiet der Gemeinnutzungsrechte zu. Ebenso übte die Landesregierung die Überwachungs- und Schutzfunktionen über die Gemeinnutzungsgüter der Fraktionen und der Agrargemeinschaften iS des Gesetzes Nr 1766 vom 16. Juni 1927⁸⁶⁸ aus. Weitere staatliche Regelungen waren im Gesetz Nr 1078 vom 10. Juli 1930⁸⁶⁹ enthalten.

Bereits im Jahr 1959 hat die Autonome Provinz Bozen mit dem Landesgesetz Nr 2 vom 7. Jänner 1959⁸⁷⁰ eine Regelung für die Ausübung der Gemeinnutzungsrechte durch Interessenschaften, Nachbarschaften und anderen Agrargemeinschaften und –vereinigungen geschaffen (geändert und ergänzt durch das Landesgesetz Nr 9 vom 25. August 1966⁸⁷¹). Hinsichtlich eines Kontrasts der landesgesetzlichen Regelungen mit dem Gesetz Nr 1766/1972 führte der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 87/1963 aus:

⁸⁶⁷ GA Nr 190 vom 18.8.1952.

⁸⁶⁸ GA Nr 228 vom 3.10.1927.

⁸⁶⁹ GA Nr 192 vom 18.8.1930.

⁸⁷⁰ ABI Nr 4 vom 27.1.1959.

⁸⁷¹ ABI Nr 38 vom 20.9.1966.

„La Provincia di Bolzano gode in materia di usi civici (art. 11, n. 8, dello Statuto speciale) di una potestà legislativa, che usa definire „primaria“, vale a dire tale che trova i suoi limiti soltanto nella Costituzione, nei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, negli obblighi internazionali e negli interessi nazionali, nonché nelle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali della Repubblica (art. 4 del medesimo Statuto). Non si può dire che questi limiti siano stati travalicati dalle norme contenute nei due articoli impugnati, i quali qualificano le interessenze, le vicinie e le altre comunità e associazioni agrarie comunque denominate e costituite, „comunioni private di interesse pubblico“, soggette, per quanto non è stabilito dalla legge provinciale, alle norme del Codice civile (art. 1), e sottopongono alla sola disciplina di questo le comunioni che si siano formate dopo l'„impianto“ del libro fondiario e le altre che, pur formate prima, non comprendano più di cinque membri.

Vero è che il sistema così istituito dalla legge provinciale deroga per questa parte al sistema della legge statale 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici, ma è anche vero che questa legge è una legge ordinaria, che ricondusse sotto un'unica disciplina, fondata in via principale sulle tradizioni e la legislazione delle Province meridionali, una materia come quella degli usi civici che ha avuto, nella storia giuridica per tanti aspetti non unitaria del nostro Paese, origini e svolgimenti localmente differenti. Sicché la competenza riconosciuta non soltanto alle Province di Trento e Bolzano, ma anche alla Regione della Valle d'Aosta (art. 2, lett. o - usi civici, consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali - dello Statuto speciale), alla Sicilia (art. 14, lett. c, dello Statuto speciale) e alla Sardegna (art. 3, lett. m, dello Statuto speciale), sta a provare il proposito del legislatore costituente di rimediare a codesta artificiosa uniformità, disponendo che la materia degli usi civici fosse regolata dal legislatore regionale e in difformità dalle leggi dello Stato in quelle regioni, segnatamente in quelle alpine, dove si sono conservate tenaci tradizioni e consuetudini che possono essere ricondotte ad usi antichissimi, romani e germanici, e dove le condizioni geografiche e la natura degli ordinamenti agrari impongono regole particolari nell'uso dei boschi e dei pascoli. Stando così le cose, non ha senso configurare un contrasto tra la legge provinciale e la legge ordinaria statale, assumendo a principi dell'ordinamento giuridico i principi che possono essere dedotti dalla legge ordinaria del 1927.”

Die Provinz hat ihre Gesetzgebungszuständigkeit des Weiteren im Bereich der Gemeinnutzungsrechte mit Landesgesetz Nr 16 vom 12. Juni 1980 „Verwaltung der Gemeinnutzungsgüter“⁸⁷², geändert und ergänzt durch Landesgesetz Nr 34/1987⁸⁷³, ausgeübt.

Gem Art 9 ff DPR Nr 526/1987 kommen der Autonomen Provinz alle jene Verwaltungsbefugnisse zu, die mit Art 66 DPR Nr 616/1977 den Regionen mit Normalstatut im Bereich Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Gemeinnutzungsrechte zugeordnet werden. Art 66 DPR Nr 616/1987 bestimmt in Abs 1:

⁸⁷² ABI Nr 35 vom 1.7.1980.

⁸⁷³ ABI Nr 1 vom 5.1.1988.

„Le funzioni amministrative nella materia „agricoltura e foreste“ concernono: (...) le destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici;” [...].

Art 66 Abs 4 DPR Nr 616/1977 sieht vor:

„ Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze.”

Nicht in die Regelungszuständigkeit des Landes fiel die von den staatlichen Vorgaben abweichende Festlegung der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit an Stelle der staatlichen Kommission für die Gemeinnutzungsrechte hinsichtlich von Streitigkeiten über Weiderechte.⁸⁷⁴

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Der Verfassungsgerichtshof hat im Urteil Nr 156/1995 zu den Gemeinnutzungsrechten allgemein festgehalten, dass diese als Instrumente der Bewahrung der originären Ausgestaltung des Territoriums auch Instrumente des Umweltschutzes sind.⁸⁷⁵

Im Zeitraum 1992 bis 2001 hat die Autonome Provinz ihre Gesetzgebungsbefugnis ua durch das Landesgesetz Nr 9 vom 27. April 1995⁸⁷⁶ (Änderung des Landesgesetzes Nr 2/1959)⁸⁷⁷ ausgeübt.

C. Entwicklungen seit 2001

Art 117 Abs 2 li I Verf ordnet die Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der Zivilgesetzgebung dem Staat als ausschließliche Materie zu. Aufgrund von Art 10 VerfG Nr 3/2001 besteht die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz jedoch fort. Sie wurde seit 2001 durch eine Reihe von landesgesetzlichen Bestimmungen ausgeübt, welche keine Anfechtung durch die Regierung erfahren haben: ua Art 7 Abs 1f LG Nr 4 vom 20. Juni 2005⁸⁷⁸ (Änderungen bzw Ergänzungen des

⁸⁷⁴ Beschluss VfGH Nr 552/1988.

⁸⁷⁵ RE Pkt 3.2.

⁸⁷⁶ ABI Nr 24 vom 16.5.1995.

⁸⁷⁷ ABI Nr 4 vom 27.1.1959.

⁸⁷⁸ OBI Nr 2 zum ABI Nr 29 vom 19.7.2005.

Landesgesetzes Nr 16/1980); Landesgesetz Nr 14 vom 12. Dezember 2011⁸⁷⁹ (Änderungen bzw Ergänzungen der Landesgesetze Nr 2/1959 und Nr 16/1980).

Die Rolle der Gemeinnutzungsrechte im Umwelt- und Landschaftsschutz im Allgemeinen hat der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 310/2006 bestätigt.⁸⁸⁰

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Autonomen Provinz im Bereich von Art 8 Nr 7 Autonomiestatut haben seit 1992 keine Änderung erfahren.

8. Ordnung der Mindestkultureinheiten, auch in Bezug auf die Anwendung des Artikels 847 des Bürgerlichen Gesetzbuches; Ordnung der geschlossenen Höfe und der auf alten Satzungen oder Gepflogenheiten beruhenden Familiengemeinschaften (Art 8 Nr 8 ASt)

A. Stand 1992

a) Ordnung der Mindestkultureinheiten

1992 war die Autonome Provinz zur gesetzgeberischen Regelung der Ausdehnung der Mindestkultureinheiten (auch als Mindestbewirtschaftungseinheiten bezeichnet) sowie der in diesem Zusammenhang erforderlichen Behörden, Kriterien und Verfahren zuständig,⁸⁸¹ auch in Bezug auf die Anwendung von Art 847 ZGB⁸⁸². Diese Befugnis kam ihr bereits im 1. Autonomiestatut gem Art 11 Nr 9 zu.

Art 1 Abs 1 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 279 vom 22. März 1974⁸⁸³ bestimmt, dass die bisherigen Befugnisse der Staatsverwaltung und der Region

⁸⁷⁹ OBI Nr 1 zum ABI Nr 51 vom 20.12.2011.

⁸⁸⁰ RE Pkt 9.2.

⁸⁸¹ Vgl *Reggio d'Acì* (1994) 127.

⁸⁸² Art 847 ZGB lautete: "L'estensione della minima unità culturale sarà determinata distintamente per zone, avuto riguardo all'ordinamento produttivo e alla situazione demografica locale, con provvedimento dell'autorità amministrativa, da adottarsi sentite le associazioni professionali."

⁸⁸³ OBI zu GA Nr 196 vom 26.7.1974.

auf dem Sachgebiet der Ordnung der Mindestbewirtschaftungseinheiten an die Autonome Provinz übertragen sind. Art 5 der Durchführungsbestimmung GvD Nr 267 vom 16. März 1992⁸⁸⁴ verweist zudem auf die in der Durchführungsbestimmung DPR Nr 1064 vom 17. Juli 1952⁸⁸⁵ enthaltenen Regelungen im Bereich der öffentlichen Nutzungsrechte und landwirtschaftlichen Vereinigungen.

Auf gesamtstaatlicher Ebene waren die Mindestkultureinheiten nicht weitergehend geregelt.⁸⁸⁶ Die Autonome Provinz hat ebenfalls keine weitergehende Regelung getroffen.

b) Geschlossener Hof und Familiengemeinschaften

1992 war die Autonome Provinz gem Art 8 Nr 8 ASt zur gesetzgeberischen Regelung der Ordnung der geschlossenen Höfe und der auf alten Satzungen oder Gepflogenheiten beruhenden Familiengemeinschaften zuständig. Diese Befugnis kam ihr bereits im 1. Autonomiestatut gem Art 11 Nr 9 zu.

Die Durchführungsbestimmung DPR Nr 279/1974 bestimmt, dass die Befugnisse der Staatsverwaltung auf dem Sachgebiet der geschlossenen Höfe sowie die bisher der Autonomen Region Trentino-Südtirol zustehenden Befugnisse von der Autonomen Provinz Bozen ausgeübt werden (Art 1 Abs 1 DPR Nr 279/1974).

Die Familiengemeinschaften erfuhren weder auf gesamtstaatlicher Ebene noch durch die Provinz eine weitergehende Regelung.⁸⁸⁷

Das Rechtsinstitut des geschlossenen Hofes stammt aus dem germanischen Rechtsraum und ist als solches in der italienischen Rechtsordnung nicht bekannt:

„[...] l'istituto dei „masi chiusi“, che, come si è detto, non trova precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla emanazione di quel R.D. 4 novembre 1928, n. 2325, sopra citato, in base al quale esso istituto cessò di avere formalmente vita. [...] Il legislatore provinciale, quindi, in virtù dell'art. 11 n. 9 dello Statuto regionale può disciplinare la materia dei „masi chiusi“ nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente e, in conseguenza, con una potestà necessa-

⁸⁸⁴ GA Nr 94 vom 22.4.1992.

⁸⁸⁵ GA Nr 190 vom 18.8.1952.

⁸⁸⁶ Vgl Bronzetti (1985) 88.

⁸⁸⁷ Vgl Bronzetti (1985) 88.

*riamente più ampia, data la natura dell'istituto, che per le altre materie nello stesso art. 11 contemplate.*⁸⁸⁸

Der geschlossene Hof garantiert die Unteilbarkeit des Grundes und sieht ua vor, dass beim Ableben des Hofeigentümers die Güter nicht unter den Erben aufgeteilt, sondern nur einer Person übertragen werden, insb um die Ertragsfähigkeit und damit die Wirtschaftlichkeit des Hofes zu erhalten.

Seine Geschichte und Tradition rechtfertigen in den Augen des Verfassungsgerichtshofs in einer ersten Judikaturphase die Abweichung des Landesgesetzgebers auch von Verfassungsprinzipien, insb vom in Art 3 Verf enthaltenen Gleichheitsgrundsatz (etwa hinsichtlich der rein männlichen Erbfolge).⁸⁸⁹ Auch ist der Landesgesetzgeber zur Regelung privatrechtlicher und zivilverfahrensrechtlicher Aspekte des geschlossenen Hofes zuständig ist, solange sich die Normen im Rahmen der überkommenen Traditionen und früheren rechtlichen Regelungen des geschlossenen Hofes bewegen.⁸⁹⁰

Allerdings sieht der Verfassungsgerichtshof den Landesgesetzgeber allmählich vor dem Hintergrund geänderter wirtschaftlich-sozialer Gegebenheiten, welche mit einem Wegfall der Rechtfertigung für abweichende Regelungen einhergehen, auch zur Beachtung der im Privatrecht geltenden verfassungsrechtlichen Grundsätze verpflichtet, insb Art 3 Verf.⁸⁹¹ Ebenso muss sich der Landesgesetzgeber an die Bestimmungen zum Sprachgebrauch gem Art 100 ASt halten.⁸⁹²

Staatliche gesetzliche Bestimmungen, welche privatrechtliche Rechtsverhältnisse bezüglich des geschlossenen Hofes regeln, sind aufgrund des Regelungsvorbehalts für den Landesgesetzgeber in Art 8 Nr 8 ASt verfassungswidrig.⁸⁹³

Die Autonome Provinz hatte ihre Gesetzgebungsbefugnis mehrfach ausgeübt: die 1992 geltenden gesetzlichen Regelungen des geschlossenen Hofes waren im

⁸⁸⁸ VfGH Urteil Nr 4/1956.

⁸⁸⁹ VfGH Urteile Nr 4/1956; Nr 55/1964.

⁸⁹⁰ VfGH Urteile Nr 4/1956; Nr 55/1964.

⁸⁹¹ VfGH Urteile Nr 40/1957; Nr 505/1988.

⁸⁹² VfGH Urteil Nr 188/1987 (Verleihung der Bezeichnung „Erbhof“).

⁸⁹³ VfGH Urteil Nr 35/1972 (Neuregelung der Pacht von landwirtschaftlich genutzten Gründen).

vereinheitlichten Text aller Landesgesetze, dem DLH Nr 32 vom 28. Dezember 1978⁸⁹⁴ über die Regelung der geschlossenen Höfe enthalten.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

a) Ordnung der Mindestkultureinheiten

Im Zeitraum 1992 bis 2001 lassen sich keine relevanten Entwicklungen verzeichnen.

b) Geschlossener Hof und Familiengemeinschaften

Mit Urteil Nr 340/1996 bestätigte der Verfassungsgerichtshof, dass sich die Autonome Provinz in Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnis grundsätzlich an Art 3 Verf halten muss und eine abweichende Regelung besonderer Rechtfertigung bedarf:

„Non si tratta, come è ovvio, di disconoscere le caratteristiche tutte particolari dell'istituto tradizionale del maso chiuso, come sopravvive da noi nella legislazione della provincia autonoma di Bolzano, caratteristiche che già questa Corte individuò in „quelle della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della „assunzione“ di esso fondo come „maso chiuso“ da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare - anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi - permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto“ (sentenza n. 4 del 1956); né si deve ignorare che l'istituto „non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente“ prima del suo disconoscimento legale, nell'ordinamento italiano, avvenuto con la estensione all'Alto Adige della legislazione nazionale (ibidem). Ma si tratta solo di seguire il criterio per cui deroghe all'eguaglianza davanti alla legge nella disciplina di posizioni costituzionalmente garantite, pur introdotte nell'esplicazione di una autonomia legislativa connotata da particolare specialità, come è quella della provincia di Bolzano, in tanto possono giustificarsi sul piano costituzionale, in quanto trovino fondamento nella ratio della speciale regolamentazione in questione: mentre al di fuori di questi limiti torna a dominare l'esigenza di parità.“⁸⁹⁵

⁸⁹⁴ ABI Nr 16 vom 10.4.1979.

⁸⁹⁵ VfGH Nr 340/1996 RE Pkt 4.

C. Entwicklungen seit 2001

a) Ordnung der Mindestkultureinheiten

Es lassen sich keine Konflikte hinsichtlich dieser Gesetzgebungsbefugnis festhalten. Art 847 ZGB wurde im Zuge der Verwaltungsvereinfachung durch Art 7 Abs 10 GvD Nr 99 vom 29. März 2004⁸⁹⁶ aufgehoben.

b) Geschlossener Hof und Familiengemeinschaften

Die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz wurde 2001 mit der Neuregelung des Sachbereichs durch das Landesgesetz Nr 17 vom 28. November 2001⁸⁹⁷ erneut ausgeübt, wobei insb die Gleichstellung der Geschlechter verwirklicht wurde. Das Landesgesetz Nr 17/2001 wurde einige Male geändert, ua durch die Landesgesetze Nr 2 vom 22. Jänner 2010⁸⁹⁸ und Nr 3 vom 3. April 2014⁸⁹⁹.

Im Zusammenhang mit einer 2004 bzw 2005 erfolgten Neuregelung des Vorverkaufsrechts des Landes im Erbfall für denkmalgeschützte Liegenschaften, die Teil eines geschlossenen Hofes sind,⁹⁰⁰ focht der Staat die landesgesetzliche Regelung wegen Verletzung von Art 3 Verf und Art 9 Verf an. Im Urteil Nr 405/2006 bestätigte der Verfassungsgerichtshof die Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz und die Möglichkeit zu von der allgemeinen staatlichen Regelung abweichenden Normen auch in Sachbereichen wie dem Privatrecht und der Gerichtsbarkeit, die seit der Reform von 2001 gem Art 117 Abs 2 lit I ausschließliche staatliche Zuständigkeiten darstellen⁹⁰¹ :

„Le norme censurate, infatti, essendo non soltanto predisposte alla tutela della indivisibilità del maso, ma soprattutto finalizzate a mantenerne la connessione con la compagine familiare, non contrastano con le norme statutarie invocate che, lette nei sensi di cui si è detto, giustificano, in materia di masi chiusi, le deroghe alla disciplina generale senza violazioni dell'art. 3 della Costituzione.“

⁸⁹⁶ GA Nr 94 vom 22.4.2004.

⁸⁹⁷ OBI Nr 1 zu ABI Nr 51 vom 11.12.2001.

⁸⁹⁸ OBI Nr 5 zu ABI Nr 4 vom 26.1.2010.

⁸⁹⁹ ABI Nr 4 vom 26.1.2010.

⁸⁹⁹ 17 vom 29.4.2014/17 vom 29.4.2014.

⁹⁰⁰ Art 14 Abs 1 LG Nr 4/2004 bzw Art 12 LG Nr 4/2005.

⁹⁰¹ VfGH Urteil Nr 405/2006 RE Pkt 4.

Allerdings reicht die autonome Regelungsbefugnis nur soweit als es sich dabei um für die Erhaltung des Rechtsinstituts geschlossener Hof in seinen wesentlichen Zielen und Besonderheiten funktionale Normen handelt. Liegt eine derartige Funktionalität der Regelung nicht vor, kommen die allgemein geltenden Schranken der primären Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz im Sachbereich Privatrecht und Gerichtsbarkeit zum Tragen und die Gesetzgebungsbefugnis des Staates ist uneingeschränkt⁹⁰²:

„Considerato, pertanto, che la peculiare dilatazione della competenza legislativa provinciale trova esclusiva giustificazione nella circostanza che essa sia funzionale «alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità» (sentenza n. 340 del 1996), ne deriva che, ogni qualvolta la predetta finalità non sia riscontrabile, da un lato, riemergono gli ordinari impedimenti alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di diritto privato e di esercizio della giurisdizione (sentenza n. 405 del 2006) e, dall'altro, la competenza nelle predette materie del legislatore statale, simmetricamente, conserva l'abituale estensione.»

D. Ergebnis

Die Autonome Provinz Bozen ist auch nach 1992 weiterhin zur Regelung der Sachbereiche Mindestkultureinheiten und geschlossener Hof sowie der auf alten Satzungen oder Gepflogenheiten beruhenden Familiengemeinschaften zuständig. Sie hat die ihr zustehende Gesetzgebungsbefugnis va hinsichtlich des geschlossenen Hofes ausgeübt.

Im Sachbereich des geschlossenen Hofes ist die Autonome Provinz zu abweichenden Regelungen auch im Bereich des Zivilrechts und des Prozessrechts befugt, wenn diese Regelungen funktional für die Erhaltung des besonderen Rechtsinstituts des geschlossenen Hofes in seinen wesentlichen Zielen und Besonderheiten sind. Die Befugnis zur Regelung bewegte sich aber bereits vor 1992 nicht mehr *„im Rahmen der überkommenen Traditionen und früheren rechtlichen Regelungen des geschlossenen Hofes“*, welche eine auch von der Verfassungsordnung abweichende Regelung rechtfertigten, sondern diente der Erhaltung der durch den geschlossenen Hof verwirklichten Werte wie die Sicherung des Familienbesitzes und der Wirtschaftlichkeit vor dem Hintergrund geänderter

⁹⁰² VfGH Urteil Nr 173/2010 RE Pkt 3.1 (Zulässigkeit der staatlichen Regelung eines verpflichtenden Schlich-

wirtschaftlich-sozialer Verhältnisse. Insofern ist die Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz in ihrer Substanz seit 1992 nicht verändert.

9. Handwerk (Art 8 Nr 9 Ast)

A. Stand 1992

Das Handwerk war bereits im Rahmen des 1. Autonomiestatut eine primäre Kompetenz der Provinz Bozen und ist nun gem Art 8 Nr 9 ASt im primären Zuständigkeitsbereich der Autonomen Provinz. Art 1 der einschlägigen Durchführungsbestimmung, DPR Nr 1017 vom 31. Juli 1978,⁹⁰³ bestimmt, dass die bisherigen Befugnisse der zentralen und peripheren Staatsverwaltung sowie von staatlichen oder überprovinzialen öffentlichen Anstalten und Instituten und jene der Region im Sachbereich des Handwerks auf die Autonome Provinz übergehen. Das Autonomiestatut und die Durchführungsbestimmung beinhalten aber keine Definition der Materie, weshalb die Reichweite der Befugnis analog aus der Regelung der Verwaltungsbefugnisse von Regionen mit Normalstatut abgeleitet werden muss.⁹⁰⁴

Mit DPR Nr 616/1977 wurden Verwaltungsbefugnisse an die Regionen mit Normalstatut übertragen, die Geltung der darin festgelegten Verwaltungsbefugnisse wurde mit Art 9 Abs 1 und 3, Art 10 Abs 1 und Art 11 Abs 2 DPR Nr 526/1987 auf die Kompetenzbereiche der Region Trentino-Südtirol und der Autonomen Provinz Bozen und Trient ausgedehnt.⁹⁰⁵

Gem Art 63 Abs 1 DPR Nr 616/1977 umfasst die Verwaltungsbefugnis der Regionen im Sachbereich des Handwerks Tätigkeiten im Bereich der Produktion von handwerklichen Gütern und Dienstleistungen, im Bereich der Handwerksunter-

tungsversuches).

⁹⁰³ GA Nr 70 vom 12.3.1979.

⁹⁰⁴ Vgl. *Avolio*, Le attività produttive: Artigianato in *Marko/Ortino/Palermo* (Hg), L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano (2001) 356 (356); *Bronzetti* (1985) 90; *Reggio d'Acì* (1994) 134.

⁹⁰⁵ Siehe dazu unter III.3.B.

nehmen sowie in den Bereichen Ordnung, Förderung, Schutz und Entwicklung des Handwerks.⁹⁰⁶

Die Verwaltungsbefugnis umfasst auch von der Handelskammer ausgeübte Funktionen, die Förderung der Zusammenarbeit von Handwerksunternehmen und weitere Tätigkeiten wie die Führung des Verzeichnisses der Handwerksunternehmen.

Nicht in den Sachbereich des Handwerks fallen die Bereiche der Berufsertüchtigung und Berufsausbildung, der Unterricht an Sekundarschulen (man denke an Fachoberschulen) und das Lehrlingswesen, da diesen eigene statutarische Kompetenzbereiche zukommen.⁹⁰⁷

Die Kompetenz kann in zwei Hauptblöcke gegliedert werden: Handwerksordnung und Schutz bzw Förderung des Handwerks.⁹⁰⁸ So ermöglicht auch das staatliche Rahmengesetz für das Handwerk, Gesetz Nr 443 vom 8. August 1985,⁹⁰⁹ den Regionen in Art 1 ua den Erlass von „*provvedimenti diretti alla tutela ed allo sviluppo dell'artigianato*“. Ferner definiert Art 2 Gesetz Nr 443/1985 den handwerklichen Unternehmer als Inhaber eines handwerklichen Unternehmens, der dieses leitet und seine eigene Arbeitsleistung vorrangig im Produktionsprozess erbringt. Handwerkliche Unternehmen werden laut Art 4 Gesetz Nr 443/1985 anhand von quantitativen Kriterien bestimmt und bezwecken gem Art 3 Gesetz Nr 443/1985 vorrangig die Herstellung von Gütern oder die Erbringung von Dienstleistungen.

Das Staatsgesetz nimmt keine qualitative, auf die Art der Produkte gegründete Eingrenzung des Handwerks vor, was die Abgrenzung zwischen den Bereichen Handwerk und Industrie erschwert und so auch die Reichweite der primären Landeskompetenz unklar erscheinen lässt, da das Land im Bereich „Förderung der

⁹⁰⁶ „Le funzioni amministrative relative alla materia ‚artigianato‘ concernono le attività attinenti alla produzione di beni e servizi in forma artigianale, secondo la disciplina prevista dalle leggi vigenti, nonché le imprese artigiane individuali ed in forma associata, la tutela, lo sviluppo e l'incremento delle stesse, l'organizzazione amministrativa concernente l'artigianato. [...]“

⁹⁰⁷ Vgl Art 8 Nr 29 bzw Art 9 Nr 2 und Nr 4 ASt. Siehe dazu die Ausführungen unter IV.29 sowie V.2 und 4.

⁹⁰⁸ Siehe dazu *Bronzetti* (1985) 90 f sowie *Avolio* (2001) 357.

⁹⁰⁹ GA Nr 199 vom 24.8.1985.

Industrieproduktion“ gem Art 9 Nr 8 ASt nur über eine sekundäre Zuständigkeit verfügt.⁹¹⁰

Auch der Landesgesetzgeber orientierte sich an den Blöcken der Handwerksordnung und der Handwerksförderung und erließ im Bereich der Förderung des Handwerks ua das Landesgesetz Nr 11 vom 26. März 1982⁹¹¹ über Förderungsmaßnahmen zugunsten des Handwerks. Im Bereich Handwerksordnung war das Landesgesetz Nr 3 vom 16. Februar 1981⁹¹² („Ordnung des Handwerks und der handwerklichen Berufsausbildung“) maßgeblich, wobei die Handwerksordnung durch Landesgesetz Nr 8 vom 11. April 1990⁹¹³ große Änderungen erfuhr. Mit DLH Nr 21 vom 19. September 1991⁹¹⁴ wurden die einzelnen handwerklichen Berufsbilder sowie deren Arbeitsgebiete, Fertigkeiten und Kenntnisse definiert.

Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich in mehreren Urteilen zum Kompetenzbereich des Handwerks. Bereits im VfGH Urteil Nr 6/1956 wurde das in der Provinz Bozen für die Ausübung von Handwerkstätigkeiten normierte Erfordernis der Eintragung in ein Verzeichnis der Handwerksbetriebe für verfassungswidrig erklärt, da diese Auflage staatlicherseits nicht vorgesehen sei und somit sowohl gegen den damaligen Art 120 Abs 3 Verf, welcher den regionalen Gebietskörperschaften die Schaffung von territorialen Beschränkungen der Berufsausübung verbot, als auch gegen den freien Wettbewerb verstoße.⁹¹⁵

In dieselbe Kerbe schlug VfGH Urteil Nr 168/1987, in welchem die Zugangsregelung zu handwerklichen Tätigkeiten der Handwerksordnung 1981 geprüft wurde. Für die Ausübung handwerklicher Berufe war eine verpflichtende Eintragung in die Handwerkerrolle vorgesehen, wobei die Eintragung in die Rolle die Meisterprüfung oder den Besitz eines Befähigungsnachweises voraussetzte. Die Eintragung in die Handwerkerrolle war auch für die selbstständige Ausübung eines Handwerks nötig, da die Aufnahme in das Verzeichnis der Handwerksunterneh-

⁹¹⁰ *Avolio* (2001) 357. Siehe dazu Art 9 Nr 8 ASt und die diesbzüglichen Ausführungen unter V.8.

⁹¹¹ ABI Nr 15 vom 6.4.1982.

⁹¹² SO Nr 1 des ABI Nr 15 vom 20.3.1981.

⁹¹³ ABI Nr 20 vom 24.4.1990.

⁹¹⁴ OBI zu ABI Nr 46 vom 22.10.1991.

⁹¹⁵ VfGH Urteil Nr 6/1956 RE.

men von dieser Eintragung abhing.⁹¹⁶ Laut Verfassungsgerichtshof könne das Land die Ausübung handwerklicher Berufe nicht grundsätzlich beschränken, da eine gebietsmäßige Beschränkung der Berufsausübung laut Art 120 Abs 3 Verf nicht erlaubt sei und zumal die Ausübung der Landeskompetenz im Bereich des Handwerks in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Werten der Gleichheit, der Einheit und Unteilbarkeit der Republik, dem Recht auf Arbeit und der wirtschaftlichen Privatinitiative stehen müsse.⁹¹⁷ Die Schaffung derartiger Zugangsvoraussetzungen sei auch deshalb dem staatlichen Gesetzgeber vorbehalten, da diese vorwiegend staatlich geschützte Interessen wie die Sicherheit und öffentliche Unversehrtheit, die öffentliche Ordnung, die Hygiene und die Gesundheit betreffen.⁹¹⁸ Anhand dieser Argumentation und iVm mit den entsprechenden Bestimmungen im staatlichen Rahmengesetz leitet der Verfassungsgerichtshof schließlich den Grundsatz der Rechtsordnung ab, wonach der Zugang zu handwerklichen Tätigkeiten grundsätzlich frei sei und in der Regel nur vom Staat beschränkt werden könne, nur im Ausnahmefall hingegen vonseiten der Regionen und Autonomen Provinzen (*„[...] può essere consentita a regioni e province autonome solo se sia necessariamente e razionalmente correlata a peculiari esigenze locali.“*).⁹¹⁹

Ebenso befindet der Verfassungsgerichtshof, dass die Grundsätze des Rahmengesetzes als Grundsätze der Rechtsordnung auch in Südtirol anwendbar seien, obwohl Art 13 Abs 6 Gesetz Nr 443/1985 die Anwendbarkeit auf die Regionen mit Sonderstatut ausdrücklich ausschließt:

„Le norme della presente legge non si applicano nel territorio delle regioni a statuto speciale e delle province autonome che abbiano competenza primaria in materia di artigianato e formazione professionale.“

Der Verfassungsgerichtshof äußert sich wie folgt zu Art 13 Abs 6 Gesetz Nr 443/1985:

„Con tale disposizione, invero, il legislatore nazionale non ha fatto che riconoscere che l'attribuzione di una competenza primaria nella materia de qua autorizza regio-

⁹¹⁶ Vgl VfGH Urteil Nr 168/1987 RE Pkt 3.

⁹¹⁷ VfGH Urteil Nr 168/1987 RE Pkt 6.

⁹¹⁸ VfGH Urteil Nr 168/1987 RE Pkt 6.

⁹¹⁹ VfGH Urteil Nr 168/1987 RE Pkt 8.

*ni speciali e province autonome ad emanare una normativa che può per aspetti che non abbiano valore di principi discostarsi da quella prefigurata nella leggequadro.*⁹²⁰

Dem Urteil Nr 886/1988 des Verfassungsgerichtshofs gingen zwei Urteile des Kassationsgerichtshofs voraus, in denen dieser befand, dass eine nach der Definition in der Handwerksordnung des Landes vorgenommene Einstufung als Handwerker nicht für die Einstufung in das mit Staatsgesetz geregelte vorteilhafte Sozialversicherungsregime für Handwerker ausreiche.⁹²¹

Der von der Autonomen Provinz Bozen vorgebrachte und mit der Landeskompetenz im Bereich Handwerk argumentierte Befugniskonflikt wird vom Verfassungsgerichtshof allerdings nicht mehr behandelt, da der Streitgegenstand aufgrund einer rückwirkenden staatlichen Bestimmung, die den Konflikt zugunsten des Landes löst, für erloschen erklärt wird.⁹²²

In der Folge wird aber ebendiese staatliche Bestimmung für verfassungswidrig erklärt: Im Urteil Nr 336/1989 verneint der Verfassungsgerichtshof, dass eine von Sonderautonomien geschaffene und vom Staatsgesetz abweichende Definition des handwerklichen Unternehmens auch zum Zwecke der Einstufung von Unternehmen ins Vorsorgesystem gelte, da der Sachbereich der Sozialvorsorge keine (primäre) Kompetenz der Autonomen Provinzen (der Vorlagefall betraf ein Unternehmen im Gebiet der Autonomen Provinz Trient) darstelle.⁹²³ Zugleich bekräftigt der Verfassungsgerichtshof, dass die Landeskompetenz im Handwerk im Allgemeinen auch die Definition des handwerklichen Unternehmens in Ausübung ihrer primären Kompetenzen umfasse:

„Tale conclusione, naturalmente, non impedisce in alcun modo che le medesime Regioni o Province dettino, per effetti diversi da quelli previdenziali, proprie defini-

⁹²⁰ VfGH Urteil Nr 168/1987 RE Pkt 7.

⁹²¹ Vgl VfGH Urteil Nr 886/1988, SE Pkt 1.

⁹²² Art 5 Abs 9 GD Nr 536 vom 30.12.1987 (GA Nr 304 vom 31.12.1987), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 48 vom 29.2.1988 (GA Nr 50 vom 1.3.1988): „[...] l'efficacia costitutiva della iscrizione dell'impresa artigiana negli albi, disciplinata dalle leggi emanate dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome che abbiano competenza primaria in materia di artigianato e formazione professionale, fa stato, sin dalla data di entrata in vigore delle medesime leggi, a tutti gli effetti, ivi compresa la definizione dell'impresa ai fini previdenziali.“

⁹²³ VfGH Urteil Nr 336/1989 RE Pkt 3. Die bloß ergänzende Kompetenz im Bereich der Sozialvorsorge und der Sozialversicherungen steht gem Art 6 Abs 1 ASt der Region zu.

*zioni dell'impresa artigiana nell'esercizio e nei limiti della competenza esclusiva ad esse costituzionalmente attribuita.*⁹²⁴

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Zwischen 1992 bis zur Verfassungsreform im Jahr 2001 ergingen keine für die primäre Landeskompetenz im Bereich des Handwerks bedeutsamen verfassungsgerichtlichen Urteile. Die Autonome Provinz Bozen sah mit DLH Nr 19 vom 4. Mai 2000⁹²⁵ „Verfahrenserleichterungen im Handwerksbereich“ vor wie die Auflösung des Verzeichnisses der Handwerksunternehmen, an dessen Stelle die Eintragung in das Handelsregister als „Handwerksunternehmen“ trat. Weitere Landesbestimmungen betrafen mit Landesgesetz Nr 45 vom 21. Dezember 1992⁹²⁶ Änderungen der Handwerksordnung, mit Landesgesetz Nr 4 vom 13. Februar 1997⁹²⁷ dagegen Maßnahmen im Bereich der Förderung und Entwicklung des Handwerks. Der in GvD Nr 112/1998 verfügte Übergang von Verwaltungsbefugnissen des Staates an regionale Gebietskörperschaften brachte im Sachbereich des Handwerks (Art 12 ff GvD Nr 112/1998) keine Neuerungen, da die Verwaltungsbefugnisse bereits mit DPR Nr 616/1977 fast vollständig an diese übergegangen waren.⁹²⁸

C. Entwicklungen seit 2001

Durch die Verfassungsreform 2001 wurde die Kompetenzverteilung zwischen Staat und regionalen Gebietskörperschaften im Handwerk geändert. Während die Materie bis 2001 für Regionen mit Normalstatut eine ausdrücklich aufgelistete konkurrierende Zuständigkeit darstellte (Art 117 Verf 1948), ist der Sachbereich seit der Reform nicht mehr in Art 117 Verf aufgelistet, was laut Art 117 Abs 4 Verf die residuale Zuständigkeit der Regionen begründet.⁹²⁹ Im Gegensatz zu einigen anderen residualen Kompetenzbereichen wie dem öffentlichen Auftragswesen

⁹²⁴ VfGH Urteil Nr 336/1989 RE Pkt 3.

⁹²⁵ ABI Nr 26 vom 20.6.2000.

⁹²⁶ ABI Nr 1 vom 5.1.1993.

⁹²⁷ ABI Nr 13 vom 18.3.1997.

⁹²⁸ Siehe dazu *Roccella*, Commento all'articolo 12, Le Regioni Nr 3-4 1998, 526 (527).

⁹²⁹ Siehe dazu die Ausführungen unter III.5.B.

erkennt der Verfassungsgerichtshof die Gesetzgebungsbefugnis der Regionen im Bereich des Handwerks an:

„L'art. 117 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non annoverando l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente demanda questa materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, modificando in tal modo la precedente previsione costituzionale, che invece assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato, prevedendo la competenza concorrente delle Regioni. Appartiene pertanto alla competenza legislativa residuale delle Regioni l'adozione di misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e [...] la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere.“⁹³⁰

Die grundsätzliche Bestätigung der residualen Kompetenz durch den Verfassungsgerichtshof bedeutet, dass der Verfassungsgerichtshof im Sachbereich des Handwerks keine wesentlichen Überschneidungen mit transversalen gesamtstaatlichen Kompetenzen sieht, weshalb die Landeskompetenz nicht von diesen Kompetenzen überlagert werden kann. Dies wird in Bezug auf die staatliche Querschnittskompetenz im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs im VfGH Urteil Nr 162/2005 in Bezug auf Fördermaßnahmen im Handwerk bestätigt:

„Deve anzitutto escludersi che l'incremento delle disponibilità del fondo [...] sia riconducibile alla materia ‚tutela della concorrenza‘, nel suo profilo dinamico e promozionale [...].“⁹³¹

Es stellt sich die Frage, ob weiterhin die primäre statutarische Kompetenz im Handwerk als vorrangig betrachtet oder aber die residuale Kompetenz nach Art 117 Abs 4 Verf als insg vorteilhafteres Regime iSd Art 10 VerfG Nr 3/2001 bewertet und folglich angewendet. Ein Indiz für letztere Interpretation liefert das Urteil Nr 165/2007, in dem sich der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf die autonome Region Friaul Julisch-Venetien, die ebenfalls über eine primäre Kompetenz im Handwerk verfügt,⁹³² wie folgt äußert:

„[...] alcune delle materie sulle quali incidono le norme impugnate (in particolare, commercio, industria e artigianato) sono riconducibili alla competenza legislativa regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), rispetto alla quale, come questa Corte ha già affermato, gli artt. 117 e l'art. 118 Cost. delineano forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo statuto regionale, in quanto detta

⁹³⁰ VfGH Urteil Nr 162/2005 RE Pkt 3.

⁹³¹ VfGH Urteil Nr 162/2005 RE Pkt 3.

⁹³² Vgl Art 4 Nr 7 VerfG Nr 1 vom 31.1.1963 (GA Nr 29 vom 1.2.1963) igF.

*competenza è soggetta ai limiti generali stabiliti dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, fra i quali non vi è, ad esempio, quello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 274 del 2003), né quello dell'interesse nazionale, indicati dallo statuto speciale (sentenza n. 328 del 2006). Pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare „forma di autonomia“ espressa dalle norme del titolo V della parte seconda della Costituzione in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria si applica anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto „più ampia“ rispetto a quella prevista dallo statuto, con conseguente corretta evocazione degli artt. 117 e 118 Cost.*⁹³³

Mit Landesgesetz Nr 8 vom 3. Oktober 2005⁹³⁴ wurde eine neue Bestimmung in Art 14 LG Nr 3/1981 eingefügt, mit der neben der staatlichen Berufsbefähigung zum Zahntechniker auch der neu eingeführte und auf Landesebene geregelte Zahntechnikermeister zur Ausübung des Berufs ermächtigt wird. Die Bestimmung wurde von der Zentralregierung angefochten, woraufhin das VfGH Urteil Nr 423/2006 erging. Im Gegensatz zur Argumentation der Autonomen Provinz, wonach die Bestimmung in die Landeskompetenz im Sachbereich Handwerk falle, sieht der Verfassungsgerichtshof die konkurrierende Kompetenz in der Materie der „Berufe“ (Art 117 Abs 3 Verf) als einschlägig an.⁹³⁵ Zwar werde die Befugnis in der nicht im Sonderstatut genannten Materie der Berufe aufgrund von Art 10 VerfG Nr 3/2001⁹³⁶ auch auf die Autonomen Provinzen ausgedehnt, die Festlegung der Berufe, der Berufsbilder und der Ausbildung sei aber ebenso dem Gesamtstaat vorbehalten wie die Regelung der für deren Ausübung erforderlichen fachlichen Qualifikationen und die Einführung von Berufsverzeichnissen:

*„[...] la Corte ha già affermato che sono riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006; n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005; n. 353 del 2003), sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006), sia l'istituzione di nuovi albi (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005).*⁹³⁷

Das Landesgesetz Nr 1 vom 25. Februar 2008⁹³⁸ enthält eine neue Handwerksordnung, welche jene von 1981 ablöst. Das Landesgesetz definiert sowohl den Handwerksunternehmer (Art 3 LG Nr 1/2008) als auch das Handwerksunterneh-

⁹³³ VfGH Urteil Nr 165/2007 RE Pkt 4.3.

⁹³⁴ ABI Nr 42 vom 18.10.2005.

⁹³⁵ Vgl VfGH Urteil Nr 423/2006 RE Pkt 5.1.

⁹³⁶ Siehe dazu die Ausführungen unter III.5.E.

⁹³⁷ VfGH Urteil Nr 423/2006 RE Pkt 5.2.

⁹³⁸ Beiblatt Nr 1 zum ABI Nr 11 vom 11.3.2008. Für die Durchführungsverordnung zur Handwerksordnung siehe DLH Nr 27 vom 19.5.2009, ABI Nr 27 vom 30.6.2009.

men (Art 4 LG Nr 1/2008), wobei letzteres im Gegensatz zur Regelung im staatlichen Rahmengesetz von 1985 nicht anhand von quantitativen Kriterien, sondern aufgrund von Eigenschaften des handwerklichen Unternehmens (zB vorwiegend auftragsbezogene Tätigkeit, keine systematische Arbeitsteilung) bestimmt wird. Die ausgeübte Tätigkeit muss ferner im „*Verzeichnis der handwerklichen Tätigkeiten*“ gem Art 9 Abs 1 LG Nr 1/2008 aufscheinen, welches mehr als 500 Tätigkeiten umfasst.⁹³⁹ Die Handwerksordnung regelt auch die Meisterausbildung und schafft Sonderbestimmungen für die Ausübung bestimmter handwerklicher Berufe.

Art 22 Abs 1 LG Nr 1/2008 bestimmt, dass „*[f]ür handwerkliche Tätigkeiten, deren Ausübung an eine Prüfung und eine fachliche Mindestqualifikation gebunden ist, [...] Berufsbilder festzulegen [sind], die das Tätigkeitsfeld definieren und die für die fachgerechte Ausübung der Tätigkeit notwendigen beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten aufzählen.*“ Diese Berufsbilder sind in Art 1 DLH Nr 21/1991 igF aufgelistet, die Beilage zum DLH Nr 21/1991 umfasst auch deren Arbeitsgebiete, Fertigkeiten und Kenntnisse.

Mit Urteil Nr 203/2012 wies der Verfassungsgerichtshof einen Rekurs der Autonomen Provinz Trient ab, welcher sich gegen die unmittelbare Anwendbarkeit des verwaltungsverfahrenrechtlichen Instituts der „*Segnalazione certificata di inizio di attività – Scia*“⁹⁴⁰ in der Autonomen Provinz richtete. Das neue Institut gilt gem Art 19 Abs 1 Gesetz Nr 241/1990 auch für die Aufnahme handwerklicher Tätigkeiten:

„Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l’esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell’interessato[...].“

⁹³⁹ Vgl die Anlage des Beschlusses der Südtiroler Landesregierung Nr 1892 vom 9.12.2013, abrufbar unter <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

⁹⁴⁰ Vgl Art 19 Gesetz Nr 241 vom 7.8.1990 (GA Nr 192 vom 18.8.1990) idF Art 49 Abs 4-bis GD Nr 78 vom 31.5.2010 (OBI Nr 114 zum GA Nr 125 vom 31.5.2010), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 122 vom 30.7.2010 (OBI Nr 174/L zum GA Nr 176 vom 30.7.2010).

Zudem ermöglicht es Unternehmen laut Art 19 Abs 2 Gesetz Nr 241/1990, die betreffende Tätigkeit in den von der SCIA erfassten Bereichen ab dem Tag der Meldung auszuüben:

„L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente”.

Der Verfassungsgerichtshof subsumiert die Bestimmung unter die ausschließliche Befugnis des Staats im Bereich der „Festsetzung der wesentlichen Standards für die Leistungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte, die auf dem ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (Art 117 Abs 2 lit m Verf) und sieht eine Einschränkung der Landeskompetenzen in den betroffenen Sachbereichen, darunter auch das Handwerk, als gerechtfertigt an.⁹⁴¹

Zuletzt wurde auf Landesebene mit DLH Nr 32 vom 16. Dezember 2014⁹⁴² die Durchführungsverordnung zur Handwerksordnung (DLH Nr 27/2009) geändert.

D. Ergebnis

Bereits vor 1992 erklärte der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 168/1987 die Landesbestimmungen über die verpflichtenden Befähigungsprüfungen für verfassungswidrig und vertrat dabei die Auffassung, dass die Grundsätze des gesamtstaatlichen Rahmengesetzes Nr 443/1985 als Grundsätze der Rechtsordnung auch den Landesgesetzgeber beschränken.

Im Bereich der Handwerksförderung lassen sich seit dem Jahr 1992 keine bedeutenden Entwicklungen der primären Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz der Autonomen Provinz festhalten.

Im Allgemeinen ist die primäre Landeskompetenz relativ unstrittig, was indirekt auch durch die Bestätigung vonseiten des Verfassungsgerichtshofs einer residualen Kompetenz der Regionen mit Normalstatut im Sachbereich des Handwerks untermauert wird. Aufgrund des VfGH Urteils Nr 165/2007 gegenüber der Autonomen Region Friaul-Julisch Venetien ist anzunehmen, dass der Verfassungsgerichtshof bei gegebenen Anlassfall den Sachbereich des Handwerks

⁹⁴¹ VfGH Urteil Nr 203/2012 RE Pkt 8.

⁹⁴² ABI Nr 51 vom 23.12.2014.

auch gegenüber den Sonderautonomien als residuale Kompetenz gem Art 117 Abs 4 Verf einstufen würde.

Im Bereich der Ordnung des Handwerks wurde die zuvor am staatlichen Rahmengesetz angelehnte Abgrenzung zwischen handwerklichen und industriellen Unternehmen durch die neue Handwerksordnung von 2008 deutlicher gezogen, da das Landesgesetz Nr 1/2008 kennzeichnende Eigenschaften handwerklicher Unternehmen aufzählt, was die Abgrenzung zu industriellen Unternehmen im Vergleich zu den quantitativen Unterscheidungskriterien im staatlichen Rahmengesetz vereinfacht. Diese Regelung wurde nicht von der Regierung angefochten. Vom Verfassungsgerichtshof seit 2001 behandelte, spezifische Kompetenzfragen betrafen größtenteils den Bereich der Handwerksordnung, insb die Berufsbilder. Das für das Land Südtirol negative VfGH Urteil Nr 423/2006 erging zwar nur in Bezug auf den Beruf des Zahntechnikermeisters, jedoch stützte sich der Verfassungsgerichtshof dabei auf die gem Art 117 Abs 3 Verf konkurrierende Kompetenz im Sachbereich der Berufe und judizierte, dass die Festlegung von Berufen, Berufsbildern, Ausbildungen, erforderlichen fachlichen Qualifikationen und die Errichtung von neuen Berufsverzeichnissen ausschließlich dem Gesamtstaat vorbehalten sei.

Zwar wurde die Handwerksordnung 2008, welche in Art 22 die Festlegung handwerklicher Berufsbilder, die eine Mindestqualifikation voraussetzen, dem Landesrat für Handwerk zuweist, nicht von der Zentralregierung angefochten. Trotzdem könnte sich die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs, die die Festlegung von Berufsbildern einzig dem Staat zuweist, in Zukunft als problematisch erweisen, da die Festlegung und konkrete Ausgestaltung der Berufe einen wichtigen Teil der Landesbefugnis bildet, insb in Kombination mit der Meisterausbildung.

10. Geförderter Wohnbau (Art 8 Nr 10 Ast)

A. Stand 1992

Art 8 Nr 10 ASt ordnet der Autonomen Provinz Bozen in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 12 die primäre Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der

Wohnbauförderung wie folgt zu: „geförderte(r) Wohnbau, der ganz oder teilweise öffentlich-rechtlich finanziert ist; dazu gehören auch die Begünstigungen für den Bau von Volkswohnhäusern in Katastrophengebieten sowie die Tätigkeit, die Körperschaften außerprovinzialer Art mit öffentlich-rechtlichen Finanzierungen in den Provinzen entfalten.“ Bereits im 1. Autonomiestatut wurde der Autonomen Provinz Bozen in Art 11 Nr 11 die primäre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich „Volkswohnhäuser“ zugeordnet.

Hinsichtlich der Verteilung der Mittel für die Wohnbauförderung ist gem Art 15 Abs 2 ASt in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 88 das Verhältnis der zahlenmäßigen Stärke mit Bezug auf das Ausmaß des Bedarfs einer jeden Sprachgruppe zu berücksichtigen. Der Verfassungsgerichtshof unterstrich, dass diese Bestimmung als Ausnahme des generellen Gleichheitsgrundsatzes nicht über die gesetzlich explizit vorgesehenen Fälle hinaus anzuwenden ist:

„[...] vale osservare che il criterio di ripartizione dei benefici in materia di edilizia sociale fondato sull'appartenenza etnica costituisce, come peraltro anche l'ordinanza di rimessione riconosce, un'eccezione al generale principio di eguaglianza e quindi, secondo le comuni regole di ermeneutica, non risulta applicabile oltre i casi espressamente previsti dalla legge.“⁹⁴³

Mangels einer weiteren Konkretisierung im Rahmen der Durchführungsbestimmungen ist die Provinz Bozen aufgrund der allgemeinen Formulierung im Autonomiestatut grundsätzlich für all jene Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen zuständig, welche die Bereitstellung von öffentlichen Geldern für Wohnzwecke beinhalten.⁹⁴⁴ Art 24 DPR Nr 381/1974⁹⁴⁵ sieht eine Ausnahmeregelung der ansonsten umfassenden Landeskompetenz vor, wonach *„dem Staat die Errichtung von Wohnungen für seine Bediensteten vorbehalten [bleibt], deren Zuweisung wesentlich an die Leistung eines bestimmten Dienstes an einem Ort gebunden sind.“*

⁹⁴³ VfGH Urteil Nr 227/1987 RE Pkt 3.

⁹⁴⁴ Dazu zählt etwa auch die Bereitstellung vergünstigter Kredite, vgl VfGH Urteil Nr 217/1988 RE Pkt 3.

⁹⁴⁵ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten, GA Nr 223 vom 27.8.1974.

Eine Übersicht der vom geförderten Wohnbau umfassten Bereiche ist in Art 93 Abs 1 DPR Nr 616/1977⁹⁴⁶ enthalten:

„Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento.“

Nach der selben Logik und auf Grundlage des Art 68 ASt, welcher hinsichtlich der Rechtsnachfolge ua jene Güter und Vermögenswerte ausschließt, *„die sich auf Dienste gesamtstaatlichen Charakters beziehen“*, wurden der Autonomen Provinz Bozen in diesem Zusammenhang folgende Immobilien übertragen:

„die im Eigentum des Staates stehenden Gebäude mit Billigwohnungen und Volkswohnungen mit Ausnahme der Wohnungen, deren Vergabe ausschließlich an die örtliche Ableistung eines bestimmten Dienstes bei öffentlichen Verwaltungen gebunden ist, oder die sich in denselben Gebäuden befinden, in denen Ämter, Kommanden, Abteilungen oder Dienststellen der genannten Verwaltungen untergebracht sind.[...]“⁹⁴⁷

Anlässlich eines Befugniskonflikts aufgrund der Errichtung bzw Zuweisung von Wohnungen für Bedienstete des staatlichen Telefondienstes, stellte der Verfassungsgerichtshof klar, dass die in Art 24 DPR Nr 381/1974 enthaltenen Ausnahmeregelung weit auszulegen ist und sich auch auf all jene Immobilien bezieht, die in funktionalem Zusammenhang zu solchen staatlichen Diensten stehen:

„[...] e va da sé che la previsione normativa comprende non solo gli immobili in cui il servizio stesso viene espletato, ma anche quelli ad esso funzionalmente collegati.“

„[...]nel senso che comprende tutti gli alloggi comunque concessi ai dipendenti, alla sola condizione che essi espletino in loco le mansioni pubbliche, alle quali sono preposti.“⁹⁴⁸

Art 93 Abs 3 DPR Nr 616/1977 enthält als weitere Ausnahme die staatliche Zuständigkeit für die „nationale Programmplanung“:

„[...] Lo Stato attua la programmazione nazionale nel settore della edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 11, primo comma, del presente decreto.“

⁹⁴⁶ OBI zu GA Nr 234 vom 29.8.1977. Die Geltung der Bestimmung für die Autonome Provinz Bozen ergibt sich aus den Art 9 Abs 1 und 3 sowie Art 10 Abs 1 und Art 11 Abs 2 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526/1987, GA Nr 301 vom 28.12.1987. Siehe dazu unter II.3.B.

⁹⁴⁷ Art 8 lit b DPR 115/1973, Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol auf dem Gebiet der Übertragung des öffentlichen Gutes und des Vermögens des Staates und der Region auf die autonomen Provinzen Trient und Bozen, GA Nr 101 vom 18.4.1973.

⁹⁴⁸ VfGH Urteil Nr 287/1985 RE Pkt 3.

Der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs zufolge sind Eingriffe des Staates im Rahmen der Wohnbauförderung als Ausdruck seiner Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis immer dann als legitim zu erachten, wenn ein realer Bedarf aufgrund eines konkreten und dringenden Spannungsverhältnisses am Wohnungsmarkt vorliegt und die staatlichen Maßnahmen nicht über das entsprechende nationale Interesse hinausgehen. Maßgeblich ist dabei das Vorliegen folgender Voraussetzungen:

„[...]

a) *che sia effettivamente sussistente un interesse nazionale, il quale appaia ragionevolmente correlato a esigenze unitarie, insuscettibili di qualsiasi frazionamento;*

b) *che lo specifico interesse invocato sia così imperativo o stringente (oppure così urgente) da giustificare l'intervento statale anche in un'area in via di principio sottratta allo stesso;*

c) *che la disciplina posta in essere dallo Stato, considerata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia non solo contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato, ma appaia anche essenziale o necessaria per l'attuazione del medesimo interesse.*⁹⁴⁹

Ein derartiges staatliches Tätigwerden trotz der primären Landeszuständigkeit wird aufgrund eines entsprechenden sozialen Grundrechts des Bürgers gem Art 47 Abs 2 Verf gerechtfertigt, wonach die Republik die Nutzbarmachung des Sparkapitals des Volkes für Eigenwohnungen fördert. Es ist daher Aufgabe des Staates, Mindestgarantien zum Genuss dieses Rechts bereitzustellen.⁹⁵⁰ Staatliche Maßnahmen sind dem Verfassungsgerichtshof zufolge insb dann unbedenklich, wenn sich ihre Ausrichtung grundlegend von jenen der Landesregelungen unterscheidet, so z.B. im Fall spezifischer staatlicher Förderungen für große Ballungsräume:

*„Data dunque la diversa sfera di incidenza e la diversa finalità dei due tipi di intervento, le provvidenze provinciali non sono idonee a precludere la valida applicazione nella Provincia dell'atto impugnato. A ben vedere, si tratta di interventi paralleli, che non si pongono in rapporto di interferenza o di incompatibilità reciproca.*⁹⁵¹

⁹⁴⁹ VfGH Urteil Nr 217/1988 RE Pkt 4. Siehe dazu auch VfGH Urteil Nr 49/1987 RE Pkt 5.

⁹⁵⁰ VfGH Urteil Nr 217/1988 RE Pkt 5.2, bestätigt mit VfGH Urteil Nr 399/1988 RE Pkt 2.

⁹⁵¹ VfGH Urteil Nr 399/1989 RE Pkt 3.

Staatliche Geldmittel, die für den geförderten Wohnbau zur Verfügung gestellt werden, sind gem Art 5 Gesetz Nr 386/1989⁹⁵² bzw Art 12 GvD Nr 268/1992 zu verwenden.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Auch in der Folge bestätigte der Verfassungsgerichtshof die staatliche Zuständigkeit hinsichtlich der Wohnungen seiner Bediensteten und wies dabei auf die unterschiedliche Funktion des geförderten Wohnbaus, mit seiner sozialen Zielsetzung, sowie jener der Dienstwohnungen, welche primär der guten Verwaltungsführung dienen, hin:

„Tali immobili, non meno degli alloggi di servizio in senso stretto, si differenziano dalla destinazione propria dell'edilizia residenziale pubblica. Questa ha essenzialmente ed esclusivamente „finalità sociali“ (cfr. sent. n. 347 del 1993), che la qualificano come servizio pubblico deputato alla „provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti“ (sentenze nn. 155 e 217 del 1988). Gli alloggi di servizio, invece, hanno primariamente una finalità organizzativa del buon andamento della pubblica amministrazione, facilitando ai suoi dipendenti, e così favorendone la mobilità, il reperimento nella sede del loro ufficio di appartamenti decorosi con canone di affitto proporzionato allo stipendio. Solo indirettamente e non necessariamente essi contribuiscono alla finalità sociale generale di favorire l'accesso all'abitazione dei cittadini meno abbienti.“⁹⁵³

Die Neugestaltung des sozialen Wohnbaus auf nationaler Ebene durch Art 59 ff GvD Nr 112/1998 ist auf die Autonome Provinz Bozen nicht anwendbar, da eine entsprechende, in Art 10 GvD Nr 112/1998 vorgesehene Durchführungsbestimmung bis dato nicht erlassen wurde.⁹⁵⁴

Mit Art 11 Gesetz Nr 431 vom 9. Dezember 1998⁹⁵⁵ wurde ein nationaler Fonds zur Unterstützung bedürftige Mieter auf dem freien Wohnungsmarkt eingerichtet. Die Bestimmung findet auch für die Autonome Provinz Bozen Anwendung, wobei die Mindestanforderungen, um in den Genuss der Förderung zu kommen, im Einvernehmen mit dem Ministerium für öffentliche Bauten definiert werden (Abs 4) und dem Land die Möglichkeit offen steht, die Förderungen durch eigene

⁹⁵² Vgl dazu näher unter III.8.

⁹⁵³ VfGH Urteil Nr 417/1994 RE Pkt 6.

⁹⁵⁴ Siehe dazu die Ausführungen unter III.4.B.

⁹⁵⁵ *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo* (OBI Nr 203 zu GA Nr 292 vom 15.12.1998).

Mittel zu integrieren (Abs 6). Was die Verwaltung der Mittel angeht, welche gem Art 11 Abs 7 und 8 Gesetz Nr 431/1998 grundsätzlich den Gemeinden anvertraut wird, entschied der Verfassungsgerichtshof in einem von der Provinz Trient angestregten Verfahren, dass die diesbezüglichen Bestimmungen dem Autonomiestatut entsprechend auszulegen sind und daher die Zuständigkeit der Provinzen gilt.⁹⁵⁶

2001 wurde Art 11 Abs 7 Gesetz 431/1998⁹⁵⁷ geändert und sieht nun für den Fall, dass das Land die Mittel nicht innerhalb von 90 Tagen an die Gemeinden verteilt, die Möglichkeit der Ernennung eines außerordentlichen Regierungskommissars vor:

„Qualora le risorse di cui al comma 5 non siano trasferite ai comuni entro novanta giorni dall'effettiva attribuzione delle stesse alle regioni e alle province autonome, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, previa diffida alla regione o alla provincia autonoma inadempiente, nomina un commissario ad acta; gli oneri connessi alla nomina ed all'attività del commissario ad acta sono posti a carico dell'ente inadempiente.“

Auch diese Bestimmung wurde für verfassungskonform befunden, da der Autonomien Provinz lediglich die Festsetzung eigener Modalitäten zusteht, die Mittel jedoch jedenfalls und entsprechend den staatlichen Zielsetzungen einzusetzen sind:

„L'utilizzazione «secondo normative provinciali» dei fondi statali attiene, dunque, solo alle modalità del loro impiego e non anche alla scelta se impiegarli, ovvero all'individuazione dello scopo da realizzare. L'utilizzazione deve infatti avvenire «nell'ambito del corrispondente settore», ossia del settore cui si riferisce il finanziamento statale.“⁹⁵⁸

C. Entwicklungen seit 2001

Art 117 Abs 2 lit m Verf listet unter den ausschließlichen Befugnissen des Staates ua die Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der sozialen Grundrechte auf („*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*“).

⁹⁵⁶ VfGH Urteil Nr 520/2000 RE Pkt 7 und 8.

⁹⁵⁷ Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 21/2001, *Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione* (GA Nr 45 vom 23.2.2001).

⁹⁵⁸ VfGH Urteil Nr 28/2003 RE Pkt 4.

Der Verfassungsgerichtshof unterstrich, dass die Verfassungsreform in Zusammenhang mit dem geförderten Wohnbau keine wesentlichen bedeutet. Es ist auch weiterhin Zuständigkeit des Staates, einheitliche Mindestleistungen, welche auf dem gesamten Staatsgebiet gelten, festzulegen:

„Anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, i termini della questione non sono sostanzialmente cambiati, giacché spetta allo Stato «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti», mediante «la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 94 del 2007), «strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» (sentenza n. 166 del 2008).⁹⁵⁹

Nach wie vor gilt, dass der Staat bei der Festlegung solcher Mindestleistungen nicht auch noch sämtliche Verwaltungsmodalitäten regeln darf, da anderenfalls die primäre Zuständigkeit des Landes in Frage gestellt würde:

„Il fine generale di tutela di un diritto fondamentale di natura sociale non può giustificare la vanificazione di una competenza primaria attribuita alle Province autonome dallo statuto speciale, avente rango di legge costituzionale. È evidente, infatti, che la competenza di cui al n. 10) dell'art. 8 del suddetto statuto verrebbe ad essere completamente svuotata se il perseguimento, da parte dello Stato, dell'obiettivo di ridurre il disagio abitativo implicasse la possibilità di disciplinare minutamente tutte le attività amministrative connesse all'attuazione pratica degli interventi.⁹⁶⁰

Aus formaler Sicht kann der Staat entsprechende Regelungen jedenfalls nicht mittels Verwaltungsakte sondern nur durch Gesetz erlassen:

„Al riguardo, occorre osservare che si versa in materie di competenza primaria delle Province autonome (edilizia sovvenzionata, assistenza e beneficenza pubblica) e che ogni intervento limitativo dello Stato in tali ambiti deve essere stabilito con legge, sia nell'ipotesi in cui si ritenga che l'intervento assicuri la garanzia dei livelli minimi di tutela dei diritti sociali, secondo la giurisprudenza di questa Corte prima richiamata, sia in via generale, in forza del disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, norma di attuazione che regola i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale. Tale norma consente allo Stato di porre in essere interventi limitativi di competenze delle Province autonome solo con legge.⁹⁶¹

⁹⁵⁹ VfGH Urteil Nr 209/2009 RE Pkt 2.2.

⁹⁶⁰ VfGH Urteil Nr 209/2009 RE Pkt 2.3.

⁹⁶¹ VfGH Urteil Nr 209/2009 RE Pkt 3.2.

Hinsichtlich diverser Ergänzungen von Art 11 Gesetz Nr 431/1998⁹⁶² sei insb auf die zuletzt durch Art 2 Gesetzesdekret 47/2014⁹⁶³ eingefügten Änderungen hingewiesen. Demnach erhält das Land nunmehr, neben der bereits genannten Möglichkeit zur Ergänzung der Förderungen durch eigene Mittel, zusätzlich auch ein Mitspracherecht hinsichtlich der Zielsetzung des Fonds zur Optimierung seiner Effizienz (Abs 6). Art 11 Abs 7 Gesetz Nr 431/1998, welcher die Weitergabe der Mittel an die Gemeinden regelt, nennt nur mehr die Regionen, nicht jedoch die Autonomen Provinzen:

D. Ergebnis

Die Landeskompetenz im Bereich des geförderten Wohnbaus umfasste 1992 aufgrund der weiten Formulierung im ASt grundsätzlich alle Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen, welche die Bereitstellung öffentlicher Gelder für Wohnzwecke betreffen. Dabei gelten jedoch zwei grundlegende Ausnahmen: Einerseits besteht aufgrund der Ausnahmeregelung in Art 24 DPR Nr 381/1974 die staatliche Zuständigkeit für den Wohnbau seiner Bediensteten. Zum anderen obliegt es gem Art 93 Abs 3 DPR Nr 616/1977 in Umsetzung von Art 47 Abs 2 Verf dem Staat, im Rahmen der nationalen Programmplanung sowie unter Beachtung bestimmter Vorgaben und Erfordernisse einheitliche Förderungen bereitzustellen und damit „Mindestgarantien“ vorzugeben.

Diese Konstellation wurde auch in der Folge mehrfach bestätigt und hat auch nach der Verfassungsreform von 2001 keine maßgeblichen Änderungen erfahren. Die ausschließliche Zuständigkeit des Staates gem Art 117 Abs 2 lit m hinsichtlich der „Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein

⁹⁶² Siehe Gesetzesdekret 240/2004, *Misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, nonche' integrazioni alla legge 9 dicembre 1998, n. 431 (GA Nr 215 vom 13.9.2004)*, umgewandelt mit Änderungen in Gesetz Nr 269 vom 12.11.2004 (GA Nr 266 vom 12.11.2004) sowie Gesetzesdekret Nr 158/2008, *Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali* (GA Nr 246 vom 20.10.2008), umgewandelt mit Änderungen in Gesetz Nr 199 vom 18.12.2008 (GA Nr 296 vom 19.12.2008).

⁹⁶³ Gesetzesdekret Nr 47/2014, *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015* (GA Nr 73 vom 28.3.2014) umgewandelt mit Änderungen in Gesetz Nr 80 vom 23.5.2014 (GA nr 121 27.05.2014).

müssen“ konsolidiert jedoch die bereits bestehende staatliche Zuständigkeit zur Festlegung von Mindestgarantien.

Aufgrund der dargestellten normativen Entwicklung sowie der aktuellen Judikatur ist keine wesentliche Änderung der Kompetenzen des Landes im Bereich des geförderten Wohnbaus festzustellen.

11. Binnenhäfen (Art 8 Nr 11 Ast)

A. Stand 1992

Der primäre Sachbereich „Binnenhäfen“ umfasst die Regelung der Seehäfen, jedoch nicht die Regelung der Schifffahrt auf Seen, wie der restriktive Wortlaut unterstreicht.⁹⁶⁴ Diese Kompetenz war bereits im Art 11 Nr 12 1. Autonomiestatut unter den primären Gesetzgebungsbefugnissen der Autonomen Provinz aufgezählt.

Mit Art 1 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 115 vom 20. Januar 1973⁹⁶⁵ wurden die staatlichen Binnenhäfen auf die Autonomen Provinzen Bozen und Trient übertragen, mit Art 1 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 527 vom 19. November 1987⁹⁶⁶ wurden die Befugnisse der zentralen und peripheren Organe des Staates im Bereich der Binnenhäfen übertragen.

In Bezug auf das Land Südtirol handelt es sich dabei um Bestimmungen ohne konkreten Anwendungsfall, da sich der einzige Binnenhafen der Region, jener von *Riva del Garda*, in der Autonomen Provinz Trient befindet.⁹⁶⁷

Nichtsdestotrotz bestimmt Art 1 Landesgesetz Nr 34 vom 19. August 1988⁹⁶⁸ grundsätzlich, dass die Verwaltungsaufgaben und -befugnisse des Landes auf dem Gebiet der Binnenhäfen von den damaligen Landesämtern Nr 85 und 87 laut Anhang A Landesgesetz Nr 11 vom 21. Mai 1981⁹⁶⁹ („Amt für Seilbahnen –

⁹⁶⁴ Siehe dazu *Reggio d'Acì* (1994) 137f.

⁹⁶⁵ OBI zu GA Nr 101 vom 18.4.1973.

⁹⁶⁶ GA Nr 301 vom 28.12.1987.

⁹⁶⁷ *Bronzetti* (1985) 94.

⁹⁶⁸ ABI Nr 39 vom 30.8.1988.

⁹⁶⁹ SO Nr 1 zu ABI Nr 32 vom 27.6.1981.

Technischer Dienst“ und „Amt für allgemeine Angelegenheiten des Beförderungswesens“) und durch das Amt gem Art 2 LG Nr 34/1988 („Amt Nr 196 für Warenbeförderung“ und das „Landesregister für Autotransportunternehmen und Fahrschulen“) wahrgenommen werden.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Im fraglichen Zeitraum sind keine Entwicklungen hinsichtlich der Kompetenz feststellbar.

C. Entwicklungen seit 2001

Seit der Reform von 2001 sind keine Entwicklungen hinsichtlich der Kompetenz feststellbar.

D. Ergebnis

Die primäre Gesetzgebungsbefugnis des Landes im Sachbereich der Binnenhäfen erscheint unverändert, was auf das Fehlen von Binnenhäfen im Gebiet des Landes und die daraus folgende Irrelevanz der Kompetenz zurückzuführen ist.

12. Messen und Märkte (Art 8 Nr 12 ASt)

A. Stand 1992

Der Sachbereich der Messen und Märkte war bereits laut Art 11 Nr 13 1. Autonomiestatut im Zuständigkeitsbereich der Provinz Bozen und gehört nunmehr gem Art 8 Nr 12 ASt zu den primären Gesetzgebungsbefugnissen der Autonomen Provinz.

Art 1 der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 1017 vom 31. Juli 1978,⁹⁷⁰ bestimmt, dass die Befugnisse der zentralen und peripheren Staatsverwaltung sowie von staatlichen oder überprovinzialen öffentlichen Anstalten und Instituten ebenso wie jene der Region im Bereich der Messen und Märkte auf die

⁹⁷⁰ GA Nr 70 vom 12.3.1979.

Autonome Provinz übergehen. Diese Befugnisse betreffen gem Art 6 Abs 1 DPR Nr 1017/1978:

„das gesamte Gefüge, die Dienstleistungen und Tätigkeiten betreffend die Veranstaltung, die Ordnung und die Abwicklung von Messen jeglicher Art, von Ausstellungen und Musterschauen der Landwirtschaft, der Industrie und des Handels auch mit Kunstgegenständen, von Großhandels- und Erzeugermärkten für Gartenbauerzeugnisse, Fleisch und Fischerzeugnisse.“⁹⁷¹

Im Zuständigkeitsbereich des Staates verbleiben dagegen laut Art 6 Abs 2 DPR Nr 1017/1978 die Bereiche der *„Zuerkennung des internationalen Charakters von Messen, wobei die bereits zuerkannten Bezeichnungen aufrecht bleiben, die Weltausstellungen sowie nach Anhören der Provinzen die Aufstellung und Führung des amtlichen Messekalenders.“⁹⁷²* Gem Art 6 Abs 3 DPR Nr 1017/1978 übernimmt das Land Südtirol die staatlichen Anteile am Gesellschaftskapital der autonomen Körperschaft ‚Bozner Messe‘, wofür allerdings ein Einvernehmen über den Ablösepreis hergestellt werden musste. Erst mit Art 10 GvD Nr 267/1992 wurde der Preis der Ablöse endgültig auf jenen Wert festgesetzt, der in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 16. Oktober 1989 verhandelt wurde, wodurch das Land in die staatlichen Anteile eintreten konnte.⁹⁷³

Mit Art 54 DPR Nr 616/1977 wurden auch den Gemeinden unmittelbare Verwaltungsbefugnisse im Sachbereich der Messen und Märkte zugewiesen, die von den Befugnissen des Landes abgegrenzt werden müssen. Den Bereich der Messen und Märkte betreffende Befugnisse der Gemeinden sind demnach:

„istituzione e regolamentazione dei mercati per il commercio al minuto“; „impianto [e] [...] gestione dei mercati all’ingrosso dei prodotti ortoflorofrutticoli, del bestiame, delle carni e dei prodotti ittici, ad eccezione dei mercati alla produzione“; „applicazione delle sanzioni da comminare agli operatori che svolgano attività all’ingrosso fuori dei mercati“.

Der Landesgesetzgeber verabschiedete bis zur Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 nur sehr wenige Bestimmungen im Sachbereich der Messen und Märkte:

⁹⁷¹ Analog dazu auch schon Art 51 DPR Nr 616/1977: *„Le funzioni amministrative relative alla materia ‚fiere e mercati‘ concernono tutte le strutture, i servizi e le attività riguardanti l’istituzione, l’ordinamento e lo svolgimento di fiere di qualsiasi genere, di esposizioni e mostre agricole, industriali e commerciali anche di oggetti d’arte, di mercati all’ingrosso e alla produzione di prodotti ortofrutticoli, carne e prodotti ittici.“*

⁹⁷² Analog dazu Art 53 DPR 616/1977.

⁹⁷³ Siehe dazu *Bonell/Winkler* (2010) 293 f.

„[...] ciò è forse da attribuire alla volontà di lasciare nel settore un certo spazio alle consuetudini locali, e, soprattutto, la più ampia autonomia ai Comuni, ai quali in concreto compete di disporre in ordine alla occupazione delle aree per fiere e mercati.“⁹⁷⁴

Einzig das Landesgesetz Nr 13 vom 13. Mai 1992⁹⁷⁵ über öffentliche Veranstaltungen enthält Bestimmungen, die in die Materie eingreifen, da diese auch die Durchführung von „*Wanderdarstellungen, Ausstellungen und ähnlichen Veranstaltungen, die an einem öffentlichen oder der Öffentlichkeit zugänglichen Ort stattfinden*“, umfassen.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Im Urteil Nr 69/1995 befasste sich der Verfassungsgerichtshof mit einem Befugnisconflict, den die Autonome Provinz Trient gegen mehrere Bestimmungen einer Verordnung des Staates erhob. Diese Bestimmungen verletzten die Kompetenz der Autonomen Provinz im Bereich Messen und Märkte auf folgende Art und Weise:

„Pretendono di regolare procedimenti di competenza delle Regioni e delle Province autonome“; „pongono criteri sostanziali di regolamentazione dell’attività fieristica (tempo delle manifestazioni e rilascio delle autorizzazioni“; „mira a disciplinare la vigilanza della Regione sugli enti fieristici.“⁹⁷⁶

Der Verfassungsgerichtshof urteilte, dass die beanstandeten Bestimmungen der Verordnung nicht in den bestehenden primären Kompetenzbereich der Autonomen Provinz eingreifen könnten:

„Nulla consente di ritenere che tale semplificazione tocchi le competenze delle due Province: i regolamenti, per il loro rango, non sono infatti abilitati a modificare le competenze sostanziali né i presupposti e i requisiti preordinati all’emanazione dei provvedimenti amministrativi cui i procedimenti si riferiscono [...]“⁹⁷⁷

Die Regelung der Verwaltungsverfahren sei vielmehr eine Folge der organisatorischen Unabhängigkeit der Region (*rectius*: der beiden Autonomen Provinzen).⁹⁷⁸

In der Folge:

⁹⁷⁴ Bronzetti (1985) 97.

⁹⁷⁵ ABI Nr 22 vom 26.5.1992.

⁹⁷⁶ VfGH Urteil Nr 69/1995, SE Pkt 1.1.

⁹⁷⁷ VfGH Urteil Nr 69/1995 RE Pkt 1.

⁹⁷⁸ VfGH Urteil Nr 69/1995 RE Pkt 1.

„[...] non vi è dubbio che le norme regolamentari impugnate – le quali tendono a conformare procedimenti di competenza provinciale – risultino illegittime per mancanza di valida base legislativa a loro giustificazione, e comunque invasive della sfera di attribuzioni, costituzionalmente protetta, dell'ente autonomo.“⁹⁷⁹

Der Messekalender, den der Staat gem Art 6 Abs 2 DPR Nr 1017/1978 „nach Anhören der Provinzen“ erstellt, müsse im Einvernehmen („*raccordo*“) von Staat und Provinz nach den „*canoni della leale cooperazione*“ erstellt werden.⁹⁸⁰

Der Landesgesetzgeber regelte den Sachbereich nur punktuell; mit Art 27 LG Nr 2 vom 29. Januar 1996⁹⁸¹ wurde eine Übergangsbestimmung im Bereich der Messen in Art 35 der damaligen Handelsordnung des Landes, Landesgesetz Nr 68 vom 24. Oktober 1978,⁹⁸² eingefügt:

„Gem Artikel 8 des Sonderstatutes der Region Trentino-Südtirol dürfen bis zum Erlaß der Landesordnung auf dem Gebiet der Messeveranstaltungen laut königlichem Dekret vom 29. Jänner 1934, Nr 454, die Veranstaltungen mit internationalem und gesamtstaatlichem Charakter nur von gesetzlich anerkannten Messekörperschaften organisiert werden. Die regionalen Veranstaltungen können auch von öffentlichen Körperschaften und jene mit lokalem Charakter auch von repräsentativen Komitees oder Vereinigungen der interessierten Handelssektoren sowie von Privaten organisiert werden. Die Genehmigung zur Abhaltung der obgenannten Veranstaltungen wird von der Landesregierung erteilt, welche den jährlichen Kalender der regionalen und lokalen Veranstaltungen gutheißt.“

Art 39 GvD Nr 112/1998 definiert die Charakteristika der Messen und Märkte als:

„attività non permanenti, volte a promuovere il commercio, la cultura, l'arte e la tecnica attraverso la presentazione da parte di una pluralità di espositori di beni o di servizi nel contesto di un evento rappresentativo dei settori produttivi interessati.“

Art 40 GvD Nr 112/1998 zählt die Verwaltungsbefugnisse auf, welche weiterhin dem Staat vorbehalten sind, wobei dem Staat in Bezug auf den Messekalender nur die Abstimmung der Zeiträume für die Abhaltung von Messen internationalen Charakters („*manifestazioni fieristiche di rilievo internazionale*“) und die Veröffentlichung des Messekalenders von Messen internationalen und gesamtstaatlichen Charakters verbleibt.

Zuvor war der Staat laut Art 53 DPR Nr 616/1977 bzw Art 6 Abs 2 DPR Nr 1017/1978 generell für die Aufstellung und Führung des Messekalenders nach

⁹⁷⁹ VfGH Urteil Nr 69/1995 RE Pkt 1.

⁹⁸⁰ VfGH Urteil Nr 69/1995 RE Pkt 2.

⁹⁸¹ OBI Nr 1 zum ABI Nr 7 vom 6.2.1996.

⁹⁸² OBI Nr 2 zu ABI Nr 22 vom 2.5.1979.

Anhören der Autonomen Provinzen zuständig. Daneben behält der Staat nur die Verwaltungsbefugnis bei Weltausstellungen und zur Zuerkennung des internationalen Charakters von Messen.

Den Regionen kommen gem Art 41 Abs 1 GvD Nr 112/1998 alle anderen Befugnisse zu, laut Art 41 Abs 2 GvD Nr 112/1998 sind dies insb:

„a) il riconoscimento della qualifica delle manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale e regionale nonché il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento, sentito il comune interessato; [...] c) la pubblicazione del calendario annuale delle manifestazioni fieristiche[...]“.

Die Gemeinden sind dagegen gem Art 41 Abs 3 GvD Nr 112/1998 für die Zuerkennung des lokalen Charakters von Messen und für die Bewilligungen für deren Abhaltung zuständig. Gem Art 41 Abs 4 GvD Nr 112/1998 gewährleisten die Regionen schließlich im gegenseitigen Einvernehmen die Koordinierung der Abhaltungszeiträume der Messen nicht-internationalen Charakters.

Die Bestimmungen des GvD Nr 112/1998 sind in Südtirol allerdings nicht anwendbar, da keine entsprechende Durchführungsbestimmung die Ausweitung der neuen Befugnisse auf die Sonderautonomie im Bereich der Messen und Märkte erwirkte.

Die zuvor genannte Bestimmung des Art 35 LG Nr 68/1978 idF LG Nr 2/1996 wird auch in Art 26 Abs 8 der neuen Handelsordnung, Landesgesetz Nr 7 vom 17. Februar 2000,⁹⁸³ nahezu gleichlautend übernommen, nur die beiden Wörter „Handelssektoren“ und „gutheißt“ werden durch „Wirtschaftssektoren“ und „beschließt“ ersetzt.

Auf gesamtstaatlicher Ebene wurde mit Gesetz Nr 7 vom 11. Januar 2001⁹⁸⁴ ein Rahmengesetz für den Messesektor erlassen. Der Verfassungsgerichtshof befasste sich im Urteil Nr 91/2003 mit diesem, da zwei Bestimmungen von der Autonomen Provinz Trient angefochten wurden.

Art 6 Abs 2 Gesetz Nr 7/2001 befähigte den zuständigen Minister, bei Nichtzustandekommen einer Einigung zwischen regionalen Gebietskörperschaften über

⁹⁸³ Beiblatt Nr 1 zu ABI Nr 9 vom 29.2.2000.

⁹⁸⁴ GA Nr 26 vom 1.2.2001.

den Abhaltungszeitraum nationaler und internationaler Messen desselben Fachgebiets, eine Ersatzgewalt auszuüben und den Konflikt aufzulösen. Der Verfassungsgerichtshof sieht hierbei einen Eingriff in die primäre Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinzen, welcher nicht durch die staatliche Befugnis zur Erstellung des Messekalenders gedeckt werde, da der Messekalender nur „*carattere precipuamente ricognitivo*“ besitze und nicht die Befugnis zur Änderung des Abhaltungszeitraum beinhalte.⁹⁸⁵ Ebenso handle es sich um eine Form der Ersatzgewalt, die einerseits nicht durch die Untätigkeit der Provinz hervorgerufen werde und andererseits von einem einzelnen Minister ausgeübt würde.⁹⁸⁶ Die Bestimmung könne auch nicht unter Berufung auf Schranken der primären Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinzen gerechtfertigt werden, da die Vermeidung zeitgleicher Messeveranstaltungen nicht ein einheitliches staatliches Interesse befriedige.⁹⁸⁷

Die Bestimmung verstoße auch gegen Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992, nach der dem Staat in Kompetenzbereichen der Autonomen Provinzen nur jene Verwaltungsbefugnisse zukommen, die ihm das Statut und die Durchführungsbestimmungen zuweisen.⁹⁸⁸

Mit Art 8 Abs 1 lit b bzw Art 8 Abs 2 Gesetz Nr 7/2001 wurde bestimmt, dass sowohl die Mindestvoraussetzungen für die Zuerkennung des nationalen Charakters von Messen als auch die Festlegung von Kriterien zur Vermeidung zeitlicher Überschneidungen von Messen durch Ministerialverordnungen bestimmt werden. Im Gegensatz zur Bestimmung des Art 6 Abs 2 Gesetz Nr 7/2001, welche sich auch auf die Autonomen Provinzen bezieht, konnte hierbei die „*clausola di salvaguardia*“ des Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 7/2001, mit der die Anwendbarkeit des Rahmengesetzes in Bezug auf die Sonderautonomien ausgeschlossen wird, angewandt werden, was die Nichtanwendbarkeit der Bestimmung nach sich zog.⁹⁸⁹

⁹⁸⁵ VfGH Urteil Nr 91/2003 RE Pkt 2.

⁹⁸⁶ VfGH Urteil Nr 91/2003 RE Pkt 2.

⁹⁸⁷ Vgl VfGH Urteil Nr 91/2003 RE Pkt 2.

⁹⁸⁸ VfGH Urteil Nr 91/2003 RE Pkt 2.

⁹⁸⁹ Vgl VfGH Urteil Nr 91/2003 RE Pkt 3.

Der Verfassungsgerichtshof prüfte die Rechtmäßigkeit des staatlichen Eingriffs anhand der Schranken des Autonomiestatuts, da das Verfassungsgefüge vor der Reform 2001 als Bewertungsgrundlage diene, weil das angefochtene Gesetz Nr 7/2001 bereits vor der Reform in Kraft trat.⁹⁹⁰

C. Entwicklungen seit 2001

Durch die Verfassungsreform von 2001 wurde der Sachbereich der Messen und Märkte – bis dahin eine konkurrierende Kompetenz der Regionen mit Normalstatut nach Art 117 Verf idF bis 2001 – zur residualen Kompetenz der regionalen Gebietskörperschaften gem Art 117 Abs 4 Verf, da die Materie nicht unter den ausschließlich staatlichen bzw regionalen konkurrierenden Kompetenzen aufgelistet ist.⁹⁹¹ Der Verfassungsgerichtshof bestätigte im Urteil Nr 1/2004 den residualen Charakter des Sachbereichs der Messen und Märkte, wobei dieser als Teil der ebenfalls residualen Kompetenz im Sachbereich Handel betrachtet wird:

„La finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può infatti valere, di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l’ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce; ambito che non può che essere individuato nella disciplina del ‘commercio’.”⁹⁹²

Mit 1. Januar 2003 wurde die Gesellschaft Messe Bozen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt,⁹⁹³ die neue Satzung wurde von der Südtiroler Landesregierung mit Beschluss Nr 1228 vom 18. April 2004⁹⁹⁴ genehmigt.

Mit Art 6 Abs 1 Gesetz Nr 62 vom 18. April 2005⁹⁹⁵ wurde das gesamtstaatliche Rahmengesetz Nr 7/2001 aufgehoben, was mit der Ausführung des Urteils des EuGH in der Rs C-439/99 begründet wird. In besagtem Urteil stellte der EuGH fest, dass zahlreiche gesetzliche Bestimmungen im italienischen Messesektor – sowohl auf gesamtstaatlicher Ebene als auch in einigen Regionen und in der Au-

⁹⁹⁰ Siehe VfGH Urteil Nr 91/2003 RE Pkt 2.

⁹⁹¹ Vgl die allgemeinen Ausführungen zur neuen Kompetenzverteilung unter III.5.

⁹⁹² VfGH Urteil Nr 1/2004 RE Pkt 3.

⁹⁹³ http://wai.provinz.bz.it/lpa/news/detail_d.asp?artc_id=40106 (abgefragt am 2.10.2014). Siehe dazu auch Bonell/Winkler (2010) 294.

⁹⁹⁴ Abrufbar unter <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

⁹⁹⁵ OBI Nr 76 zu GA Nr 96 vom 27.4.2005.

tonomen Provinz Trient – gegen die Dienstleistungsfreiheit und gegen die Niederlassungsfreiheit verstoßen.⁹⁹⁶

Mit Landesgesetz Nr 9 vom 18. Oktober 2005⁹⁹⁷ über die Regelung des Messesektors schuf das Land Südtirol ein eigenes Regelwerk für einen Teil des Sachbereichs „Messen und Märkte“.

Gem Art 1 Abs 1 LG Nr 9/2005 zielt die Messtätigkeit auf die

„Aufwertung, Förderung und Entwicklung der Wirtschafts- und Gewerbetätigkeiten, insb jener in Südtirol, sowie der Handelsbeziehungen und der internationalen Zusammenarbeit ab. Die Messtätigkeit ist frei. Freier Wettbewerb, Transparenz und Unternehmerfreiheit werden gewährleistet. Ferner sind gleiche Bedingungen für den Zugang zu den Veranstaltungen und zu den Strukturen, in welchen solche stattfinden, gewährleistet.“

Art 1 Abs 2 LG Nr 9/2005 bestimmt vom Anwendungsbereich des Landesgesetzes ausgeschlossene, messeähnliche Veranstaltungen, Art 2 regelt ua die Mitteilung von Messeveranstaltungen an die zuständige Landesabteilung, die Einstufung der Veranstaltungen als internationale, gesamtstaatliche oder landesweite Messe und die Eintragung in den Kalender, Art 3 regelt Verwaltungsstrafen für „ohne Mitteilung oder in einer nicht mitgeteilten Art und Weise“ organisierte und abgehaltene Messeveranstaltungen, wobei die Einhebung der Strafbeträge in den Zuständigkeitsbereich der betroffenen Gemeinde fällt. Art 4 hebt schließlich Art 26 Abs 8 LG Nr 7/2000 auf.

Mit Beschluss Nr 956 vom 27. März 2006⁹⁹⁸ schuf die Landesregierung die in Art 2 Abs 3 LG Nr 9/2005 vorgesehene Regelung über die „*Typologien von Messeveranstaltungen, Anerkennung der Kriterien der Messeveranstaltungen, Eigenschaften der Messegelände und der Ausstellungsflächen, Messekalender*“.

D. Ergebnis

Die primäre Kompetenz der Autonomen Provinz Bozen im Sachbereich der Messen und Märkte erfuhr seit der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 eine Aufwertung, die zum einen auf der Unionsrechtswidrigkeit und der darauffolgenden

⁹⁹⁶ EuGH, Rs C-439/99, *Kommission/Italien*, Rn 25 ff.

⁹⁹⁷ ABI Nr 44 vom 2.11.2005.

⁹⁹⁸ Abrufbar unter <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

Aufhebung von Teilen des bis dahin noch bestehenden gesamtstaatlichen Rechts, zum anderen auf der Neuordnung der Kompetenzverteilung nach der Verfassungsreform von 2001 basiert.

Aufgrund des unbestritten residualen Charakters des Sachbereichs zog sich der Staat aus den Bereichen der Organisation, Einstufung und Abhaltung von Messveranstaltungen weitgehend zurück, wodurch der Autonomen Provinz Bozen auch Befugnisse in jenen Bereichen zukommen, die gem der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 1017/1978 eigentlich dem Staat vorbehalten waren.

Auch die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs fielen in diesem Kompetenzbereich eher zugunsten der Autonomen Provinz aus, eine Einschränkung der Befugnis durch Schranken des Autonomiestatuts oder durch ausschließliche Querschnittskompetenzen des Staates ist nicht zu erkennen.

13. Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und –soforthilfe (Art 8 Nr 13 ASt)

A. Stand 1992

Gem Art 8 Nr 13 ASt verfügt die Autonome Provinz Bozen in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 10 über die primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Sachgebiet der „Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und –soforthilfe“, welches nunmehr meist mit dem Begriff „Zivilschutz“ bezeichnet wird und die wesentlich restriktivere Zuständigkeit für „Werke des Zivilschutzes“ gem Art 11 Nr 14 1. Autonomiestatut ablöste.

Art 1 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 381 vom 22. März 1974⁹⁹⁹ sieht die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse auf dem Sachgebiet des Zivilschutzes durch die Autonome Provinz auf ihrem Gebiet vor. Der Übergang der Befugnisse auf die Provinz betrifft jene der Staatsverwaltung, die sowohl unmittelbar von den

⁹⁹⁹ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten, GA Nr 223 vom 27.8.1974.

Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, sowie jene der Region Trentino-Südtirol.

Aufrecht bleibt gem Art 19 Abs 1 lit g DPR Nr 381/1974 die Zuständigkeit der staatlichen Stellen hinsichtlich „*der Bauten, die zum öffentlichen Gut und zum Vermögen des Staates gehören, und der Arbeiten zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe auf den unter den vorhergehenden Buchstaben angeführten Sachgebieten*“¹⁰⁰⁰. In Verbindung mit Art 20 DPR Nr 381/1974 ergibt sich in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit des Einvernehmens mit der Provinz.¹⁰⁰¹

Die Durchführungsbestimmung DPR Nr 381/1974 enthält in Art 33 bis 37 weitere Regelungen zu Ausübung der Landeskompetenz und hinsichtlich der Geltung des staatlichen Zivilschutzgesetzes¹⁰⁰². Letzteres ist immer dann anzuwenden, wenn auftretende Schadens- oder Gefahrensituationen wegen ihrer Art und ihres Ausmaßes nicht von der Provinz zu bewältigen sind.¹⁰⁰³ Die in Art 5 Gesetz Nr 996/1970 vorgesehene Erklärung des Notstandes samt Ernennung des zuständigen Kommissars erfolgt im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann bzw mit den zwei Landeshauptmännern, wenn beide Autonomen Provinzen betroffen sind.¹⁰⁰⁴ Die staatlichen Maßnahmen sowie die Anwendung des staatlichen Zivilschutzgesetzes stellen eine Ergänzung der Maßnahmen des Landes sowie der Region dar und führen zu keinerlei Einwirkung auf deren Zuständigkeiten oder Ersetzung von Landeseinrichtungen.¹⁰⁰⁵ Dem Kommissar kommt diesbezüglich

¹⁰⁰⁰ Dabei handelt es sich um folgende Sachgebiete: Staatsstraßen (lit a), Autobahnen, die über die über das Gebiet der Provinz hinausgehen (lit b), die staatlichen Eisenbahnlinien (lit c), die Flugplätze ohne Fremdenverkehrscharakter (lit d), die großen Wasserableitungen zur Stromerzeugung und der damit zusammenhängenden Infrastruktur (lit f).

¹⁰⁰¹ VfGH Urteil Nr 180/1989 RE Pkt 2. Siehe hierzu auch die Ausführungen zu den Sachgebieten Raumordnung unter IV.5 sowie Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz unter IV.17.

¹⁰⁰² Gesetz Nr 996 vom 8.12.1970, *Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile* (GA Nr 317 vom 16.12.1970).

¹⁰⁰³ Art 33 DPR Nr 381/1974. So zuvor auch VfGH Urteil Nr 208/1971 RE Pkt 1. Mit Verweis auf die Art 1, 2 und 5 des staatlichen Zivilschutzgesetzes stellte dieser fest, dass die Bestimmungen nur für jene Ereignisse gelten, deren Natur und Größe die Notwendigkeit eines außerordentlichen staatlichen Handelns erfordere. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass der VfGH zu diesem Zeitpunkt noch die enge Auslegung der autonomen Zivilschutzkompetenz entsprechend seinem VfGH Urteil Nr 50/1968 RE Pkt 3 heranzog.

¹⁰⁰⁴ Art 34 DPR Nr 381/1974.

¹⁰⁰⁵ Art 35 Abs 1 DPR Nr 381/1974.

eine entsprechende Koordinierungsfunktion hinsichtlich der Maßnahmen der drei involvierten Akteure zu.¹⁰⁰⁶ Der koordinierte Einsatz der Mittel wird von Zivilschutzprogrammen geregelt, welche vom Regierungskommissar und vom Landeshauptmann, der vorher den Präsidenten des Regionalausschusses anhört, genehmigt werden.¹⁰⁰⁷ Die Bestimmungen des Art 7 Gesetz Nr 996/1970 hinsichtlich der Regionalkommission für den Zivilschutz finden hingegen explizit keine Anwendung.¹⁰⁰⁸ Zur Vermeidung oder Verringerung von Schäden aus Naturkatastrophen oder Katastrophen anderer Art tauschen die Ministerien für Inneres und öffentliche Arbeiten, die Regierungskommissare, die Region und die Provinzen gem Art 37 DPR Nr 381/1974 zudem entsprechende Nachrichten, Auskünfte oder Unterlagen aus.¹⁰⁰⁹

Die Definition des Sachgebietes ergibt sich im Allgemeinen aus der Beschreibung jener Situation, welche zur Aktivierung der Zivilschutzmaßnahmen veranlassen bzw welchen vorgebeugt werden soll:

„Ai fini della presente legge s'intende per calamità naturale o catastrofe l'insorgere di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari.“¹⁰¹⁰

Art 2 Gesetz Nr 225 vom 24. Februar 1992¹⁰¹¹ sieht dabei folgende Unterscheidung vor:

„Ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in:

- a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;*
- b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;*
- c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.“*

¹⁰⁰⁶ Art 35 Abs 2 DPR Nr 381/1974.

¹⁰⁰⁷ Art 36 Abs 1 DPR Nr 381/1974.

¹⁰⁰⁸ Art 36 Abs 2 DPR Nr 381/1974.

¹⁰⁰⁹ Art 37 DPR Nr 381/1974. Aufgezählt werden in diesem Zusammenhang: die Ministerien für Inneres und öffentliche Arbeiten, die Regierungskommissare, die Region und die Provinzen. Siehe dazu auch VfGH Urteil Nr 201/1987 RE Pkt 8 und 9.

¹⁰¹⁰ Art 1 Gesetz Nr 996/1970.

¹⁰¹¹ *Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile* (OBI Nr 54 zu GA Nr 64 vom 17.3.1992).

Das Gesetz Nr 225/1992 führt zudem eine Reihe von Gremien hinsichtlich des nationalen Zivilschutzes an, in denen auch die Landeshauptleute der Autonomen Provinzen vertreten sind. Gem Art 12 Abs 1 Gesetz Nr 225/1992 finden die Bestimmungen des Staatsgesetzes auf die Provinz Bozen nur insofern Anwendung, als sie mit dem Autonomiestatut vereinbar sind.

Zu den wichtigsten Trägern des Zivilschutzes zählen die „Feuerwehrdienste“, für deren Verwaltung ebenfalls die Provinz zuständig ist. Die entsprechenden Befugnisse wurden ihr – in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 81 sowie Umsetzung der Vorgaben des Art 18 Abs 1 ASt – mit RG Nr 17 vom 2. September 1978¹⁰¹² von der Region übertragen, welche gem Art 4 Nr 6 primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem gleichlautenden Sachgebiet besitzt. Gem Art 1 Abs 2 RG Nr 17/1978 ist der Feuerwehrdienst im Rahmen der Vorschriften der Provinz im Falle von Katastrophen für den Schutz, die Hilfe und den Beistand der Bevölkerung sowie den Schutz der Güter zuständig. Die Provinz hat in diesem Zusammenhang für die Errichtung von wenigstens einer freiwilligen Feuerwehr in jeder Gemeinde oder jedem Gemeindekonsortium sowie die Organisation des Kaminkehrerdienstes und den Erlass einer Brandverhütungsordnung zu sorgen.¹⁰¹³ Darüber hinaus regelt das regionale Delegierungsgesetz die Überstellung entsprechender Ämter, Personal und Güter¹⁰¹⁴ sowie die Zuweisung von Beträgen zur Ausübung der übertragenen Befugnisse.¹⁰¹⁵

Die Provinz hat ihre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich des Zivilschutzes insb durch Landesgesetz Nr 34 vom 12. Juli 1975¹⁰¹⁶ ausgeübt.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

¹⁰¹² ABI Nr 47 vom 26.9.1978.

¹⁰¹³ Art 2 RG Nr 17/1978.

¹⁰¹⁴ Art 3 RG Nr 17/1978.

¹⁰¹⁵ Art 5 RG Nr 17/1978 idF von RG Nr 11 vom 16.5.1991.

¹⁰¹⁶ Vorbeugungs-, Soforthilfe- und Wiederinstandsetzungsmaßnahmen nach Erdbeben, Lawinen, Überschwemmungen und anderen Naturkatastrophen, ABI Nr 37 vom 29.7.1975.

Mit Art 20 GvD Nr 463 vom 11. November 1999¹⁰¹⁷, welcher im Artikel 19 Abs 1 DPR Nr 381/1974 die Streichung von lit f vorsieht, ging die Zuständigkeit der staatlichen Stellen hinsichtlich der großen Wasserleitungen zur Erzeugung elektrischer Energie und der entsprechenden Anlagen für die Produktion, die Umwandlung, den Transport und die Verteilung der Elektroenergie auf die Provinz über.¹⁰¹⁸ Damit ist die Provinz nunmehr auch für den Zivilschutz auf besagtem Gebiet zuständig.¹⁰¹⁹

Das regionale Delegierungsgesetz des Feuerwehrdienstes wurde insofern geändert, als die Autonome Provinz nunmehr allgemein und ohne die bis dato geltenden regionalen Vorgaben für die Regelung der Organisationsmodalitäten, der Funktionsfähigkeit sowie der Einsetzung des Feuerwehrdienstes zuständig ist und das dafür von der Region bereitgestellte Budget durch eigene Mittel erhöht werden kann.¹⁰²⁰

Die Neugestaltung des Zivilschutzes auf nationaler Ebene durch Art 107 ff GvD Nr 112/1998 ist auf die Autonome Provinz Bozen nicht anwendbar, da eine entsprechende, in Art 10 GvD Nr 112/1998 vorgesehene Durchführungsbestimmung bis dato nicht erlassen wurde.¹⁰²¹

Für die operativen Aspekte des staatlichen Zivilschutzdienstes wurde mit Art 79 ff GvD Nr 300 vom 30. Juli 1999¹⁰²² die Agentur für den Zivilschutz (*Agenzia di protezione civile*) errichtet. Diese wurden 2001 mit Gesetzesdekret Nr 343 vom 7. September 2001¹⁰²³ wieder aufgelöst und die Funktionen dem *Dipartimento della protezione civile* beim Innenministerium übertragen.¹⁰²⁴

¹⁰¹⁷ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol betreffend das öffentliche Wassergut, Wasserbauten und Konzessionen von Großableitungen zur Erzeugung von Elektroenergie sowie betreffend die Produktion und Verteilung von elektrischer Energie, GA Nr 289 vom 10.12.1999.

¹⁰¹⁸ Siehe hierzu auch die Ausführungen zum Sachgebieten der Wasserbauten der dritten, vierten und fünften Kategorie unter IV.24.

¹⁰¹⁹ Art 19 Abs 1 lit g DPR Nr 381/1974.

¹⁰²⁰ Art 2 Abs 2 RG Nr 17/1978 idF von Art 4 Abs 1 RG Nr 4 vom 22.2.1998.

¹⁰²¹ Siehe dazu die Ausführungen im Allgemeinen unter III.4.B.

¹⁰²² *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (OBI Nr 163 zu GA Nr 203 vom 30.8.1999).

¹⁰²³ *Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile* (GA Nr 210 vom 10.9.2001). Die Umwandlung erfolgte mit Gesetz Nr 401 vom 9. November 2001 (GA Nr 262 vom 10.11.2001) und damit nach dem Inkrafttreten des VerfG Nr 3/2001.

¹⁰²⁴ Art 5 Abs 6 GvD Nr 432/2001.

Der Staat setzte mit GvD Nr 334 vom 17. August 1999¹⁰²⁵ die sog Seveso-II-RL¹⁰²⁶ um und sah in Art 1 Abs 2 eine entsprechende Anpassungsverpflichtung für die Provinz Bozen vor. Letztere verfügte diesbezüglich Änderungen des Landesgesetzes Nr 18 vom 16. Juni 1992¹⁰²⁷. Weder die staatliche Bestimmung noch jene des Landes wurde von einer der beiden Seiten beanstandet.

C. Entwicklungen seit 2001

Mit der Verfassungsreform ist der Zivilschutz nunmehr im Katalog der konkurrierenden Befugnisse des Art 117 Abs 3 Verf aufgelistet, wodurch sich für die Provinz Bozen keine wesentlichen Änderungen ergeben.

Hinsichtlich der Definition von Situationen, welche zur Aktivierung durch Art 1 Abs 1 lit b GD Nr 59 vom 15.5.2012¹⁰²⁸ der Zivilschutzmaßnahmen veranlassen, erfuhr Art 2 lit c Gesetz Nr 225/1992 folgende Neuformulierung:

„calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo.“

Durch die Umwandlung des Gesetzesdekretes Nr 343/2001 mit Änderungen durch Gesetz Nr 401/2001¹⁰²⁹ wurde in Art 5 Abs 6 eine Schutzklausel zugunsten der Autonomen Provinzen eingefügt. Letztere wurde vom Verfassungsgerichtshof zugunsten des Landes dahingehend interpretiert, dass sie jedenfalls weit auszulegen ist und die von den Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Regelungen aufrecht bleiben und sich daher aus den neuen staatlichen Bestimmungen keine Einschränkung der autonomen Befugnis ergeben.¹⁰³⁰

¹⁰²⁵ Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (OBI Nr 177 zu GA Nr 228 vom 28.9.1999).

¹⁰²⁶ RL 96/82/EG des Rates vom 9.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABIEU L 010, 14.1.1997, 13.

¹⁰²⁷ Allgemeine Vorschriften über Brandverhütung und über Heizanlagen, ABl vom 30.6.1992, Nr 27, idV von LG Nr 6 vom 19.2.2001, Änderung des Landesgesetzes Nr 18 vom 16.6.1992 betreffend „Allgemeine Vorschriften über Brandverhütung und über Heizanlagen“.

¹⁰²⁸ Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile (GA Nr 113 vom 16.5.2012).

¹⁰²⁹ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile (GA Nr 262 vom 10.11.2001).

¹⁰³⁰ VfGH Urteil Nr 228/2003 RE Pkt 4.3 und 5.

Auswirkungen auf die Materie des Zivilschutzes sind hingegen durch den Katalog ausschließlicher Kompetenzen des Staates gem Art 117 Abs 2 Verf möglich, wobei insb die Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes (lit s) sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (lit h) hervorzuheben sind. Der Verfassungsgerichtshof hat in diesem Zusammenhang im Rahmen eines Befugniskonflikts bezüglich Kontrollen im Bereich der Beherrschung von Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen den Vorrang der transversalen Materie des Umweltschutzes gegenüber der Landeszuständigkeit des Zivilschutzes unterstrichen:

„[...] Questa Corte ha già avuto occasione di riconoscere (sentenza n. 407 del 2002) che la disciplina delle industrie a rischio di incidente rilevante di cui al decreto legislativo n. 334 del 1999 «è riconducibile al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativo alla tutela dell'ambiente», affermando che dalla propria giurisprudenza antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è «agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che [...] delinea una sorta di materia 'trasversale'» idonea a investire e a intrecciarsi con «competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». L'intento del legislatore, quale emerge dai lavori preparatori sull'art. 117, secondo comma, Cost., è stato «quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»[...]¹⁰³¹

Auch in der Folge unterstrich der Verfassungsgerichtshof die ausschließliche staatliche Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes, anerkannte aber gleichzeitig die Landeszuständigkeit im Bereich des Zivilschutzes und sprach insofern von einem „concorso di competenze“, der eine entsprechende Koordinierung zwischen beiden Ebenen erfordere. Er erklärte in diesem Zusammenhang Bestimmungen des Art 17 GD Nr 195 vom 30. Dezember 2009¹⁰³² hinsichtlich der Nominierung außerordentlicher Kommissare im Falle der vorgesehenen Katast-

¹⁰³¹ VfGH Urteil Nr 135/2005 RE Pkt 4. Der Bereich wurde inzwischen auf europäischer Ebene neu normiert durch RL 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.7.2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates, der sog Seveso-III-RL (bzw Störfall-RL), welche von den Mitgliedstaaten bis 31.5.2015 umzusetzen ist. Italien ist dieser Umsetzungsverpflichtung bis dato noch nicht nachgekommen.

¹⁰³² *Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo e altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla protezione civile* (GA Nr 302 vom 30.12.2009), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 26 vom 26.2.2010 (OBI Nr 39 zum GA Nr 48 vom 27.2.2010).

rophenereignisse für verfassungswidrig, weil die Kompetenzen der Provinz insb dadurch nicht gewahrt wurden, dass keine ausreichenden und in den einschlägigen Durchführungsbestimmungen vorgesehenen Mitentscheidungsrechte – wie dem Einvernehmen im Rahmen der Ernennung – vorgesehen wurden.¹⁰³³ In der Folge wurde auch Art 43 Abs 8 GD Nr 201 vom 6. Dezember 2011¹⁰³⁴ insofern für verfassungswidrig erklärt, als das darin vorgesehene Einvernehmen zwischen Staats- und Landesbehörden hinsichtlich der Identifikation von Staudämmen ausgehenden Gefahren auch für die Provinzen Bozen und Trient gelten sollte. Der Verfassungsgerichtshof begründete diese Entscheidung damit, dass die Regelung hauptsächlich der primären Landeskompetenz im Bereich des Zivilschutzes sowie der sekundären Zuständigkeit im Bereich der Nutzung öffentlicher Gewässer¹⁰³⁵ zuzuordnen sei. Zwar bestehe hinsichtlich des Schutzes vor hydrogeologischen Gefahren zwischen den beiden Ebenen zweifelsohne die Notwendigkeit der Koordinierung und Zusammenarbeit, doch sei diese bereits durch die Bestimmungen von Art 14 ASt sowie Art 5 und Art 8 DPR Nr 381/1974, welche die Einrichtung eines entsprechenden Ausschusses samt Ausarbeitung eines eigenen Planentwurfs vorsehen, gewährleistet.¹⁰³⁶

Hinsichtlich der Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis des Landes wurde mit Landesgesetz Nr 15 vom 18. Dezember 2002¹⁰³⁷ eine organische Regelung für den Brand- und Zivilschutz getroffen, welche vom Verfassungsgerichtshof im Wesentlichen für verfassungskonform erklärt wurde. Lediglich Art 5 Abs 4 LG Nr 15/2002 wurde beschränkt auf die Worte „der Staatsverwaltung“ für verfassungswidrig erklärt, weil dieser die Zuständigkeit des Regierungskommissars gem Art 87 ASt verletzte.¹⁰³⁸

¹⁰³³ VfGH Urteil Nr 109/2011 RE Pkt 5.

¹⁰³⁴ *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* (OBI Nr 251 zum GA Nr 284 vom 6.12.2011), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 214 vom 22.12.2011 (OBI Nr 276 zum GA Nr 300 vom 27.12.2011).

¹⁰³⁵ Siehe hierzu auch die Ausführungen zum Sachgebiet der Nutzung der öffentlichen Gewässer, mit Ausnahme der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie unter V.9.

¹⁰³⁶ VfGH Urteil Nr 169/2014 RE Pkt 3.2.

¹⁰³⁷ Vereinheitlichter Text über die Ordnung der Feuerwehr- und Zivilschutzdienste, ABI Nr 54 vom 31.12.2002.

¹⁰³⁸ VfGH Urteil Nr 321/2005 RE Pkt 3.1.

Aufgrund des Landesgesetzes Nr 15/2002 ist der überwiegende Teil der bisherigen Regionalgesetzgebung im Territorium der Provinz Bozen nicht mehr anzuwenden:

„Dieser vereinheitlichte Text ersetzt in der Provinz Bozen die Bestimmungen des Regionalgesetzes vom 20. August 1954, Nr 24, - mit Ausnahme des Artikels 32 - und der entsprechenden Durchführungsverordnung, erlassen mit Dekret des Präsidenten des Regionalausschusses vom 2. Dezember 1954, Nr 92, in geltender Fassung, sowie des Regionalgesetzes vom 2. September 1978, Nr 17, und des Artikels 1 des Regionalgesetzes vom 14. Jänner 1978, Nr 1. Das Regionalgesetz vom 16. Mai 1991, Nr 11, bleibt weiterhin in der geltenden Fassung in Kraft.“¹⁰³⁹

Aufrecht bleiben somit nur noch Art 32 RG Nr 24/1954,¹⁰⁴⁰ welcher den Beitrag von Versicherungsunternehmen auf die Prämien für Feuerversicherungsverträge regelt, sowie das Regionalgesetz Nr 11/1991, welches Bestimmungen zu den Finanzmitteln enthält, die von der Region an die Autonomen Provinzen für die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse zu entrichten sind.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes wurde zudem mit Landesgesetz Nr 13 vom 10. Dezember 2007¹⁰⁴¹ und Landesgesetz Nr 7 vom 15. Mai 2013¹⁰⁴² ausgeübt.

D. Ergebnis

Die primäre Gesetzgebungsbefugnis der Provinz Bozen im Bereich des Zivilschutzes wurde zwischen 1992 und 2001 insb durch die Durchführungsbestimmung GvD Nr 463/1999 erweitert. Mit dieser wurde nämlich die in Art 19 Abs 1 lit f DPR 381/1974 vorgesehene staatliche Zuständigkeit im Bereich der großen Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie und der damit zusammenhängenden Infrastruktur dem Land übertragen, sodass auch die entsprechende Zivilschutzkompetenz übergang.

¹⁰³⁹ Art 56 Abs 2 und 3 LG Nr 15/2002, geändert durch LG Nr 1 vom 8.4.2004 (nur Abs 2), Bestimmungen über das Erstellen des Haushaltes für das Finanzjahr 2004 und für den Dreijahreszeitraum 2004-2006 und andere Gesetzesbestimmungen (Finanzgesetz 2004), OBI Nr 1 zum ABI Nr 16 vom 20.4.2004.

¹⁰⁴⁰ Feuerwehrdienst, ABI Nr 23 vom 30.8.1954.

¹⁰⁴¹ Regelung des Bergrettungsdienstes, ABI Nr 51 vom 18.12.2007.

¹⁰⁴² Lawinenkommissionen und Änderungen von verschiedenen Landesgesetzen, ABI Nr 21 vom 21.5.2013.

Im selben Zeitabschnitt wurden auch die regionalen Vorgaben hinsichtlich der Verwaltungskompetenz des Landes im Bereich der Feuerwehrdienste gelockert, sodass die Provinz in diesem Bereich noch weitere Handlungsspielräume erhielt. Eine Einschränkung der Landeskompetenz ergibt sich hingegen nach der Verfassungsreform aufgrund der ausschließlichen und transversalen staatlichen Zuständigkeiten gem Art 117 Abs 2 Verf. Dies geht insb aus VfGH Urteil Nr 135/2005 hervor, welches die ausschließliche staatliche Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes als transversal und den Umweltschutz selbst als Verfassungswert bezeichnet. Dem Urteil zufolge ist es Wille des Gesetzgebers gewesen, den Staat mit der Befugnis auszustatten, einheitliche – auf dem gesamten Staatsgebiet geltende – Schutzstandards zu definieren. Zwei spätere Urteile, in denen auf das Zusammentreffen zwischen Kompetenzen der Autonomen Provinz und des Staates eingegangen wird, zeigen, dass nicht von einem „absoluten Vorrang“ der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit auszugehen ist. Der Verfassungsgerichtshof verweist diesbezüglich auf die Notwendigkeit der Einbeziehung des Landes durch Mitwirkungsrechte in Form des Einvernehmens¹⁰⁴³ sowie die in den Durchführungsbestimmungen und dem Autonomiestatut vorgesehenen Mechanismen der Koordinierung und Zusammenarbeit.¹⁰⁴⁴ Aus dieser Judikatur ist somit zu schließen, dass den ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates nicht grundsätzlich die Wirkung einer Schranke zukommt, sie jedoch potentiell Vorrangcharakter aufweisen und die Landeskompetenz im Einzelfall beschränken können.

14. Bergbau, einschließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche (Art 8 Nr 14 ASt)

A. Stand 1992

Mit Art 8 Nr 14 ASt erhielt die Provinz Bozen in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 2 primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Sachgebiet „Bergbau, ein-

¹⁰⁴³ VfGH Urteil Nr 109/2011.

schließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche“, welches in Art 4 Nr 6 1. Autonomiestatut noch der Region zugeordnet war. Die Unterscheidungen der einzelnen Teilgebiete basieren auf den KglD Nr 1924 vom 28. September 1919¹⁰⁴⁵ und Nr 1443 vom 29. Juli 1927¹⁰⁴⁶. Letzteres enthält insb auch eine Abgrenzung zwischen den Gebieten des Bergbaus, der Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche¹⁰⁴⁷ und ordnet der Materie ergänzend „die Energiequellen des Untergrundes“ zu¹⁰⁴⁸.

Die „Bergwerke, Mineral- und Thermalwässer mit dem entsprechenden dazugehörigen Vermögen, die Brüche und Gruben sowie Torfstiche“ welche sich zuvor gem Art 67 Abs 1 ASt im unveräußerlichen Vermögen der Region befanden, wurden mit Art 4 DPR Nr 115/1973¹⁰⁴⁹, den Vorgaben von Art 68 ASt entsprechend, der Provinz Bozen übertragen. Aus dem Urteil Nr 532/1988 des Verfassungsgerichtshofs geht hervor, dass Aktienpakete des Staates in Form von Beteiligungen an privatrechtlich wirtschaftenden Gesellschaften – im konkreten Fall der autonomen Körperschaft für die Führung der Thermalbetriebe (EAGAT) – nicht in dieser Vermögensübertragung enthalten sind:

„[...]Ora le pretese che la provincia autonoma può vantare in relazione alle sue competenze in materia non possono estendersi alle partecipazioni azionarie delle società concessionarie dello sfruttamento delle acque minerali e termali prima „inquadrate“ nell'E.A.G.A.T., partecipazioni che sono cosa ben diversa dalla titolarità del bene pubblico „acque minerali e termali“ e dalle relative funzioni amministrative. Analoghe ragioni valgono ad escludere che le pretese statutarie della Provincia di Bolzano possano estendersi alle „società e stabilimenti di imbottigliamento delle acque minerali“, già „inquadrate“ nell'E.A.G.A.T. (art. 1 quinquies, comma quarto, lett. b), perché anche tali complessi o elementi aziendali, attinenti ad un'attività

¹⁰⁴⁴ VfGH Urteil Nr 169/2014.

¹⁰⁴⁵ Regolamento per l'esecuzione del Capo IV della L 16 luglio 1916, n 947, contenente disposizioni sulle acque minerali e gli stabilimenti termali, idroterapici e di cure fisiche e affini (GA Nr 254 vom 25.10.1919).

¹⁰⁴⁶ Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e coltivazione delle miniere nel Regno (GA Nr 194 vom 23.8.1927).

¹⁰⁴⁷ Vgl Reggio d'Acì (1994) 100.

¹⁰⁴⁸ Art 1 KglD Nr 1443/1927 idF Gesetz Nr 1360/1941: „La ricerca e la coltivazione di sostanze minerali e delle energie del sottosuolo, industrialmente utilizzabili, sotto qualsiasi forma o conduzione fisica, sono regolate dalla presente legge.“

¹⁰⁴⁹ DPR Nr 115 vom 20.1.1973, Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol auf dem Gebiet der Übertragung des öffentlichen Gutes und des Vermögens des Staates und der Region auf die autonomen Provinzen Trient und Bozen, GA Nr 101 vom 18.4.1973.

connessa allo sfruttamento delle acque minerali, sono cosa diversa dal bene pubblico „acque minerali“ e dalle relative funzioni amministrative.”¹⁰⁵⁰

Die Durchführungsbestimmung DPR Nr 1017 vom 31. Juli 1978¹⁰⁵¹ bestimmt in Art 1 idF Art 1 DPR Nr 300 vom 15. Juli 1988¹⁰⁵² den Übergang der Verwaltungsbefugnisse an die Provinz ua auf den Sachgebieten des Bergbaus, einschließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche. Betroffen sind die Befugnisse der Staatsverwaltung, die sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, sowie jene der Region Trentino-Südtirol.

Ausdrücklich ausgenommen sind gem Art 8 DPR Nr 1017/1978 die Verwaltungsbefugnisse hinsichtlich der Ermächtigungen zum Aushub von Sand und Kies im Bett von Wasserläufen, an Seeufern und am Grund von Seen auf öffentlichem Gut des Staates. Diese werden ebenso wie die Aufsicht über die genannten Aushubarbeiten von den zuständigen Staatsorganen im Einvernehmen mit der örtlich zuständigen Provinz unter Berücksichtigung der Pläne nach Art 7 und 8 DPR Nr 381/1974¹⁰⁵³ und insb der Grundrichtlinien für eine systematische Gewässerregulierung und der Erfordernisse des Bodenschutzes ausgeübt.

Unter die Befugnisse betreffend Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche fallen gem Art 9 DPR Nr 1017/1978 auch jene auf dem Gebiet des Polizeiwesens nach DPR Nr 128 vom 9. April 1959¹⁰⁵⁴ und den nachfolgenden Abänderungen. Dasselbe gilt für die Aufgaben hinsichtlich der Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz auf den Gebieten der Steinbrüche und Gruben nach DPR Nr 128/1959 und jene, die bereits auf die Gruben- und Bergbaupolizei im Sinne der Dekrete des Präsidenten der Republik Nr 547 vom 27. April 1955¹⁰⁵⁵ und Nr 302 vom 19.

¹⁰⁵⁰ VfGH Urteil Nr 532/1988 RE Pkt 3.

¹⁰⁵¹ GA Nr 70 vom 12.3.1979.

¹⁰⁵² Änderungen zum Artikel 1 DPR Nr 1017 vom 31.7.1978 betreffend Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol auf den Gebieten Handwerk, Förderung der Industrieproduktion, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche, Handel, Messen und Märkte, GA Nr 177 vom 29.7.1988.

¹⁰⁵³ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten, GA Nr 223 vom 27.8.1974. Siehe hierzu auch die Ausführungen zur Nutzung der öffentlichen Gewässer unter V.9.

¹⁰⁵⁴ *Norme di polizia delle miniere e delle cave* (OBI Nr 870 zu GA Nr 87 vom 11.4.1959).

¹⁰⁵⁵ *Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro* (GA Nr 158 vom 12.7.1955).

März 1956¹⁰⁵⁶ übertragen worden sind. Es ist davon auszugehen, dass die genannten Befugnisse, trotz mangelnder Erwähnung des Bergbaus, auch für letzteren Bereich gelten.¹⁰⁵⁷

Neben den genannten Ausnahmebestimmungen enthält die Durchführungsbestimmung keine abschließende Definition der Materie. Der Sachbereich umfasst gem DPR Nr 526/1987¹⁰⁵⁸ jedenfalls jene Zuständigkeiten, welche den Regionen mit Normalstatut¹⁰⁵⁹ durch DPR Nr 616 vom 24. Juli 1977¹⁰⁶⁰ übertragen wurden:

„Art 61 (Acque minerali e termali) Le funzioni amministrative relative alla materia „acque minerali e termali“ concernono la ricerca e la utilizzazione delle acque minerali e termali e la vigilanza sulle attività relative, ivi comprese la pronuncia di decadenza del concessionario, fermo restando quanto previsto dal precedente art. 30, lettera u), per il riconoscimento delle acque.

Art 62 (Cave e torbiere) Le funzioni amministrative relative alla materia „cave e torbiere“ concernono tutte le attività attinenti alle cave, di cui all'art. 2, terzo comma, ed al titolo terzo del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443.

Le suddette funzioni amministrative, oltre a quelle di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2, comprendono:

a) l'autorizzazione all'escavazione di sabbie e ghiaie nell'alveo dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali lacuali di competenza regionale propria o delegata e la vigilanza sulle attività di escavazione;

b) l'autorizzazione all'apertura e alla coltivazione di cave e torbiere in zone sottoposte a vincolo alberghiero o forestale;

c) l'approvazione dei regolamenti per la disciplina delle concessioni degli agri marmiferi di cui all'art. 64, ultimo capoverso, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443;

d) la dichiarazione di appartenenza alla categoria delle cave della coltivazione di sostanze non contemplate dall'art. 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modificazioni, ne' dai decreti emanati ai sensi dell'art. 3 del regio decreto predetto.

[...]¹⁰⁶¹

Le regioni, per l'esercizio delle funzioni di cui al comma precedente, possono avvalersi del Corpo nazionale delle miniere.“

¹⁰⁵⁶ Norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro integrative di quelle generali emanate con decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547 (GA Nr 105 vom 30.4.1956).

¹⁰⁵⁷ Vgl Reggio d'Acì (1994) 145.

¹⁰⁵⁸ Siehe dazu auch die allgemeinen Ausführungen unter II.3.B.

¹⁰⁵⁹ Die Regionen mit Normalstatut besaßen gem Art 117 Abs 1 Verf 1948 konkurrierende Zuständigkeit auf dem Gebiet der Mineral- und Thermalwässer sowie der Steinbrüche, Gruben und Torfstiche, jedoch nicht des Bergbaus im Allgemeinen. Die Bergwerke sowie die Steinbrüche und Torflager, wenn dem Grundeigentümer die Verfügbarkeit darüber entzogen ist, gehören gem Art 826 Abs 2 ZGB zum unverfügbaren Vermögen des Staates.

¹⁰⁶⁰ OBI zu GA Nr 234 vom 29.8.1977.

¹⁰⁶¹ Abs 3 entspricht den Vorgaben von Art 9 DPR Nr 1017/1978.

Art 68 Abs 2 DPR Nr 616/1977 enthält den Verweis auf Art 1 DPR Nr 2 vom 14. Jänner 1972¹⁰⁶², welcher in Abs 2 bereits die Übertragung folgender Befugnisse vorsah:

„Il trasferimento riguarda, tra l'altro, le funzioni concernenti:

- a) il permesso per la ricerca e la concessione per la utilizzazione delle sorgenti di acque minerali;*
- b) l'autorizzazione all'apertura ed alla messa in esercizio di stabilimenti di produzione ed alla utilizzazione di acque minerali naturali o artificiali;*
- c) l'autorizzazione ad aprire ed esercitare stabilimenti termali ed idroterapici;*
- d) la vigilanza sulla utilizzazione delle acque minerali naturali, ancorché artificialmente gassate, e sull'esercizio degli stabilimenti termali ed idroterapici fermo restando quanto riguarda la disciplina igienica;*
- e) la sorveglianza sulla utilizzazione delle cave e torbiere, la sottrazione al proprietario della disponibilità della cava o torbiera e la concessione a terzi nel caso di totale o parziale inutilizzazione del giacimento;*
- f) la costituzione, il funzionamento e lo scioglimento dei consorzi volontari od obbligatori per la coltivazione di cave e torbiere;*
- g) la raccolta di dati statistici sulla utilizzazione anzidetta. In ordine alle funzioni amministrative indicate alle lettere b), c) e d) rimangono ferme le disposizioni vigenti concernenti le autorizzazioni ed i controlli sanitari sulle acque minerali e termali.”*

Mit dem Gesetz Nr 752 vom 6. Oktober 1982¹⁰⁶³ erging auf der Grundlage des nationalen Interesses eine staatliche, auch detaillierte Regelung auf dem Gebiet des Bergbaus, die auch auf die Provinz Bozen anwendbar ist:

„[...]Da quanto esposto deriva, come primo e generale elemento di valutazione delle questioni oggetto dei presenti giudizi, che la legge n. 752 del 1982 nel suo complesso (così come la n. 246 del 1984, nella parte in cui apporta alla prima alcune lievi integrazioni e modifiche) deve ritenersi indubbiamente sorretta da un preminente interesse nazionale, il quale appare, innanzitutto, rispondere a quei requisiti di carattere generale che giustificano un intervento statale - anche di dettaglio - pur in una materia attribuita alla competenza esclusiva delle regioni o province ad autonomia speciale, e che sono stati chiaramente individuati dalla giurisprudenza di questa Corte (v. da ult., sentt. nn. 177 e 217 del 1988). L'apprezzamento, operato dal legislatore statale, dell'interesse posto a base della legge impugnata appare, per le considerazioni sopra svolte, fondato e l'interesse stesso è sorretto da esi-

¹⁰⁶² *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale* (GA Nr 12 vom 15.1.1972).

¹⁰⁶³ *Norme per l'attuazione della politica mineraria* (GA Nr 288 vom 19.10.1982). Das Gesetz wurde in der Folge geändert und integriert durch Gesetz Nr 246 vom 15.6.1984, *Integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, contenente norme di polizia delle miniere e delle cave, nonche' alla legge 6 ottobre 1982, n. 752, concernente l'attuazione della politica mineraria* (GA Nr 172 vom 23.6.1984) und Gesetz Nr 221 vom 30.7.1990, *Nuove norme per l'attuazione della politica mineraria* (GA Nr 183 vom 7.8.1990).

*genze unitarie, non suscettibili di frazionamento territoriale e, comunque, è dettato anche da motivi di sufficiente imperatività ed urgenza.*¹⁰⁶⁴

Die Sonderautonomie bleibe dem Verfassungsgerichtshof zufolge insofern gewahrt, als etwa Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 752/1982 eine Schutzklausel für die Kompetenzen der Sonderautonomien enthält:

„Sono fatte salve inoltre le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano in materia di miniere.”

Dies ist dahingehend auszulegen, dass vorgesehene Vereinbarungen im Falle der Provinz Bozen das Einvernehmen voraussetzen¹⁰⁶⁵ und mit Verweisen auf Regionen mit Sonderstatut jedenfalls auch die Autonomen Provinzen gemeint seien.¹⁰⁶⁶

Das Prinzip des Einvernehmens im Falle sich überschneidender Interessen wurde vom Verfassungsgerichtshof zudem auch hinsichtlich staatlicher Vorgaben in den Bereichen der Gewässernutzung und Energie¹⁰⁶⁷ sowie des Umweltschutzes¹⁰⁶⁸ hervorgehoben.

Mit GvD Nr 105 vom 25. Jänner 1992¹⁰⁶⁹ wurden die europäischen Vorgaben hinsichtlich der Verwendung und Vermarktung natürlichen Mineralwassers auf staatlicher Ebene umgesetzt. Art 1 GvD Nr 105/1992 enthält eine umfassende Definition hinsichtlich der Charakteristika von natürlichem Mineralwasser.

Die Provinz hat ihre Gesetzgebungsbefugnis insb durch Landesgesetz Nr 75 vom 13. November 1973¹⁰⁷⁰, Landesgesetz Nr 18 vom 9. November 1974¹⁰⁷¹, Landesgesetz Nr 32 vom 12. August 1976¹⁰⁷² und Landesgesetz Nr 67 vom 10. November 1978¹⁰⁷³ ausgeübt.

¹⁰⁶⁴ VfGH Urteil Nr 633/1988 RE Pkt 3.

¹⁰⁶⁵ VfGH Urteil Nr 633/1988 RE Pkt 4.2.

¹⁰⁶⁶ VfGH Urteil Nr 633/1988 RE Pkt 4.4 und 7.1.

¹⁰⁶⁷ VfGH Urteile Nr 482/1991 RE Pkt 7.3 und Nr 483/1991 RE Pkt 7.1-7.3. Siehe hierzu auch die Ausführungen zur Nutzung der öffentlichen Gewässer unter V.9.

¹⁰⁶⁸ VfGH Urteil Nr 85/1990 RE Pkt 8.

¹⁰⁶⁹ *Attuazione della direttiva n. 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque minerali naturali* (OBI Nr 31 zu GA Nr 39 vom 17.2.1992).

¹⁰⁷⁰ Bildung des Landesbeirates für Bergbau, ABI Nr 53 vom 11.12.1973.

¹⁰⁷¹ Maßnahmen zur Entwicklung der Schürftätigkeit und für eine bessere Nutzung von Porphyry, Marmor, Ziersteinen und der Thermal- und Mineralquellen, ABI Nr 55 vom 26.11.1974.

¹⁰⁷² Bestimmungen über Steinbrüche beziehungsweise Gruben und Torfstiche, ABI Nr 38 vom 7.9.1976.

¹⁰⁷³ Bestimmungen über die Erkundung, das Schürfen und die Ermächtigung zur Gewinnung von mineralischen Rohstoffen, OBI Nr 2 zum ABI Nr 22 vom 2.5.1979.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Im relevanten Zeitabschnitt sind hinsichtlich der vorliegenden Materie zwei Änderungen der einschlägigen Durchführungsbestimmungen zu verzeichnen. Aufgrund des neuen Art 4 Abs 2 DPR Nr 115/1973¹⁰⁷⁴ wurden der Provinz auch jene Vermögensgüter der Region übertragen, welche nicht für Regionalämter oder regionale Dienste bestimmt sind. Außerdem wurde mit Art 20 GvD Nr 463 vom 11. November 1999¹⁰⁷⁵ ua auch Art 8 DPR Nr 1017/1978 aufgehoben, in welchem die Ausnahmeregelungen hinsichtlich der staatlichen Zuständigkeiten im Bereich Wasserläufe, Seeufer und am Grund von Seen vorgesehen waren.¹⁰⁷⁶

Zudem wurde die Eigentumsübertragung an die Autonome Provinz gem DPR Nr 115/1973 insofern vervollständigt, als Art 22 Gesetz Nr 59 vom 15. März 1997¹⁰⁷⁷ den unentgeltlichen Übergang der Güter und Aktienpakete, des Personals, der Warenzeichen usw von Thermengesellschaften, die bisher in der aufgelösten öffentlichen Körperschaft für die Führung der Thermalbetriebe (EAGAT) zusammengefasst waren, auf der Grundlage von Plänen zur Aufwertung der Thermen verfügt.

Die Neuordnung der Zuständigkeiten im Bereich des Bergbaus auf nationaler Ebene durch Art 32 ff GvD Nr 112/1998 erfolgte hinsichtlich Art 34 GvD Nr 112/1998 erst 2002 (siehe nachstehend).

Die Nutzung und Konzessionen von Mineralwasservorkommen wurden mit Art 23 LG Nr 1 vom 21. Jänner 1998¹⁰⁷⁸ neu geregelt, indem die entsprechenden Be-

¹⁰⁷⁴ Abs 2 wurde angefügt durch Art 1 GvD Nr 495 vom 21.12.1998, Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Änderungen und Ergänzungen zum DPR Nr 115 vom 20.1.1973 auf dem Gebiet der Übertragung des öffentlichen Gutes und des Vermögens des Staates und der Region auf die autonomen Provinzen Trient und Bozen, OBI 20 zum GA Nr 17 vom 22.1.1999.

¹⁰⁷⁵ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol betreffend das öffentliche Wassergut, Wasserbauten und Konzessionen von Großableitungen zur Erzeugung von Elektroenergie sowie betreffend die Produktion und Verteilung von elektrischer Energie; GA Nr 289 vom 10.12.1999.

¹⁰⁷⁶ Siehe hierzu auch die Ausführungen zur Nutzung der öffentlichen Gewässer unter V.9.

¹⁰⁷⁷ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (OBI Nr 56 zu GA Nr 63 vom 17.3.1997), dem sog „Bassanini-uno-Gesetz“.

¹⁰⁷⁸ Bestimmungen über das Erstellen des Haushaltes für das Finanzjahr 1998 und für den Dreijahreszeitraum 1998-2000 und andere Gesetzesbestimmungen (Finanzgesetz 1998), OBI Nr 1 zum ABI Nr 5 vom 3.2.1998.

stimmungen in Art 13-bis LG Nr 40 vom 4. September 1976¹⁰⁷⁹ eingefügt wurden. Gem Art 30 Abs 2 LG Nr 1/1998 sind die das Mineralwasser betreffenden Bestimmungen aus Landesgesetz Nr 67/1978 nicht mehr anzuwenden.

Die staatlichen Bestimmungen hinsichtlich der Definition, Verwendung und Vermarktung von natürlichem Mineralwasser gem GvD Nr 105/1992 wurden mit GvD Nr 339 vom 4. August 1999¹⁰⁸⁰ den geänderten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben angepasst.

C. Entwicklungen seit 2001

Mit der Verfassungsreform wurde keiner der Teilbereiche aus dem Sachgebiet „Bergbau, einschließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche“ in den Kompetenzkatalogen des Art 117 Abs 2 und 3 Verf aufgelistet, sodass von einer Residualkompetenz der Regionen auszugehen ist. Überschneidungen mit ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates gem Art 117 Abs 2 Verf ergeben sich insb auf dem Gebiet des Umweltschutzes (lit s), der Anlass zu einer Reihe von Verfassungskonflikten war.

Art 13 LG Nr 7 vom 30. September 2005¹⁰⁸¹, welcher Bestimmungen hinsichtlich Konzessionen für Mineralwasservorkommen enthält und die entsprechenden Genehmigungen bzw Anerkennungen der Landesagentur für Umwelt sowie dem Sanitätsbetrieb Bozen überträgt, wurde mit VfGH Urteil Nr 73/2008 für verfassungskonform erklärt. Die Übertragung der im Landesgesetz beschriebenen Zuständigkeiten an Landesstellen stelle keine materielle Abweichung von den in GvD Nr 105/1992 idF GvD Nr 339/1999 enthaltenen Vorschriften hinsichtlich der mineralischen Eigenschaften des Wassers dar, die als Minimalanforderungen Prinzipien der Rechtsordnung darstellen. Der Verfassungsgerichtshof unterstrich in diesem Zusammenhang explizit, dass die genannten staatlichen Bestimmun-

¹⁰⁷⁹ Ausübung der Verwaltungsbefugnisse seitens der autonomen Provinz Bozen auf dem Gebiet der Nutzung öffentlicher Gewässer und auf dem Gebiet elektrischer Anlagen, ABI Nr 45 vom 19.10.1976.

¹⁰⁸⁰ *Disciplina delle acque di sorgente e modificazioni al decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 105, concernente le acque minerali naturali, in attuazione della direttiva 96/70/CE* (GA Nr 231 vom 1.10.1999).

¹⁰⁸¹ Bestimmungen auf dem Gebiet der Nutzung öffentlicher Gewässer und elektrischer Anlagen, ABI Nr 41 vom 11.10.2005.

gen Grundsätze der Rechtsordnung und damit eine Schranke der primären Landeszuständigkeit darstellen.¹⁰⁸² Das staatliche Grundsatzgesetz wurde in der Folge aufgehoben und in Umsetzung der geänderten unionsrechtlichen Rahmenbedingungen durch GvD Nr 176 vom 8. Oktober 2011¹⁰⁸³ ersetzt.

Art 1 Abs 1 der Durchführungsbestimmung GvD Nr 139 vom 18. Juni 2002¹⁰⁸⁴ sieht vor, dass ua die Aufgaben im Bereich der Förderungsmaßnahmen zugunsten der Unternehmen laut Art 34 GvD Nr 112/1998, die nicht in die Zuständigkeit des Landes fallen und daher bis dato vom Staat ausgeübt wurden, ab 1. Januar 2002 an das Land übertragen werden. Die zuzuweisenden finanziellen Mittel werden gem Art 1 Abs 2 GvD Nr 139/2002 bis zur Einstellung der staatlichen Mittelzuweisung durch ein Dekret des Präsidenten des Ministerrats festgelegt. Art 34 GvD Nr 112/1998 betrifft die Zuweisung von Funktionen auf dem Gebiet des Bergbaus und der geothermischen Ressourcen an die Regionen.

Landesgesetz Nr 7 vom 19. Mai 2003¹⁰⁸⁵ in geltender Fassung¹⁰⁸⁶ enthält die aktuellen Landesbestimmungen auf dem Sachgebiet des Bergbaus. Die staatliche Anfechtung einzelner Bestimmungen des Landesgesetzes aufgrund der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes¹⁰⁸⁷ sowie der Schranke internationaler Verpflichtungen aus dem Unionsrecht¹⁰⁸⁸ wurde vom Verfassungsgerichtshof als unbegründet abgewiesen: Zum einen sehe Art 2 LG Nr 7/2003 ausdrücklich die Beachtung der einschlägig geltenden Umweltschutzbestimmungen vor und zum anderen enthalte der im speziellen angefochtene Art 4 Abs 8 LG Nr 7/2003 in Hinblick auf das zu verarbeitende Material keine Definition von Abfällen.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸² VfGH Urteil Nr 73/2008 RE Pkt 3.1.

¹⁰⁸³ *Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali* (GA Nr 258 vom 5.11.2011).

¹⁰⁸⁴ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol betreffend Förderungsmaßnahmen zugunsten der Unternehmen, GA Nr 159 vom 9.7.2002.

¹⁰⁸⁵ Bestimmungen über Steinbrüche, Gruben und Torfstiche, OBI Nr 1 zum ABI Nr 22 vom 3.6.2003.

¹⁰⁸⁶ Änderungen und Integrierungen wurden vorgenommen durch die Landesgesetze Nr 11 vom 19.7.2013, Nr 15 vom 21.12.2011, Nr 1 vom 17.1.2011 sowie Nr 10 vom 13.11.2009.

¹⁰⁸⁷ Art 117 Abs 2 lit s Verf.

¹⁰⁸⁸ Geltend gemacht wurde insb eine Verletzung der RL 2006/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.4.2006 über Abfälle.

¹⁰⁸⁹ VfGH Urteil Nr 345/2010 RE Pkt 3.

Das vom Land angefochtene GvD Nr 22 vom 11. Februar 2010¹⁰⁹⁰, welches die Nutzung der geothermischen Energie als nationales Interesse definiert und entsprechende Regelungen trifft, wurde in seinen Grundzügen für verfassungskonform befunden. Der Verfassungsgerichtshof bestätigte zwar, dass die geothermischen Ressourcen gem KglD Nr 1443/1927 der Bergbaumaterie zuzuordnen seien, stellte aber gleichsam fest, dass es sich dabei um ein multifunktionales Gut handle („*bene giuridico multifunzionale*“), welches als erneuerbare Energiequelle neben dessen wirtschaftlichen Komponenten auch starke Bezüge zum Umweltschutz aufweise. Aufgrund der jüngsten Entwicklungen überwiege letztere Funktion, sodass die staatlichen Bestimmungen als „wirtschaftlich-soziale Reform“ zu klassifizieren seien und daher die primären Zuständigkeiten der autonomen Provinz beschränken.¹⁰⁹¹ Verfassungswidrig sei hingegen Art 1 Abs 6 GvD Nr 22/2010, welcher die „großen“ geothermischen Ressourcen von nationalem Interesse dem Eigentum des Staates zuordnet. Die Berechtigung zur wirtschaftlichen Nutzung derselben unterstehe nämlich der Provinz Bozen, da diese nicht dem Umweltschutz, sondern der primären Landeszuständigkeit auf dem Gebiet des Bergbaus zuzuordnen sei, die vermögensrechtlicher Natur ist:

„[...]Senonché occorre tener presente che le disposizioni statutarie, come sopra si è accennato, concernono soltanto l'aspetto patrimoniale delle risorse geotermiche e non quello ambientale, sicché il contrasto delle norme statali con quelle statutarie riguarda soltanto l'appartenenza del bene e non le utilità ambientali che le risorse geotermiche esprimono (sentenze n. 1 del 2010, n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008).

Ne consegue che, nel vigente quadro ordinamentale, la Provincia di Bolzano è tenuta ad osservare le norme statali costituenti riforme economico-sociali per quegli aspetti che riguardano la gestione e la migliore utilizzazione delle risorse geotermiche, siano esse di alta, media o bassa entalpia, mentre mantiene tutti i suoi diritti per quanto concerne gli aspetti economici. In altre termini, spettano alla Provincia i canoni relativi ai permessi di ricerca ed alle concessioni delle risorse geotermiche.“¹⁰⁹²

Darüber hinaus geht aus dem Urteil Nr 145/2013 des Verfassungsgerichtshofs ausdrücklich hervor, dass die ausschließliche staatliche Zuständigkeit im Bereich

¹⁰⁹⁰ Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (GA Nr 45 vom 24.2.2010).

¹⁰⁹¹ VfGH Urteil Nr 112/2011 RE Pkt 2 und 3.

¹⁰⁹² VfGH Urteil Nr 112/2011 RE Pkt 5.

des Umweltschutzes gem Art 117 Abs 2 lit s Verf, der primären Gesetzgebungsbefugnis des Landes vorgeht und diese beschränkt:

„Va innanzi tutto rilevato come non sia in discussione che la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, punto 14 dello statuto speciale), trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Provincia sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorquando «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009).“¹⁰⁹³

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes wurde neben den in der Judikaturalanalyse angeführten Landesbestimmungen insb mit Landesgesetz Nr 8 vom 18. Juni 2002¹⁰⁹⁴ idF Landesgesetz Nr 4 vom 10. Juni 2008¹⁰⁹⁵ ausgeübt.

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Autonomen Provinz im Bereich von Art 8 Nr 14 ASt haben seit der Streitbeilegung eine Reihe von Änderungen sowohl erweiternder als auch einschränkender Natur erfahren.

Ein Ausbau der Befugnisse erfolgte im Zeitraum zwischen Streitbeilegung und Verfassungsreform aufgrund der Durchführungsbestimmung GvD Nr 463/1999, die mit Art 20 die Streichung staatlicher Zuständigkeiten im Bereich der Wasserläufe, Seeufer und Seegründe vornahm, welche zuvor Ausnahmeregelungen zugunsten des Staates bedingten. Hinzu kommen ergänzende Eigentumsübertragungen von Seiten der Region gem GvD Nr 495/1998 sowie des Staates gem Gesetz Nr 59/1997.

Eine relevante Einschränkung der Landeskompetenz ergibt sich aus der ausschließlichen und transversalen staatlichen Zuständigkeit im Bereich des Umweltschutzes gem Art 117 Abs 2 lit s Verf. Während vor der Streitbeilegung bei

¹⁰⁹³ VfGH Urteil Nr 145/2013 RE Pkt 2.1.

¹⁰⁹⁴ Bestimmungen über die Gewässer, OBI Nr 2 zum ABI Nr 28 vom 2.7.2002.

¹⁰⁹⁵ Änderung von Landesgesetzen in verschiedenen Bereichen und andere Bestimmungen, OBI Nr 2 zum ABI Nr 26 vom 24.6.2008.

Überschneidungen mit staatlichen Zuständigkeiten das Einvernehmen als Mittel zur Interessensabwägung hervorgehoben wurde, scheint das Verhandlungsprinzip mit der Verfassungsreform an Bedeutung verloren zu haben.¹⁰⁹⁶ Mit VfGH Urteil Nr 145/2013 wird die Bedeutung des Umweltschutzes als primärer und absoluter Verfassungswertes hervorgehoben und die ausschließliche staatliche Zuständigkeit als Schranke der primären Landeszuständigkeit konstatiert.

Eingriffe sind ferner im Bereich der Nutzung geothermischer Energiequellen zu verzeichnen, die als multifunktionales Gut anzusehen sind und nunmehr staatlichen Vorgaben im Sinne einer „wirtschaftlich-sozialen Reform“ unterstehen, sowie der wirtschaftlichen Nutzung von Mineral- und Thermalwasser, welche dem staatlichen Rahmen und Grundsatzgesetz zu entsprechen hat. Hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang wiederum die staatliche Zuständigkeit im Bereich des Wettbewerbsschutzes gem Art 117 Abs 2 lit e Verf, wobei dieser – ebenso wie die Materie des Umweltschutzes – stark vom Unionsrecht determiniert werden.

Unstrittig erscheinen jedenfalls die Eigentumsrechte der Autonomen Provinz Bozen an den Bodenschätzen auf ihrem Territorium. Darüber hinaus gleicht die primäre Landeszuständigkeit jedoch in maßgeblichen Bereichen – insb in jenen die den Wettbewerbs- oder Umweltschutz berühren – eher einer konkurrierenden Zuständigkeit.

15. Jagd und Fischerei (Art 8 Nr 15 ASt)

A. Stand 1992

Art 8 Nr 15 ASt ordnet der Autonomen Provinz Bozen in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 3 die primäre Gesetzgebungsbesugnis im Sachgebiet Jagd und Fischerei zu, die im 1. Autonomiestatut der Region zugeordnet war.

a) Jagd

¹⁰⁹⁶ Siehe dazu auch die Ausführungen unter III.5.B und III.5.C.

Um den Inhalt des Sachgebiets der Jagd zum Stand 1992 umfassend darzustellen, muss zunächst auf die einschlägige Durchführungsbestimmung DPR Nr 279 vom 22. März 1974¹⁰⁹⁷ eingegangen werden. Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974 bestimmt:

„Die Standards zum Schutz der Fauna werden mit Landesgesetz geregelt, in welchem der Jagdkalender und die jagdbaren Tiere in Beachtung der Schutzrichtlinien festgelegt sind, die aus den [in die staatliche Rechtsordnung eingeführten] internationalen Abmachungen und EG- Bestimmungen hervorgehen.“

Diese Norm wurde der genannten einschlägigen Durchführungsbestimmung mit Art 5 GvD Nr 267 vom 16. März 1992¹⁰⁹⁸ angefügt, um den gesetzgeberischen Spielraum, der infolge des VfGH Urteils Nr 577/1990 verloren gegangen war, zurückzugewinnen.

Ausgangsfall dieses Entscheids war die Anfechtung des Jagdkalenders der Autonomen Provinz Bozen des Jahres 1989-1990 seitens des WWF¹⁰⁹⁹ und der LIPU¹¹⁰⁰. Das Verwaltungsgericht Bozen erhob im Zuge des Verfahrens indirekte Verfassungsbeschwerde bezüglich jenes Teils des Art 4 Abs 2 LG Nr 14 vom 17. Juli 1987,¹¹⁰¹ (in der Folge: Landesjagdgesetz) in welchem es vier Wildarten¹¹⁰² für jagdbar erklärte, die nicht in der Liste der jagdbaren Wildarten des staatlichen Jagdrahmengesetzes Nr 968 vom 27. Dezember 1977¹¹⁰³ enthalten waren. In der Urteilsbegründung bekräftigte der Verfassungsgerichtshof zunächst, unter Bezugnahme auf das VfGH Urteil Nr 1002/1988,¹¹⁰⁴ die Einstufung des damaligen staatlichen Jagdrahmengesetzes Nr 968/1977 als grundlegendes wirtschaftlich-soziales Reformgesetz, dessen Bestimmungen auch die primäre Gesetzgebungskompetenz der Sonderautonomien beschränken.¹¹⁰⁵ Somit stelle die Festlegung der jagdbaren und nicht jagdbaren Wildarten ein einheitliches Interesse

¹⁰⁹⁷ GA Nr 196 vom 26.7.1974.

¹⁰⁹⁸ OBI Nr 69 zum GA Nr 94 vom 22.4.1992.

¹⁰⁹⁹ World Wildlife Fund.

¹¹⁰⁰ *Legge italiana protezione uccelli.*

¹¹⁰¹ ABI Nr 34 vom 28.7.1987.

¹¹⁰² Es handelte sich um folgende Wildarten: Dachs, Steinmarder, Edelmarder und Murmeltier.

¹¹⁰³ GA Nr 3 vom 4.1.1978.

¹¹⁰⁴ Das Urteil entschied einen ähnlich gelagerten Fall der Autonomen Provinz Trient.

¹¹⁰⁵ VfGH Urteil Nr 577/1990 RE Pkt 2.

dar, dessen Bewertung und Schutz in erster Linie dem Staat anvertraut sei.¹¹⁰⁶ Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs müssen sich die Regionen mit Sonderstatut und die Autonomen Provinzen Trient und Bozen jedenfalls bezüglich der jagdbaren Wildarten an die Liste des staatlichen Jagdrahmengesetzes halten und dürfen die Anzahl der jagdbaren Wildarten nur reduzieren, nicht aber erhöhen.¹¹⁰⁷

Nachdem dieses Urteil eine der Kernkompetenzen des Sachbereichs der Jagd, nämlich die Festlegung der jagdbaren Wildarten, der Landeszuständigkeit entzogen und dem Staat zugesprochen hatte, wurde mit der eingangs erwähnten Ergänzung von DPR Nr 279/1974 durch Art 5 GvD Nr 267/1992 diese negative Auswirkung rückgängig gemacht. Somit scheinen zum Stand 1992 folgende Kernkompetenzen des Sachgebiets der Jagd *expressis verbis* zu Gunsten der Autonomen Provinz Bozen auf: Regelung der Standards zum Schutz der Fauna, Festlegung des Jagdkalenders und der jagdbaren Wildarten. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974 den Landesgesetzgeber hinsichtlich dieser Kernkompetenzen an die in die staatliche Rechtsordnung eingeführten internationalen Abmachungen und EG- (nunmehr: unionsrechtlichen) Bestimmungen bindet.

Neben diesen in der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 279/1974 enthaltenen Detailkompetenzen können einige weitere implizit aus dem 1987 in Kraft getretenen Landesjagdgesetz abgeleitet werden, nämlich: Einteilung der Landesfläche in Wildbezirke;¹¹⁰⁸ Definition von Jagdausübung;¹¹⁰⁹ Definition von Hege;¹¹¹⁰ Festlegung der Jagdwaffen und Verbote;¹¹¹¹ Festlegung der Jagderlaubnisscheine;¹¹¹² Regulierung der Wildtierfauna nach Anhören der Wildbeo-

¹¹⁰⁶ VfGH Urteil Nr 577/1990 RE Pkt 2.

¹¹⁰⁷ VfGH Urteil Nr 577/1990 RE Pkt 2.

¹¹⁰⁸ Art 5 Landesjagdgesetz teilt die gesamte Landesfläche in folgende fünf Wildbezirke ein: Jagdreviere kraft Gesetzes, Eigenjagdreviere, Wildschutzgebiete, Schongebiete, Zonen des europäischen Schutzgebietsnetzes.

¹¹⁰⁹ Art 11 Landesjagdgesetz.

¹¹¹⁰ Art 3 Landesjagdgesetz.

¹¹¹¹ Art 14 und 15 Landesjagdgesetz.

¹¹¹² Art 25 Landesjagdgesetz.

bachtungsstelle der Autonomen Provinz Bozen;¹¹¹³ Wildhaltung und Wildbrethandel;¹¹¹⁴ Jagdbehörden;¹¹¹⁵ Jagd- und Wildschutz;¹¹¹⁶ Wild- und Jagdschaden.¹¹¹⁷

Die Verwaltungsfunktionen auf dem Sachgebiet der Jagd werden von Art 1 Abs 1 DPR Nr 279/1974 in Anwendung des in Art 16 ASt enthaltenen Grundsatzes des Parallelismus zwischen Gesetzgebung und Verwaltung wie folgt geregelt:

„Die Befugnisse der Staatsverwaltung auf dem Sachgebiet der [...] Jagd [...], die sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, und die bisher der Region Trentino-Südtirol auf denselben Sachgebieten zustehenden Befugnisse werden für das entsprechende Gebiet von den Provinzen Trient und Bozen unter Beachtung der Bestimmungen dieses Dekretes ausgeübt.“

Dieser grundsätzlichen Ansiedlung der Verwaltungskompetenz im Sachbereich der Jagd bei der Autonomen Provinz Bozen derogiert Art 8 DPR Nr 279/1974 mit zwei isolierten Bestimmungen. Erstens bleibt die Zuständigkeit der staatlichen Organe hinsichtlich der Forschung und der wissenschaftlichen Versuche von gesamtstaatlichem Interesse in Jagd und Fischerei aufrecht.¹¹¹⁸ Zweitens legt Art 8 Abs 1 lit i DPR Nr 279/1974 fest, dass die Ausstellung von Waffenpässen zum Jagdgebrauch¹¹¹⁹ den staatlichen Organen¹¹²⁰ vorbehalten bleibt.

Der detaillierte Inhalt der Verwaltungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen im Sachgebiet Jagd lässt sich Art 99 DPR Nr 616 vom 24. Juli 1977¹¹²¹ entnehmen:

„Le funzioni amministrative relative alla materia «caccia» concernono: l'esercizio della caccia, la protezione faunistica, ivi compresa la disciplina delle aziende di produzione; le bandite; le riserve di caccia e di ripopolamento; il rilascio della licenza di caccia, ferma restando la competenza degli organi statali per il rilascio della licenza di porto d'armi; la polizia venatoria e di difesa del patrimonio zootecnico.

Sono trasferite inoltre le funzioni che riguardano gli uccellatori ed i concessionari di bandite e di riserve di caccia.

¹¹¹³ Art 4 und 29 Landesjagdgesetz.

¹¹¹⁴ Art 18- 22 Landesjagdgesetz.

¹¹¹⁵ Art 28- 30 Landesjagdgesetz.

¹¹¹⁶ Art 31- 35 Landesjagdgesetz.

¹¹¹⁷ Art 36- 38 Landesjagdgesetz.

¹¹¹⁸ Art 8 Abs 1 lit c DPR Nr 279/1974.

¹¹¹⁹ *Rectius*: Jagdgewehrscheinen.

¹¹²⁰ Die Zuständigkeit zur Ausstellung von Jagdgewehrscheinen liegt gem Art 42 Kgl D Nr 773 vom 18.6.1931 (OBI zum GA Nr 146 vom 26.6.1931) beim Quästor.

¹¹²¹ OBI zum GA Nr 234 vom 29:8.1977.

Alle regioni spetta di promuovere il potenziamento della produzione di selvaggina, la ricerca e la sperimentazione in materia di caccia, l'incremento del patrimonio faunistico e la repressione della caccia di frodo."

Die Anwendung des DPR Nr 616/1977 auf die Region Trentino-Südtirol und die Autonomen Provinzen Trient und Bozen wurde mit der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526/1987 verfügt.¹¹²² Nach *Bronzetti* ist die Durchführungsbestimmung DPR Nr 279/1974 in jenen Bereichen, in denen sie restriktiver ist als Art 99 DPR Nr 616/1977, durch letztgenannte Norm zu ersetzen.¹¹²³ Exemplarisch sei hierzu Art 8 Abs 1 lit c DPR Nr 279/1974 angeführt, der hinsichtlich der jagdwissenschaftlichen Versuche grundsätzlich dem Staat die Verwaltungsbefugnis zugestand, während Art 99 DPR Nr 616/1977 iVm Art 9 DPR Nr 526/1987 den Autonomen Provinzen Trient und Bozen *in puncto* jagdwissenschaftliche Forschung und Versuche Verwaltungsbefugnis einräumt.

Die Anwendung von strafrechtlichen Bestimmungen auf dem Sachgebiet der Jagd regelt Art 23 ASt. Diese Norm bestimmt, dass die Region und die Provinzen zum Schutze der in den eigenen Gesetzen enthaltenen Bestimmungen jene strafrechtlichen Sanktionen verwenden müssen, die die Staatsgesetze für die gleichen Tatbestände vorsehen. Dieser Grundsatz findet sich im staatlichen Jagdrahmengesetz Nr 157 vom 11. Februar 1992¹¹²⁴ wieder, das bestimmt, dass der Landesgesetzgeber die Strafbestimmungen, die vom Rahmengesetz festgelegt werden, auf die entsprechenden durch Landesgesetz geregelten Tatbestände anwendet.¹¹²⁵

Zum Schutze der mit Landesjagdgesetz eingeführten Verbote und Übertretungen kann die Autonome Provinz Bozen jedoch, aufgrund des Grundsatzes des Parallelismus zwischen Gesetzgebung und Verwaltung gem Art 16 ASt, eigenständig Verwaltungsstrafen festlegen.¹¹²⁶

¹¹²² Zur Anwendung von Art 99 DPR Nr 616/1977 auf die Autonome Provinz Bozen siehe die Ausführungen unter III.3.B.

¹¹²³ *Bronzetti* (1991) 13.

¹¹²⁴ OBI Nr 41 zum GA Nr 46 vom 25.02.1992. Art 3 Gesetz Nr 157/1982 hebt das Gesetz NR 968/1977 zur Gänze auf.

¹¹²⁵ Art 30 Abs 4 staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992.

¹¹²⁶ Siehe Art 39 ff Landesjagdgesetz.

b) Fischerei

Das Sachgebiet der Fischerei wird im Unterschied zum Sachbereich der Jagd von keiner Durchführungsbestimmung inhaltlich definiert. Art 1 Abs 1 DPR Nr 279/1974 bestimmt lediglich, dass die Befugnisse der Staatsverwaltung und der bisher der Region zustehenden Befugnisse auf dem Sachgebiet der Fischerei von den Autonomen Provinzen Trient und Bozen ausgeübt werden. Eine präzise Auflistung der Verwaltungskompetenzen des Landes Südtirol im Sachbereich der Fischerei findet sich in Art 100 DPR Nr 616/1977:¹¹²⁷

„Le funzioni amministrative relative alla materia «pesca nelle acque interne» concernono la tutela e la conservazione del patrimonio ittico, gli usi civili, l'esercizio della pesca, il rilascio della licenza, la piscicoltura e il ripopolamento, lo studio e la propaganda, consorzi per la tutela e l'incremento della pesca.

Le regioni promuovono la ricerca e la sperimentazione nel settore.

Le concessioni a scopo di piscicoltura nelle acque interne, ove riguardino acque del demanio dello Stato sono rilasciate dalle regioni previo parere del competente organo statale.

Sono altresì trasferite le funzioni relative alla pesca nelle acque del demanio marittimo interno, così come delimitato dall'art. 1, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1968, n. 1639.

I diritti esclusivi di pesca del demanio statale sono trasferiti al demanio dell'amministrazione provinciale.”

Von dieser Norm lassen sich aufgrund des in Art 16 ASt enthaltenen Grundsatzes des Parallelismus zwischen Gesetzgebung und Verwaltung zahlreiche Kernkompetenzen der Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz Bozen auf dem Sachgebiet der Fischerei ableiten. *Ex multis* seien etwa der Schutz und die Erhaltung des Fischbestandes, die Ausübung der Fischerei, die Ausstellung der Fischereilizenz, die Fischzucht und Besitzmaßnahmen in der Fischerei erwähnt. Für einen vollständigen Überblick über die Gesetzgebungskompetenz des Landes Südtirol auf dem Sachgebiet der Fischerei zum Stand 1992 muss zusätzlich das Landesgesetz Nr 28 vom 9. Juni 1978¹¹²⁸ (in der Folge: Landesfischereigesetz) untersucht werden. Hieraus lassen sich Rückschlüsse auf weitere Kern-

¹¹²⁷ Zur Anwendung von Art 100 DPR Nr 616/1977 auf die Autonome Provinz Bozen siehe die Ausführungen unter III.3.B.

¹¹²⁸ ABI Nr 34 vom 11.7.1978.

kompetenzen ziehen: Definition von Fischerei;¹¹²⁹ Festlegung der Voraussetzungen zur Ausübung der Fischerei;¹¹³⁰ Definition und Ausstellung von Fischerscheinen, Fischereilizenzen und Fischwasserkarten;¹¹³¹ Erlass der Fischereiordnung;¹¹³² Definition von Fischwasser;¹¹³³ Definition von Fischereirecht;¹¹³⁴ Vergabe des Fischereirechts;¹¹³⁵ Regelung der Bewirtschaftung von Fischwasser und des entsprechenden Zuganges;¹¹³⁶ Maßnahmen zum Schutz der Fische und zur Pflege der Fischwasser;¹¹³⁷ Forschungs- und Versuchswesen;¹¹³⁸ Fischereiaufsicht¹¹³⁹.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

a) Jagd

Mit Landesgesetz Nr 23 vom 28. November 1996¹¹⁴⁰ wurde das Landesjagdgesetz an mehreren Stellen abgeändert, wobei die Einführung gesetzlich verankerter Jagdzeiten hervorzuheben ist. Bis zu dieser Gesetzesnovelle mussten die Jagdzeiten für die einzelnen Wildarten, wie vom staatlichen Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 vorgesehen,¹¹⁴¹ alljährlich per Jagdkalender im Verwaltungswege festgelegt werden. Diese Reform war insofern vonnöten, als der Jagdkalender im Jahresrhythmus von jagdgegnerischen Organisationen vor dem Verwaltungsgericht Bozen angefochten und die Jagdausübung aufgrund des gewährten einstweiligen Rechtsschutzes in der Folge unterbrochen wurde.

¹¹²⁹ Art 10 Landesfischereigesetz.

¹¹³⁰ Art 11 Landesfischereigesetz.

¹¹³¹ Art 11-bis - 11-quater Landesfischereigesetz.

¹¹³² Art 12 Landesfischereigesetz.

¹¹³³ Art 4 Landesfischereigesetz.

¹¹³⁴ Art 1 Landesfischereigesetz.

¹¹³⁵ Art 2 Landesfischereigesetz.

¹¹³⁶ Art 7- 9 Landesfischereigesetz.

¹¹³⁷ Art 14 und 15 Landesfischereigesetz.

¹¹³⁸ Art 15-bis Landesfischereigesetz.

¹¹³⁹ Art 16 Landesfischereigesetz.

¹¹⁴⁰ ABI Nr 55 vom 10.12.1996.

¹¹⁴¹ Art 18 Abs 4 staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 lautet: „*Le Regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica* (nunmehr: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), *pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria.*”

Die Natur des staatlichen Jagdrahmengesetzes Nr 157/1992 wurde in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs bestätigt.¹¹⁴²

¹¹⁴² VfGH Urteil Nr 323/1998 RE Pkt 3 (in Bezug auf Sardinien).

b) Fischerei

Das Landesfischereigesetz wurde in diesem Zeitraum mit Landesgesetz Nr 4 vom 11. Februar 2000¹¹⁴³ an mehreren Stellen abgeändert. Die Neuerungen und Abänderungen betrafen hauptsächlich folgende Gebiete: Fischereirechte,¹¹⁴⁴ Definition und Ausübung von Fischerei,¹¹⁴⁵ Fischerscheine,¹¹⁴⁶ Fischerlizenzen,¹¹⁴⁷ Fischwasserkarten¹¹⁴⁸ sowie Maßnahmen zum Schutz der Fische und zur Pflege der Fischwasser.¹¹⁴⁹

C. Entwicklungen seit 2001

a) Jagd

Das Sachgebiet Jagd gehört nach der Verfassungsreform auf der Grundlage von Art 117 Abs 4 Verf zu den sog residualen regionalen Gesetzgebungsbefugnissen, da die Materie weder in Art 117 Abs 2 Verf noch in Art 117 Abs 3 Verf aufgezählt wird. Das erste Urteil des Verfassungsgerichtshofs auf dem Sachgebiet der Jagd nach der Verfassungsreform von 2001 betrifft die Autonome Region Sardinien, die gem Art 3 lit i ihres Sonderstatuts¹¹⁵⁰ über primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Sachgebiet der Jagd verfügt.

Kurz nach Inkrafttreten der Verfassungsreform von 2001 änderte Sardinien als erste Sonderautonomie Teile ihres Jagdgesetzes ab. Davon ausgehend, dass ihre Gesetzgebungskompetenz künftig nicht mehr der Schranke der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik unterliegen würde,¹¹⁵¹ führte der sardische Gesetzgeber für bestimmte Federwildarten eine Jagdzeit vom dritten Sonntag im September bis zum 28. Februar¹¹⁵² des folgen-

¹¹⁴³ OBI Nr 1 zum ABI Nr 9 vom 29.2.2000.

¹¹⁴⁴ Art 1 Landesfischereigesetz.

¹¹⁴⁵ Art 10 f Landesfischereigesetz.

¹¹⁴⁶ Art 11-bis Landesfischereigesetz.

¹¹⁴⁷ Art 11-ter Landesfischereigesetz.

¹¹⁴⁸ Art 11-quater Landesfischereigesetz.

¹¹⁴⁹ Art 14 Landesfischereigesetz.

¹¹⁵⁰ VerfG Nr 3 vom 26. März 1948, GA Nr 58 vom 9.3.1948.

¹¹⁵¹ Siehe dazu vorstehend unter A bzw B.

¹¹⁵² Die Jagdausübung bis zum 28.2.stand unter der Bedingung, dass die Wildarten nicht während der Nistzeit oder während der Brut- und Aufzuchtzeit und die Zugvögel nicht während der Brutzeit oder während ihres Rückzuges zu den Nistplätzen bejagt werden, siehe hierzu näher VfGH Urteil Nr 536/2002 RE Pkt 1.

den Jahres ein.¹¹⁵³ Diese Gesetzesänderung focht der Präsident des Ministerrates wegen Verletzung des Art 117 Abs 2 lit s Verf¹¹⁵⁴ und des Art 18 des staatlichen Jagdrahmengesetzes Nr 157/1992¹¹⁵⁵ an.

In Urteil Nr 536/2002 hielt der Verfassungsgerichtshof zunächst Folgendes fest:

*„l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.“*¹¹⁵⁶

Dies vorausgeschickt, lieferte der Verfassungsgerichtshof eine umstrittene Interpretation der Günstigkeitsklausel:¹¹⁵⁷

„La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale [art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001] non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia [o lo parte di materia] riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.“

Somit unterwirft der Verfassungsgerichtshof, den *favor specialitas* der Günstigkeitsklausel missachtend, die Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Region Sardinien im Sachbereich Jagd sowohl den statutarischen Schranken als auch den Schranken laut Verfassungsgesetz Nr 3/2001.

Mit diesem Urteil wurde erstmals nach der Verfassungsreform von 2001 die ausschließliche Zuständigkeit des Staates im Sachbereich Schutz der Umwelt und des Ökosystems herangezogen, um die Befugnisse der Sonderautonomien im Sachbereich Jagd zu schmälern:

„In questo quadro, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uni-

¹¹⁵³ VfGH Urteil Nr 536/2002 SV Pkt 1.

¹¹⁵⁴ Art 117 Abs 2 lit s Verf räumt seit der Verfassungsreform von 2001 dem Staat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Sachbereich Schutz der Umwelt und des Ökosystems ein.

¹¹⁵⁵ Art 18 staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 legt die Jagdzeiten für die einzelnen Wildtiere fest und verbietet die Jagdausübung nach dem 31. Jänner.

¹¹⁵⁶ VfGH Urteil Nr 536/2002 RE Pkt 4.

¹¹⁵⁷ Näheres zur Günstigkeitsklausel siehe unter III.5.E.

*formi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato.*¹¹⁵⁸

Für den Verfassungsgerichtshof ist die Festlegung der Jagdzeiten Teil der transversalen staatlichen Zuständigkeit¹¹⁵⁹ im Sachbereich Schutz der Umwelt und des Ökosystems:

„[...] la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili e risponde all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s) ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale.“¹¹⁶⁰

Das Urteil Nr 536/2002 stellt einen Präzedenzfall dar, der vom Verfassungsgerichtshof in der Folge mehrmals herangezogen wurde, um die primäre Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinzen Trient und Bozen auf dem Sachgebiet der Jagd zu schmälern.

So auch im Urteil Nr 227/2003, welches die Nagelprobe hinsichtlich Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974¹¹⁶¹ darstellt. Ausgangsfall war eine indirekte Verfassungsbeschwerde, die vom Verwaltungsgericht Trient erhoben worden war.¹¹⁶² Dieses zweifelte an der Verfassungsmäßigkeit mehrerer Normen des Landesgesetzes Trient Nr 24 vom 9. Dezember 1991¹¹⁶³ (in der Folge: Trentiner Landesjagdgesetz), welche mehr jagdbare Wildarten und längere Jagdzeiten als von Art 18 des staatlichen Jagdrahmengesetzes Nr 157/1992 vorgesehen, anführte.¹¹⁶⁴

Die Autonome Provinz Trient hat darauf verwiesen, dass Art 5 GvD Nr 267/1992, welcher Art 1 Durchführungsbestimmung Nr 279/1974 abänderte, nach Inkrafttreten des staatlichen Jagdrahmengesetzes Nr 157/1992 erlassen wurde, und betont, dass die Durchführungsbestimmungen im System der Rechtsquellen eine besondere Stellung einnehmen, da sie Vorrang gegenüber ordentlichen Gesetzen haben.¹¹⁶⁵ Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974 ermächtigt den Trentiner Gesetz-

¹¹⁵⁸ VfGH Urteil Nr 536/2002 RE Pkt 5.

¹¹⁵⁹ Zu den transversalen staatlichen Zuständigkeiten siehe unter III.5.B.

¹¹⁶⁰ VfGH Urteil Nr 536/2002 RE Pkt 6.

¹¹⁶¹ Näheres zu Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974 siehe unter IV.8.A.

¹¹⁶² VfGH Urteil Nr 227/2003 RE Pkt 1.

¹¹⁶³ ABI Nr 55 vom 13.12.1991.

¹¹⁶⁴ VfGH Urteil Nr 227/2003 RE Pkt 1.

¹¹⁶⁵ VfGH Urteil Nr 227/2003 RE Pkt 3.

geber, sich in der Jagdgesetzgebung ausschließlich und direkt an die internationalen und gemeinschaftlichen¹¹⁶⁶ Bestimmungen zu halten.¹¹⁶⁷

Diesbezüglich vertrat der Verfassungsgerichtshof eine andere Auffassung:

„La suddetta ricostruzione non può accogliersi alla luce delle previsioni statutarie, in considerazione del fatto che l'art. 8 dello statuto di autonomia nell'attribuire alle province la competenza in materia di caccia [n. 15] si richiama ai limiti indicati dal precedente art. 4, tra i quali vi è quello del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. La disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 1 del d.P.R. n. 279 del 1974, aggiunto dall'art. 5 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, deve pertanto essere letta insieme alle norme alla cui attuazione è preordinata, alle quali non può derogare [...]. La disposizione di attuazione, in effetti, non prevede, come sostiene invece la provincia, che la legislazione debba unicamente attenersi alle norme internazionali ed europee, senza che su di essa possano incidere le norme statali che diano attuazione al diritto comunitario e che, come nel caso delle previsioni della legge n. 157 del 1992 che vengono in rilievo nel presente giudizio, siano qualificabili come norme fondamentali delle riforme economico-sociali.“¹¹⁶⁸

Der Auslegung des Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974, wonach sich die Autonome Provinz Trient bei der Festlegung der jagdbaren Wildarten ausschließlich an die internationalen Abmachungen und EG¹¹⁶⁹-Bestimmungen halten müsse, erteilte der Verfassungsgerichtshof eine Absage:

„A fronte dell'esigenza di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto «nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia». Deve pertanto ritenersi incostituzionale la disposizione censurata nella parte in cui ammette la caccia per specie non menzionate dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992.“

Auch die Meinung, wonach die Autonome Region Trient, im Sinne des Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974 die Jagdzeiten im Einklang mit den internationalen und EG¹¹⁷⁰-Bestimmungen autonom festlegen kann, ließ der Verfassungsgerichtshof nicht gelten:

„Per quanto riguarda la censura relativa al comma 4 dell'art. 29 della legge provinciale impugnata va ricordato che la disciplina statale che delimita il periodo venatorio è stata da questa Corte ascritta al novero delle misure indispensabili per assicu-

¹¹⁶⁶ Nunmehr: unionsrechtlichen

¹¹⁶⁷ VfGH Urteil Nr 536/2002 RE Pkt 3; diese Auffassung war bis zu diesem Zeitpunkt auch in der Lehre vertreten, siehe etwa *Borgonovo Re*, Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, öffentliche Nutzungsrechte und geschlossene Höfe, in *Autonome Region Trentino-Südtirol/Universität Trient* (Hg), Kommentar zu den Durchführungsbestimmungen des Autonomiestatuts (1995) 540; *Bonell/Winkler* (2010) 285.

¹¹⁶⁸ VfGH Urteil Nr 227/2003 RE Pkt 3.

¹¹⁶⁹ Nunmehr: unionsrechtlichen.

¹¹⁷⁰ Nunmehr: unionsrechtlichen.

rare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali e per le Province autonome [sentenza n. 323 del 1998]. Anche in questo caso alle disposizioni legislative statali può essere riconosciuto il carattere di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, data la stretta connessione con le norme che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio. Peraltro, come più di recente affermato, la disciplina statale che delimita il periodo venatorio si inserisce in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna che intende garantire il sistema ecologico nel suo complesso, proponendosi come «standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale» [sentenza n. 536 del 2002]. Deve pertanto ritenersi incostituzionale la disposizione censurata nella parte in cui dilata i periodi in cui è ammesso l'esercizio dell'attività venatoria nella Provincia di Trento rispetto a quelli previsti dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.»

Das VfGH Urteil Nr 227/2003 betraf die Autonome Provinz Bozen gleichermaßen, da die inhaltliche Aushöhlung des Art 1 Abs 2 DPR NR 279/1974 die Autonomen Provinzen Bozen und Trient hinsichtlich der Festlegung der jagdbaren Wildarten und der Jagdzeiten den Vorgaben des Art 18 des staatlichen Jagdrahmengesetzes Nr 157/1992 unterwarf.¹¹⁷¹ Die Autonome Provinz Bozen benötigte fortan eine neue rechtliche Grundlage für die vom Landesjagdgesetz vorgesehenen längeren Jagdzeiten. Mit einer spezifischen Bestimmung im Gesetzesdekret Nr 203 vom 30. September 2005,¹¹⁷² dessen Umwandlung die Kammern mit Gesetz Nr 248 vom 2. Dezember 2005¹¹⁷³ vollzogen, wurde eine Absicherung der verlängerten Jagdzeiten für Reh-, Rot- und Gamswild erreicht. Art 11-quaterdecies Abs 5 GD Nr 203/2005 bestimmt:

„Die Regionen und die Autonomen Provinzen Trient und Bozen können, nach Anhören der Höheren Anstalt für Umweltschutz und Forschung oder, falls eingerichtet, einer regionalen Anstalt,¹¹⁷⁴ die Auslesejagd auf das jagdbare Schalenwild auf der Grundlage von angemessenen Abschussplänen, die zwischen Geschlecht und Altersklassen unterscheiden, auch außerhalb des Zeitrahmens und der Uhrzeit, die vom Jagdrahmengesetz Nr 157/92 vorgegeben werden, regeln.“¹¹⁷⁵

¹¹⁷¹ Reh-, Rot- und Gamswild sind laut Art 18 Abs 1 lit c staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 vom 1. Oktober bis zum 30. November jagdbar. Schwarzwild ist dagegen gem Art 18 Abs 1 lit d staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 vom 1. Oktober bis zum 31. Dezember oder vom 1. November bis zum 31. Jänner jagdbar.

¹¹⁷² GA Nr 230 vom 3.10.2005.

¹¹⁷³ OBI Nr 195 zum GA Nr 281 vom 2.12.2005.

¹¹⁷⁴ Eine Anstalt auf „regionaler Ebene“ stellt die Wildbeobachtungsstelle gem Art 3 Landesjagdgesetz dar.

¹¹⁷⁵ Der italienische Text lautet: „Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica [nunmehr: Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale] o, se istituti, degli istituti regionali, possono, sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi,

Dass Art 11-quaterdecies Abs 5 GD Nr 203/2005 Art 18 staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 derogiert, wurde mit Urteil Nr 4172/2013 der V. Sektion des Staatsrates bestätigt:

„[...] la testé citata previsione della legge regionale n. 1/2009, di cacciabilità di capi maschi e femmine di cinghiale di tutte le classi, ad eccezione delle femmine adulte, anche dal 15 aprile al 1° ottobre, risulta non già in contrasto con la normativa quadro statale, ma invece da essa consentita.

[...] è proprio al prelievo di selezione di ungulati previsto nella legge quadro n. 157/1992 che si riferisce la derogatoria innovazione statale di cui al citato l'art. 11-quaterdecies, comma 5 del decreto-legge n. 203/2005.“¹¹⁷⁶

Mit VfGH Urteil Nr 387/2008 wurden mehrere Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 10 vom 12. Oktober 2007,¹¹⁷⁷ welches das Landesjagdgesetz in mehreren Punkten novellierte, für verfassungswidrig erklärt. Ua wurde Art 3 Abs 3 LG Nr 10/2007 für verfassungswidrig erklärt, mit welchem ein Aspekt der Richtlinie Nr 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979¹¹⁷⁸ über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten umgesetzt wurde:

„La norma provinciale impugnata si presente carente sotto il profilo della accurata delimitazione delle deroghe, giacché non prevede che nel relativo provvedimento siano indicate le finalità della deroga, elencate in modo tassativo dall'art. 9, comma 1, lettere a), b) e c), della direttiva 79/409/CEE ed espressamente richiamate dall'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 [...]. Non è sufficiente in proposito che la norma censurata stabilisca che l'assessore provinciale alla caccia adotti un «provvedimento motivato», senza prescrivere esplicitamente che la motivazione debba dare conto, oltre che degli elementi menzionati nelle lettere da a) a g), anche delle ragioni della deroga, con specifico riguardo ad una o più delle finalità per le quali la normativa comunitaria e nazionale la consente.“

Das Landesjagdgesetz wurde in der Folge mit Landesgesetz Nr 4 vom 10. Juni 2008¹¹⁷⁹ an die Vorgaben der Richtlinie 79/409/EWG angepasst, indem festgelegt wurde, dass bei Ausnahmeermächtigungen im Sinne von Art 9 Richtlinie

distinti per sesso e classi di età, regolamentare il prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili anche al di fuori dei periodi e degli orari di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157.“

¹¹⁷⁶ Staatsrat, V. Sektion, Urteil Nr 4172 vom 08.08.2013 RE Pkt 2.2.

¹¹⁷⁷ OBI Nr 2 zum ABI Nr 43 vom 23.10.2007.

¹¹⁷⁸ ABIEU 1979 L 103, 1.

¹¹⁷⁹ OBI Nr 2 zum ABI Nr 26 vom 24.06.2008.

79/409/EWG¹¹⁸⁰ die Art und der Grund der Abweichung jeweils angegeben werden müssen.¹¹⁸¹

Mit VfGH Urteil Nr 387/2008 wurde auch Art 21 Abs 1 LG Nr 10/2007 für verfassungswidrig erklärt. Diese Norm sah vor, dass der Landesrat für Forstwirtschaft dem Verwalter des Jagdreviers eine Reduzierung der Wildbestände vorschreiben oder direkt das Amt für Jagd und Fischerei dazu beauftragen kann, wenn aufgrund der Nichterfüllung des Schalenwild - Abschussplanes Schäden an land- oder forstwirtschaftlichen Kulturen entstanden.¹¹⁸² Der Verfassungsgerichtshof verwechselte in seinem Entscheid den Schalenwild – Abschussplan der Autonomen Provinz Bozen mit dem Sonderabschussplan zur Wildregulierung im Sinne von Art 19 staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992.¹¹⁸³

Mit VfGH Urteil Nr 151/2011 wurde Art 4 LG Nr 6 vom 12. Mai 2010¹¹⁸⁴ für verfassungswidrig erklärt, da der darin verwendete Terminus „vollkommen geschützte Tierart“¹¹⁸⁵ nicht mit den von den unionsrechtlichen und staatlichen Bestimmungen verwendeten Begriffen übereinstimme.¹¹⁸⁶ Der Verfassungsgerichtshof begründete seine Entscheidung wie folgt:

„La norma censurata non regola l'attività venatoria, né riguarda l'istituzione o la disciplina di parchi naturali, ma mira a tutelare la fauna in sé e per sé, con divieti, a carattere generale, che prescindono sia da specifiche attività sia da particolari contesti spaziali. Si tratta quindi di vere e proprie norme di protezione ambientale, che rientrano nella materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale,

¹¹⁸⁰ Die Richtlinie 79/409/EWG wurde inzwischen durch die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABIEU 2010 L 20, 7) ersetzt.

¹¹⁸¹ Siehe Art 4 Abs 5 lit oa Landesjagdgesetz.

¹¹⁸² VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 11.1.

¹¹⁸³ VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 11.1. lautet: „L'intervento previsto dalla norma censurata si basa sul presupposto del mancato rispetto del piano di abbattimento che, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, è autorizzato dalle Regioni e dalle Province autonome qualora l'Istituto nazionale per la fauna selvatica [INFS] ritenga inefficace il ricorso a metodi ecologici. La riduzione del numero degli ungulati, prevista dalla norma impugnata, incide sulla consistenza della fauna in un dato territorio in base ad una decisione unilaterale dell'autorità provinciale, che peraltro si fonda sul mancato rispetto di un regolare piano di abbattimento e prescinde dal parere dell'INFS, il cui ruolo è stato riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte come quello di organo di consulenza non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province autonome [sentenze n. 210 del 2001 e n. 4 del 2000], proprio nella prospettiva di un controllo efficace degli standard uniformi di tutela della fauna selvatica.“

¹¹⁸⁴ ABI Nr 21 vom 25.05.2010.

¹¹⁸⁵ Der italienische Terminus lautete: „Specie integralmente protette“

¹¹⁸⁶ VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.1.

*non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo statuto speciale come di competenza primaria delle Province autonome.*¹¹⁸⁷

Die Aussage des Verfassungsgerichtshofs, wonach der Schutz der Wildtierfauna nicht in die Landeszuständigkeit, sondern dem Staat aufgrund seiner ausschließlichen Zuständigkeit im Umweltschutz vorbehalten ist, steht im Kontrast zu Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974, welcher explizit festlegt, dass die Standards zum Schutz der Fauna mit Landesgesetz geregelt werden.¹¹⁸⁸

Ohne Rücksicht auf diese Durchführungsbestimmung legt der Verfassungsgerichtshof schließlich Folgendes fest:

*„In definitiva, l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nel disciplinare in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., che trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in quanto tale materia non è compresa tra le previsioni statutarie riguardanti le competenze legislative, primarie o concorrenti, regionali o provinciali.*¹¹⁸⁹

Mit VfGH Urteil Nr 151/2011 wurde auch Art 33 Abs 3 LG Nr 6/2010 für verfassungswidrig erklärt. Diese Bestimmung sah vor, dass der für die Jagd zuständige Landesrat in Wildschutzgebieten *„nach Anhören der Wildbeobachtungsstelle und der Landesabteilung Natur und Landschaft, aus wildbiologischen und hygienisch-gesundheitlichen Gründen sowie zur Einschränkung von Wildschäden an den land- und forstwirtschaftlichen Kulturen beziehungsweise am Fischbestand den Abschuss bestimmter Wildarten [...]“* erlauben kann.

Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs müsse die Autonome Provinz Bozen vor derartigen Eingriffen ein Gutachten seitens der Höheren Anstalt für Umweltschutz und Forschung einholen, welche von Art 7 staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 eingerichtet wurde und ein Organ auf zentraler Ebene darstellt.¹¹⁹⁰ Somit wurde der Autonomen Provinz Bozen die Möglichkeit entzogen, die Regulierung der Wildtierfauna in Wildschutzgebieten unabhängig vom staatlichen Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 durchzuführen:

¹¹⁸⁷ VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.1.

¹¹⁸⁸ Näheres zu Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974 siehe unter IV.8.A.

¹¹⁸⁹ VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.1.

„La norma contenuta nell’art. 19 di tale legge, secondo cui le Regioni provvedono al controllo della fauna selvatica, anche nelle zone in cui è vietata la caccia, e tale controllo è esercitato su parere dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica,¹¹⁹¹ detta uno standard di tutela uniforme necessaria ad assicurare l’effettività della protezione della fauna medesima su tutto il territorio nazionale, che lo Stato italiano è tenuto a garantire in ambito comunitario.”¹¹⁹²

Mit VfGH Urteil Nr 278/2012 wurden mehrere Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 14 vom 12. Dezember 2011,¹¹⁹³ welches das Landesjagdgesetz an mehreren Stellen abänderte, für verfassungswidrig erklärt. Bevor der Verfassungsgerichtshof auf die einzelnen angefochtenen Gesetzesbestimmungen einging, wurde eine Abgrenzung zwischen den Sachbereichen der Jagd und des Schutzes der Umwelt und des Ökosystems vorgenommen, die zu Lasten jeglicher Zuständigkeit des Landes Südtirol geht:

„[...] occorre premettere che, pur rientrando le norme impugnate nella potestà legislativa provinciale primaria in materia di caccia, esse interagiscono, per naturale coincidenza degli ambiti competenziali, con l’attribuzione esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. [...]. Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria.”¹¹⁹⁴

Überschneiden sich Sachbereiche von Landeszuständigkeit mit der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates im Schutz der Umwelt und des Ökosystems, hat die staatliche transversale Kompetenz Vorrang, weshalb der Landesgesetzgeber nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs keinerlei autonomen Spielraum hat, sondern lediglich Bestimmungen erlassen kann, die restriktiver sind als die staatlichen Vorgaben.¹¹⁹⁵

¹¹⁹⁰ VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.5.

¹¹⁹¹ Nunmehr: *Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*.

¹¹⁹² VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.5.

¹¹⁹³ OBI Nr 1 zum ABI Nr 51 vom 20.12.2011.

¹¹⁹⁴ VfGH Urteil Nr 278/2012 RE Pkt 4.

¹¹⁹⁵ VfGH Urteil Nr 278/2012 RE Pkt 4 betont: *„È invece da sottolineare come, proprio in base al descritto carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e quelle di competenza regionale o provinciale, le Regione e le Province autonome conservino – negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e relativamente alla materia di propria competenza – poteri di scelta, purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell’ecosistema [sentenza n. 378 del 2007].”*

Auf diese Prämissen aufbauend wurde Art 2 Abs 1 LG Nr 14/2011 für verfassungswidrig erklärt, mit welchem der Landesgesetzgeber die verwilderten Haus- tauben als nicht zur Wildtierfauna zugehörig einstufte:

„Secondo il principio di prevalenza ambientale, la norma deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per la parte che prevede l'esclusione dei piccioni domestici inselvaticiti dalla nozione di fauna selvatica, in tal modo sottraendoli alla protezione specifica disposta dalla normativa statale.“¹¹⁹⁶

Mit VfGH Urteil Nr 278/2012 wurde Art 2 Abs 2 LG Nr 14/2011 für verfassungswidrig erklärt, da er für Fuchs, Schwarzwild, Schneehase und Alpenschneehühner Jagdzeiten vorsah, die großzügiger als jene des staatlichen Jagdrahmengesetzes Nr 157/1992 waren.¹¹⁹⁷

Weiters wurde Art 2 Abs 3 LG Nr 14/2011 in jenem Teil für verfassungswidrig erklärt, in dem er für Feldhasen und Amseln eine längere Jagdzeit als das staatliche Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 ermöglichte und nicht die staatliche Jagdruhe am Dienstag und Freitag vorsah.¹¹⁹⁸

Mit VfGH Urteil Nr 278/2012 wurde auch Art 2 Abs 5 LG Nr 14/2011 für verfassungswidrig erklärt, welcher bestimmte, dass im Gebiet der Autonomen Provinz Bozen die Jagd sowohl als Pirschjagd als auch als Ansitzjagd zulässig ist. Nach dem Dafürhalten des Verfassungsgerichtshofs verstößt diese Norm gegen den Grundsatz der „Spezialisierung der Jagdform“,¹¹⁹⁹ welchen Art 12 Abs 5 staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 festlegt.¹²⁰⁰ Der Verfassungsgerichtshof begründete seine Entscheidung wie folgt:

¹¹⁹⁶ VfGH Urteil Nr 278/2012 RE Pkt 4.2.

¹¹⁹⁷ VfGH Urteil Nr 278/2012 RE Pkt 4.3; Art 18 Abs 1 lit b staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 sieht für den Fuchs eine Jagdzeit vom dritten Sonntag im September bis 31. Jänner vor, während Art 2 Abs 2 LG Nr 14/2011 eine Jagdzeit vom 1.7.bis zum 31. Jänner vorsah; Art 18 Abs 1 lit d sieht für das Schwarzwild eine Jagdzeit vom 1. Oktober bis zum 31. Dezember oder alternativ vom 1. November bis zum 31. Jänner vor, Art 2 Abs 2 LG Nr 14/2011 sah dagegen für Schwarzwild eine Jagdzeit vom 1. Juli bis zum 31. Jänner vor; Art 18 Abs 1 lit c sieht für Alpenschneehuhn und Schneehase eine Jagdzeit vom 1. Oktober bis zum 30. November vor, Art 2 Abs 2 LG Nr 14/2011 sah für diese Wildarten dagegen eine Jagdzeit vom 1. Oktober bis zum 15. Dezember vor.

¹¹⁹⁸ VfGH Urteil Nr 278/2012 RE Pkt 4.4. betont: *„L'estensione – da parte del legislatore provinciale – del termine per la chiusura della stagione venatoria [per le sole specie del merlo e della lepore comune] e l'incremento delle modalità settimanali di prelievo [per le tre specie interessate] pregiudica il «nucleo minimo di salvaguardia delle fauna selvatica» [sentenza n. 323 del 1998], la cui determinazione, ai fini della tutela ambientale e dell'ecosistema, spetta in via esclusiva, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.“*

¹¹⁹⁹ Der VfGH spricht von „caccia di specializzazione“.

¹²⁰⁰ VfGH Urteil Nr 278/2012 RE Pkt 4.5.

„Il descritto criterio di esclusività – che vale a favorire il radicamento del cacciatore in un territorio e, al tempo stesso, a sollecitarne l’attenzione per l’equilibrio faunistico – trova la sua ratio giustificativa nella constatazione che un esercizio indiscriminato dell’attività da parte dei soggetti abilitati, su tutto il territorio agro-silvo-pastorale ed in tutte le forme consentite, rischierebbe di mettere in crisi la consistenza delle popolazioni della fauna selvatica.“¹²⁰¹

Diese Begründung zeugt von der Unkenntnis des Verfassungsgerichtshofs über das Südtiroler Jagdsystem, welches die Jagdausübung grundsätzlich nur in der Wohnsitzgemeinde des Jägers ermöglicht¹²⁰² und somit restriktiver als das staatliche Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 ist.

Interessant erscheint Art 24 Abs 1 des Landesgesetzes Trient Nr 24 d vom 9. Dezember 1991¹²⁰³ (in der Folge: Trentiner Landesjagdgesetz), welcher festlegt, dass in der Autonomen Provinz Trient die Jagdausübung sowohl als Pirschjagd als auch als Ansitzjagd zulässig ist und folglich identisch mit dem für verfassungswidrig erklärten Art 2 Abs 5 LG Nr 14/2011 ist. Diese Bestimmung war mit Art 7 LG Nr 2 vom 26. August 1994¹²⁰⁴ und somit in der Ära der Präventivkontrolle gem Art 55 AS¹²⁰⁵ ins Trentiner Landesjagdgesetz eingefügt worden und ist bis heute in Kraft.

Mit VfGH Urteil Nr 278/2012 wurde außerdem Art 2 Abs 11 LG Nr 14/2011 für verfassungswidrig erklärt, welcher vorsah, dass der für die Jagd zuständige Landesrat einen Eingriffsplan erstellt, um die Verbreitung der Nutria zu kontrollieren:

„La norma provinciale impugnata non é conforme al principio di gradualità espresso nell’evocata disposizione statale,¹²⁰⁶ dal momento che prescrive in via immediata e diretta piani di abbattimento, senza prevedere il parere dell’ISPRA circa la previa efficace esperibilità dei rimedi ecologici. Per le stesse ragioni inerenti alle precedenti impugnazioni, la disposizione in esame viola l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.“

Der Landesgesetzgeber muss sich folglich bei der Entnahme von Wildtieren an die Bestimmungen des staatlichen Jagdrahmengesetzes Nr 157/1992¹²⁰⁷ halten und hat keinerlei autonomen Spielraum.

¹²⁰¹ VfGH Urteil Nr 278/2012 RE Pkt 4.5.

¹²⁰² Vgl etwa Art 25 Landesjagdgesetz.

¹²⁰³ ABI Nr 55 vom 13.12.1991.

¹²⁰⁴ ABI Nr 39 vom 30.08.1994.

¹²⁰⁵ Siehe hierzu näher unter III.6.

¹²⁰⁶ Gemeint ist Art 19 Abs 2 staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992.

¹²⁰⁷ Gemeint die Bestimmungen des Art 19 staatliches Jagdrahmengesetz Nr 157/1992.

b) Fischerei

Das Sachgebiet der Fischerei gehört nach der Verfassungsreform von 2001 auf der Grundlage von Art 117 Abs 4 Verf zu den sog residualen regionalen Gesetzgebungsbefugnissen, da die Materie weder in Art 117 Abs 2 Verf noch in Art 117 Abs 3 Verf aufgezählt wird. Die Zuständigkeit der Autonomen Provinz Bozen auf dem Sachgebiet der Fischerei war, im Unterschied zur Jagd, seit Inkrafttreten der Verfassungsreform von 2001 nicht Gegenstand einer direkten oder inzidenten Verfassungsbeschwerde und wurde vom Landesgesetzgeber nur geringfügig abgeändert.

Nennenswert erscheint eine rezente landesgesetzliche Norm, die belegt, dass auf dem Sachgebiet der Fischerei weiterhin das Land Maßnahmen zum Schutze der Fische und zur Pflege der Fischwasser erlassen kann. Art 8 Abs 7 Landesfischereigesetz, welcher durch Art 1 Abs 2 LG Nr 14/2011 eingefügt wurde, bestimmt nämlich, dass das für die Fischerei zuständige Landesamt, zum Schutz der einheimischen Fisch- und Krebsarten sowie der entsprechenden Lebensgemeinschaften, die ausgewilderten Sumpfschildkröten aus den Fischwassern entfernen kann. Obwohl diese Bestimmung Umweltaspekte betrifft, die nach einheitlicher Auffassung des Verfassungsgerichtshofs der transversalen staatlichen Zuständigkeit im Schutz der Umwelt und des Ökosystems gem Art 117 Abs 2 lit s Verf vorbehalten sind,¹²⁰⁸ wurde sie von der Regierung nicht angefochten.

D. Ergebnis

a) Jagd

Der Sachbereich der Jagd wurde seit 1992 mehrfach durch Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs ausgehöhlt. Insb seit der Verfassungsreform von 2001 sind die Kernkompetenzen, über welche die Autonome Provinz Bozen zum Stand 1992 auf dem Sachgebiet der Jagd verfügte, verloren gegangen. Besonders schwerwiegend ist der Verlust der Detailkompetenz zur Festlegung der jagdbaren Wildarten und der Jagdzeiten, welcher mit VfGH Urteil Nr 227/2003 erfolgte. Da-

bei erwies sich Art 1 Abs 2 DPR Nr 279/1974 als nicht ausreichend, um dem Land Südtirol diese Kernkompetenzen zu sichern.

Als problematisch hat sich in jüngster Zeit die transversale staatliche Zuständigkeit im Sachbereich Schutz der Umwelt und des Ökosystems gem Art 117 Abs 2 lit s Verf herausgestellt, welche in mehreren Urteilen des Verfassungsgerichtshofs¹²⁰⁹ zur Aushöhlung der Zuständigkeit der Autonomen Provinz Bozen im Sachbereich der Jagd herangezogen wurde. Dadurch wurde die Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich Jagd weiter reduziert: Inzwischen musste sich der Landesgesetzgeber etwa hinsichtlich der Wahl der Jagdform an das staatliche Jagdrahmengesetz Nr 157/1992 anpassen und hat auch die Kompetenz zur Festlegung der Standards zum Schutz der Fauna verloren. Negativ auf die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen hat sich weiters die seit VfGH Urteil Nr 151/2011 erfolgte Anwendung der impliziten Schranken erwiesen, welche durch die transversalen ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten des Staates dem autonomen Gesetzgeber auferlegt sind. Denn solange die statutari-schen Schranken Anwendung finden, hat die Autonome Provinz Bozen, trotz inhaltlicher Aushöhlung, insb durch die grundlegenden Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen, weiterhin Zuständigkeit auf dem Sachgebiet der Jagd, während die Anwendung der transversalen staatlichen Zuständigkeit im Schutz der Umwelt und des Ökosystems dem Landesgesetzgeber jegliche Kompetenz zu einer differenzierenden Regelung entzieht, die nicht die Festlegung noch rigoroserer Schutzbestimmungen darstellt.

Für den Sachbereich der Jagd kann zusammenfassend festgehalten werden, dass aufgrund der transversalen Zuständigkeit des Staates im Sachbereich Schutz der Umwelt und des Ökosystems alle der Jagd immanenten Umweltaspekte in den staatlichen Zuständigkeitsbereich gezogen wurden und die autonome Gesetzgebungsbefugnis deutlich eingeschränkt wurde.

¹²⁰⁸ Vgl *ex multis* VfGH Urteile Nr 536/2002; Nr 151/2011; Nr 278/2012.

¹²⁰⁹ VfGH Urteile Nr 387/2008; Nr 151/2011; Nr 278/2012.

b) Fischerei

Im Sachgebiet Fischerei aus ist die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen in ihrer Substanz seit 1992 unverändert geblieben.

16. Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke (Art 8 Nr 16 ASt)

A. Stand 1992

Die Sachgebiete Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke gingen mit DPR Nr 670/1972 in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 4 von der Region an die Autonomen Provinzen über. Da es sich bei der in Art 8 Nr 16 ASt verankerten Gesetzgebungsbefugnis um eine Kombination von zwei unterschiedlichen Sachbereichen handelt, erfolgt eine separate Analyse.

a) Almwirtschaft

Die Almwirtschaft stellt einen Teilbereich der Landwirtschaft¹²¹⁰ dar, welcher die landwirtschaftliche Nutzung der alpinen Region umfasst. Die einschlägige Durchführungsbestimmung DPR Nr 279/1974 legt die Verwaltungsbefugnis des Landes in der Almwirtschaft wie folgt fest:

„Die Befugnisse der Staatsverwaltung auf dem Sachgebiet [...] der Almwirtschaft [...], die sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, und die bisher der Region Trentino-Südtirol auf denselben Sachgebieten zustehenden Befugnisse werden für das entsprechende Gebiet von den Provinzen Trient und Bozen unter Beachtung der Bestimmungen dieses Dekretes ausgeübt.“¹²¹¹

Die Almwirtschaft wird an keiner anderen Stelle der Durchführungsbestimmung erwähnt, sodass der exakte Inhalt unklar bleibt. Gewiss ist, dass Normen des DPR Nr 279/1974, welche den Bereich Land- und Forstwirtschaft regeln, auch auf den Teilbereich der Almwirtschaft Anwendung finden.¹²¹² Erwähnenswert erscheint Art 7 DPR Nr 279/1974, der den Autonomen Provinzen ermöglicht, Berg-

¹²¹⁰ Siehe hierzu näher unter IV. 21.

¹²¹¹ Art 1 Abs 1 DPR Nr 279/1974.

¹²¹² Siehe hierzu die Ausführungen unter IV.21.

gebiete aufzuwerten, indem Gemeinden, die demselben Bereich angehören, zu Berggemeinschaften zusammengefasst werden.

Anhaltspunkte zum exakten Inhalt der Verwaltungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen im Bereich Almwirtschaft lassen sich im DPR Nr 616/1977 finden. Art 66¹²¹³ DPR Nr 616/1977 bezieht sich zwar ausdrücklich auf das Sachgebiet Land- und Forstwirtschaft, enthält jedoch auch vereinzelte Aspekte der Almwirtschaft:

„[...] le attività di produzione forstale e di utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali; [...] la bonifica integrale e montana“.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Gesetzgebungskompetenz im Bereich Almwirtschaft zum Stand 1992 jegliche Aspekte der landwirtschaftlichen Nutzung der alpinen Gebiete umfasst.

b) Pflanzen- und Tierschutzparke

Das Sachgebiet Pflanzen- und Tierschutzparke ist eng mit anderen Bereichen von Landeszuständigkeit, wie etwa Raumordnung,¹²¹⁴ Landschaftsschutz¹²¹⁵ und Jagd¹²¹⁶ verbunden. Die einschlägige Durchführungsbestimmung DPR Nr 279/1974 enthält spezifische Normen zum Nationalpark Stilfserjoch, gibt ansonsten aber keinerlei Aufschluss über die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers *in puncto* Pflanzen- und Tierschutzparke.

Art 1 Abs 1 DPR Nr 279/1974 bestimmt hinsichtlich der Verwaltungsbefugnisse folgendes:

„Die Befugnisse der Staatsverwaltung auf dem Sachgebiet [...] der Pflanzen- und Tierschutzparke, [...] die sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, und die bisher der Region Trentino-Südtirol auf denselben Sachgebieten zustehenden Befugnisse werden für das entsprechende Gebiet von den Provinzen Trient und Bozen [...] ausgeübt.“

Art 3 Abs 1 DPR Nr 279/1974 überträgt den Autonomen Provinzen Trient und Bozen zusätzlich explizit die Befugnisse der Staatsverwaltung in Bezug auf den

¹²¹³ Siehe hierzu die Ausführungen unter III.7 bzw IV.21.

¹²¹⁴ Siehe hierzu die Ausführungen unter IV.5.

¹²¹⁵ Siehe hierzu die Ausführungen unter IV.6.

¹²¹⁶ Siehe hierzu die Ausführungen unter IV.15.

Nationalpark Stilfserjoch und betont, dass für diesen eine einheitliche Struktur beibehalten werden muss. Die Abänderung der Ausdehnung des Nationalparks erfolgt gem folgendem Prozedere:

„In der Ausübung ihrer einschlägigen Befugnisse verfügen die Provinzen bei einer allfälligen Änderung der Ausdehnung des Parkes im betreffenden Gebiet mit Gesetz, nach Beratung mit dem Staat, unter Berücksichtigung der örtlichen raumplanerischen, sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, wobei auf alle Fälle die tatsächlichen Schutzerfordernisse gewährleistet werden müssen.“¹²¹⁷

Die Formen und Arten des besonderen Schutzes werden gem Art 3 Abs 3 DPR Nr 279/1974 von der gebietsmäßig zuständigen Provinz mit Gesetz festgelegt. Um die Gleichartigkeit dieser Bestimmungen zu begünstigen, müssen vor deren Erlass zwischen Staat und Autonomen Provinzen Vereinbarungen auf der Grundlage der wesentlichen Prinzipien des Schutzes der Naturgüter getroffen werden, die durch internationale Abmachungen festgelegt sind.¹²¹⁸

Art 3 Abs 4 DPR Nr 279/1974 sieht für die Verwaltung des Stilfserjoch Nationalparks die Errichtung einer eigenen Struktur vor:

„Die einheitliche Verwaltung des Parkes wird durch die Errichtung eines eigenen Konsortiums zwischen dem Staat und den zwei Provinzen durchgeführt, die für den Teil ihrer Zuständigkeit mit Gesetz nach Übereinkunft zwischen den drei Körperschaften verfügen.“

Dieses Verwaltungskonsortium wurde erst im Jahre 1993¹²¹⁹ eingeführt, nachdem der Verfassungsgerichtshof mit Urteil Nr 210/1987 den Verzug der autonomen Provinzen beanstandet hatte.¹²²⁰

Es lässt sich festhalten, dass die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen im Bereich Pflanzen- und Tierschutzparke zum Stand 1992 nur beschränkte Zuständigkeiten hinsichtlich des Stilfserjoch Nationalparks beinhaltete.

Der Stilfserjoch Nationalpark war mit Gesetz Nr 740 vom 24. April 1940¹²²¹ nicht nur zum Schutz der Natur und der Landschaft, sondern auch zur Förderung des Fremdenverkehrs errichtet worden.¹²²²

¹²¹⁷ Art 3 Abs 2 DPR Nr 279/1974.

¹²¹⁸ Art 3 Abs 3 DPR Nr 279/1974.

¹²¹⁹ Siehe hierzu näher nachstehend unter IV.16.B.b.

¹²²⁰ VfGH Urteil Nr 210/1987 RE Pkt 3.1: „Per la gestione unitaria del Parco si doveva costituire un apposito Consorzio tra lo Stato e le due Province e, fino alla sua costituzione, le due Province si dovevano avvalere

Da es im Bereich der Pflanzen- und Tierschutzparke kein organisches Landesgesetz gibt, muss der Inhalt der Gesetzgebungskompetenz anhand einzelner Normen verschiedener Landesgesetze eruiert werden.

Der Landesgesetzgeber verwendet nicht den Terminus Pflanzen- und Tierschutzparke, sondern den Begriff Naturparke. Mit Landesgesetz Nr 7 vom 12. März 1981¹²²³ wurden „Bestimmungen und Maßnahmen für die Entwicklung der Naturparke“ eingeführt. Art 1 LG Nr 7/1981 betont:

„Ziel dieses Gesetzes ist es, die natürliche Umwelt und die Landschaft der Naturparke zu schützen, zu erhalten und zu verbessern, durch wissenschaftliche Forschung zu einer möglichst umfassenden Kenntnis dieser Gebiete beizutragen, weiters das Naturverständnis zu fördern und für eine geordnete Entwicklung der Erholungsnutzung zu sorgen [...].“

Das Landesgesetz Nr 7/1981 erklärt jedoch nicht, was unter Naturparken zu verstehen ist, sondern verweist auf Art 1 lit d LG Nr 16 vom 25. Juli 1970¹²²⁴ (in der Folge: Landschaftsschutzgesetz). Die dort vorgenommene Definition von Naturparken lautet folgendermaßen:

„Naturparks- oder reservate, in denen der ökologische Naturhaushalt noch unberührt ist, oder die einen besonderen wissenschaftlichen Wert besitzen und somit zur wissenschaftlichen Forschung, zur Erziehung und eventuell zur Erholung der Bevölkerung geeignet sind.“

Diese Definition erweist sich für das Sachgebiet Pflanzen- und Tierschutzparke als ungünstig, da sie sich mit ihm nur teilweise deckt und zu restriktiv gefasst ist.¹²²⁵ Dass sich der Inhalt des Sachbereichs Pflanzen- und Tierschutzparke zum Stand 1992 nicht auf die oben genannte Definition reduzieren lässt, zeigen auch zwei Bestimmungen des 1987 erlassenen Landesjagdgesetzes.¹²²⁶

dell'Amministrazione delle foreste demaniali del Bormio. Il che è tuttora, non essendo stato costituito il Consorzio.“

¹²²¹ GA des Königreichs Italien Nr 129 vom 3.06.1935.

¹²²² Art 1 Gesetz Nr 740/1935 lautet: „Allo scopo di tutelare e migliorare la flora, di incrementare la fauna, e di conservare le speciali formazioni geologiche, nonché le bellezze del paesaggio e di promuovere lo sviluppo del turismo, il territorio delimitato in rosso nell'annessa carta topografica [...] è dichiarato «Parco nazionale dello Stelvio».“

¹²²³ ABI Nr 17 vom 31.03.1981.

¹²²⁴ OBI zum ABI Nr 33 vom 11.08.1970.

¹²²⁵ Dass die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers *in puncto* Pflanzen- und Tierschutzparke weiter ist als eine bloße Zuständigkeit im Bereich der Naturparke, belegt auch VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 6.2.

¹²²⁶ Siehe hierzu die Ausführungen unter IV.15.

Art 9 Landesjagdgesetz führt so genannte Wildschutzgebiete ein, in welchen die Jagdausübung verboten ist. Die Flächen der Wildschutzgebiete bilden einerseits die vom Landschaftsschutzgesetz geschützten Biotope,¹²²⁷ andererseits die Liegenschaften des Landesbetriebes für Forst- und Domänenverwaltung.¹²²⁸

Neben den Wildschutzgebieten wurde auch die Kategorie der Schongebiete eingeführt, in welchen ebenfalls die Jagdausübung verboten ist, da sie für bestimmte Wildarten günstige Äsungsbedingungen bieten oder als Wintereinstand besonders geeignet sind.¹²²⁹

Ausdruck der primären Gesetzgebungskompetenz im Bereich Pflanzen- und Tierschutzparke ist auch Landesgesetz Nr 18 vom 19. Juni 1991,¹²³⁰ mit welchem das Pilzesammeln geregelt wird, um die Pflanzenökosysteme zu schützen. Es zielt darauf ab, *„dem Naturhaushalt den Beitrag der wildwachsenden Pilze zu erhalten und Schäden durch unkontrolliertes Pilzesammeln sowie weitere vom Menschen verursachte Schäden zu verhindern [...]“*¹²³¹

Die Gesetzgebungsbefugnis *in puncto* Pflanzen- und Tierschutzparke wurde 1987 mit zwei Urteilen des Verfassungsgerichtshofs näher definiert. In den Urteilen Nr 167/1987¹²³² und Nr 191/1987¹²³³ hielt der Verfassungsgerichtshof fest, dass die Autonome Provinz Bozen Militärübungen sowie die Errichtung von Militärinfrastrukturen in Naturparks nicht verbieten darf.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes Nr 394 vom 6. Dezember 1991¹²³⁴ (in der Folge: Rahmengesetz Schutzgebiete) sah sich der Landesgesetzgeber im Bereich Pflanzen- und Tierschutzparke mit neuen staatlichen Begriffskategorien konfrontiert. Art 2 des Rahmengesetzes über die Schutzgebiete führte drei Arten von Naturschutzgebieten ein:

¹²²⁷ Art 9 Abs 2 Landesjagdgesetz.

¹²²⁸ Art 9 Abs 3 Landesjagdgesetz.

¹²²⁹ Art 10 Abs 1 Landesjagdgesetz; die gesamte Fläche des Stilfserjoch Nationalparks wurde per Landesjagdgesetz als Schongebiet kraft Gesetzes eingestuft.

¹²³⁰ ABI Nr 28 vom 02.7.1991.

¹²³¹ Art 1 LG Nr 18/1991.

¹²³² VfGH Urteil Nr 167/1987 RE Pkt 3.1.

¹²³³ VfGH Urteil Nr 191/1987 RE Pkt 3.

¹²³⁴ OBI Nr 83 zum GA Nr 292 vom 13.12.1991.

a) Nationalparke (Art 2 Abs 1 Rahmengesetz Schutzgebiete)

„I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future.”

b) regionale Naturparke (Art 2 Abs 2 Rahmengesetz Schutzgebiete)

„I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.”

c) Naturschutzgebiete (Art 2 Abs 3 Rahmengesetz Schutzgebiete)

„Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati.”

Der staatliche Gesetzgeber führte mit dem Rahmengesetz über die Schutzgebiete nicht nur diese Einteilung ein, sondern regelte gleichzeitig mit detaillierten Bestimmungen die Errichtung und Verwaltung dieser Schutzgebiete. Die Autonome Provinz Bozen erkannte, dass dadurch in mehrere Sachbereiche von Landeszuständigkeit eingegriffen wurde, weshalb das Rahmengesetz über die Schutzgebiete sowohl *in toto* als auch hinsichtlich einzelner Gesetzesbestimmungen angefochten wurde.

Mit VfGH Urteil Nr 366/1992 wurde die Anfechtung des Rahmengesetzes über die Schutzgebiete *in toto* für unzulässig erklärt¹²³⁵ und sämtliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Bestimmungen für unbegründet erklärt.¹²³⁶

Mit dieser Entscheidung verlor die Autonome Provinz Bozen einige Detailkompetenzen im Bereich der Pflanzen- und Tierschutzparke an den Staat: Der Landesge-

¹²³⁵ VfGH Urteil Nr 266/1992 RE Pkt 2.

¹²³⁶ VfGH Urteil Nr 266/1992 RE Pkt 3-22.

setzgeber muss etwa künftig Naturschutzgebiete, die von nationalem oder internationalem Interesse sind, im Einvernehmen mit dem Staat festlegen.¹²³⁷

Positiv für die Autonome Provinz Bozen ist eine Aussage des Verfassungsgerichtshofs hinsichtlich der regionalen Naturschutzgebiete. Die Befürchtungen des Landesgesetzgebers, dass sämtliche Bestimmungen des III. Titels des Rahmengesetzes über die Schutzgebiete auf die Autonome Provinz Bozen Anwendung finden, entkräftete der Verfassungsgerichtshof:

„Il dubbio sollevato dalla ricorrente è sicuramente escluso dall'art. 22, secondo comma, che fa salve le competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano, oltretutto quelle delle regioni a statuto speciale, precisando che devono intendersi come norme di riforma economico-sociale e, in quanto tali, applicabili anche alle materie di competenza esclusiva, soltanto i principi relativi alla partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette, nonché quelli relativi alla pubblicità degli atti concernenti l'istituzione dell'area protetta e la definizione del parco. Al di là del rilievo, formulato più volte da questa Corte [...] secondo il quale non è certo sufficiente, né necessaria, l'autoqualificazione delle norme come principi di riforma economico-sociale, resta il fatto che la precisazione operata dalla disposizione impugnata in funzione selettiva manifesta chiaramente la volontà del legislatore di non considerare le norme come ricomprese nel titolo III come applicabili alle Province autonome in qualità di principi fondamentali della materia.“¹²³⁸

Abschließend sei erwähnt, dass der Landesgesetzgeber bestrebt war, Flora und Fauna auch außerhalb von Pflanzen- und Tierschutzparken durch einschlägige Vorschriften zu schützen. Die Autonome Provinz Bozen erließ hierzu einerseits mit Landesgesetz Nr 13 vom 28. Juni 1972¹²³⁹ Bestimmungen über den Schutz der Alpenflora, andererseits mit Landesgesetz Nr 27 vom 13. August 1973¹²⁴⁰ Vorschriften zum Schutze der Fauna.

¹²³⁷ Siehe hierzu näher VfGH Urteil Nr 366/1992 RE Pkt 4 und Art 2 Abs 6 Rahmengesetz Schutzgebiete.

¹²³⁸ VfGH Urteil Nr 266/1992 RE Pkt 18.

¹²³⁹ ABI Nr 36 vom 4.8.1972.

¹²⁴⁰ ABI Nr 39 vom 11.9.1973.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

a) Almwirtschaft

Mit Landesgesetz Nr 21 vom 21. Oktober 1996¹²⁴¹ (in der Folge: Forstgesetz) wurden mehrere Detailbestimmungen im Bereich Forstwirtschaft¹²⁴² eingeführt, die auch den Teilbereich Almwirtschaft betreffen. Das Forstgesetz zielt darauf ab, insb Wälder, Bergmähder und Weiden zu schützen, „um durch die Sicherstellung ihrer Erhaltung und Stabilität mittels Nachhaltigkeit bei der Produktion und durch die Förderung der geeignetsten Nutzungsform die Unversehrtheit und das Wohl der Allgemeinheit sowie die Erhaltung des Allgemeingutes zu gewährleisten.“¹²⁴³

Um den Schutz der Wälder, Bergmähder und Weiden zu gewährleisten, sieht das Forstgesetz eine Reihe von besonderen Maßnahmen vor: Die Auferlegung von forstlich-hydrogeologischen Nutzungsbeschränkungen,¹²⁴⁴ die Errichtung öffentlicher Wasserschutzbauten,¹²⁴⁵ die Gewährleistung von Fördermaßnahmen zur Gewährleistung eines optimalen Schutzes und einer nachhaltigen Nutzung des Bodens¹²⁴⁶ sowie die kostenlose Beratung und Betreuung der Wald- und Weideeigentümer und Forstunternehmer zur Sicherstellung der bestmöglichen Behandlung der Kulturflächen, Waldbestände und Weidegründe.¹²⁴⁷

Das Forstgesetz enthält zahlreiche weitere Bestimmungen, die Aufschluss über die Detailkompetenzen der Autonomen Provinz Bozen im Bereich Almwirtschaft geben. Dazu zählen ua die Erstellung und Überarbeitung der Waldbehandlungs- und Weidenutzungspläne,¹²⁴⁸ die Ausarbeitung und Führung einer wald- und weidewirtschaftlichen Realnutzungskarte,¹²⁴⁹ die Regelung der Weidenutzung,¹²⁵⁰ die Förderung der Forst-, Berg- und Almwirtschaft,¹²⁵¹ die Beitragsver-

¹²⁴¹ OBI Nr 3 zum ABI Nr 50 vom 05.11.1996.

¹²⁴² Vgl hierzu die Ausführungen unter IV.21.

¹²⁴³ Art 1 Abs 1 Forstgesetz.

¹²⁴⁴ Art 2 Abs 1 lit a Forstgesetz.

¹²⁴⁵ Art 2 Abs 1 lit b Forstgesetz.

¹²⁴⁶ Art 2 Abs 1 lit c Forstgesetz.

¹²⁴⁷ Art 2 Abs 1 lit d Forstgesetz.

¹²⁴⁸ Art 20 Forstgesetz.

¹²⁴⁹ Art 21 Forstgesetz.

¹²⁵⁰ Art 22 f Forstgesetz.

¹²⁵¹ Art 43 ff Forstgesetz.

gabe für Almen und Berggebiete sowie die Forschung und Entwicklung im Bereich der Almwirtschaft.¹²⁵²

Zur Almwirtschaftskompetenz der Autonomen Provinz Bozen gehört außerdem die Regelung der Zubereitung und Verabreichung von Lebensmitteln auf Almen, welche mit DLH Nr 18 vom 22. Juli 1998¹²⁵³ eingeführt wurde.

b) Pflanzen- und Naturschutzparke

Mit Landesgesetz Nr 19 vom 3. November 1993¹²⁵⁴ erfolgte die Gründung eines eigenen Konsortiums für die Verwaltung des Nationalparks Stilfserjoch, zu welcher der Landesgesetzgeber von der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 279/1974 ermächtigt worden war.¹²⁵⁵ Funktion dieses Konsortiums, das zwischen dem Staat, den Autonomen Provinzen Trient und Bozen und der Region Lombardei¹²⁵⁶ errichtet wurde, ist die einheitliche Verwaltung des Stilfserjoch Nationalparks.

Mit Landesgesetz Nr 19/1993 wurden nicht nur Rechtspersönlichkeit¹²⁵⁷ und Organe des Konsortiums¹²⁵⁸ geregelt, sondern gleichzeitig auch Sonderbestimmungen für die Autonome Provinz Bozen eingeführt. Art 16 LG Nr 19/1993 führt, wie von Art 3 Abs 3 DPR Nr 279/1974 vorgesehen, Formen und Arten des besonderen Schutzes für den in Südtirol gelegenen Teil des Nationalpark ein. Art 16 Abs 2 LG Nr 19/1993 bestimmt, dass bei der Erstellung des Parkplanes die dicht besiedelten Gebiete an der Etsch aus dem derzeitigen Parkgebiet ausgeschlossen werden müssen. Außerdem unterteilt der Parkplan die Fläche des Nationalparks in Gebiete mit unterschiedlicher Schutzfunktion und -intensität, um in besiedelten

¹²⁵² Art 53 Forstgesetz.

¹²⁵³ OBI Nr 3 zum ABI Nr 33 vom 11.08.1998.

¹²⁵⁴ ABI Nr 56 vom 16.11.1993.

¹²⁵⁵ Siehe Art 3 Abs 4 DPR Nr 279/1974.

¹²⁵⁶ Gem DPR Nr 279/1974 hätte das Verwaltungskonsortium nur zwischen dem Staat und den Autonomen Provinzen Trient und Bozen errichtet werden sollen, jedoch wurde von Art 35 des Rahmengesetzes über die Schutzgebiete auch die Einbeziehung der Region Lombardei vorgeschrieben.

¹²⁵⁷ Gem Art 3 Abs 2 LG Nr 19/1993 hat das Verwaltungskonsortium für den Stilfserjoch Nationalpark öffentlich-rechtliche Persönlichkeit.

¹²⁵⁸ Art 5 LG Nr 19/1993 führt fünf Organe des Verwaltungskonsortiums ein: Präsident, Nationalparkrat, drei Führungsausschüsse sowie Rechnungsprüferkommission.

Gebieten eine soziale, wirtschaftliche und umweltverträgliche Entwicklung gewährleisten zu können.¹²⁵⁹

Mit Urteil Nr 271/1997 erklärte der Verfassungsgerichtshof Art 1 Abs 1 des Gesetzentwurfs der Autonomen Provinz Bozen zur „Regelung des Verkehrs mit motorbetriebenen Luftfahrzeugen zum Zwecke des Umweltschutzes“ in jenem Teil für verfassungswidrig, in dem er sich auf den in Südtirol gelegenen Bereich des Stilfserjoch Nationalpark bezieht. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs hätte diese Maßnahme gem Art 3 DPR Nr 279/1974 einer vorherigen Beratung mit dem Staat bedurft.¹²⁶⁰

Mit Urteil Nr 311/1999 entschied der Verfassungsgerichtshof einen Befugniskonflikt, der die Regelung der Aufsicht im Stilfserjoch Nationalpark betraf, zu Gunsten der Autonomen Provinzen Trient und Bozen. Der Verfassungsgerichtshof unterstrich, dass es dem Staat nicht zusteht, einseitig Bestimmungen über die Aufsicht im Nationalpark Stilfserjoch zu erlassen, wobei er wiederum auf Art 3 DPR Nr 279/1974 verwies.¹²⁶¹

Im Jahr 1996 wurden die sieben Südtiroler Naturparke und zwölf Biotope nicht ins öffentliche Verzeichnis der Naturschutzgebiete („*Elenco ufficiale delle aree naturali protette*“) aufgenommen, da der Landesgesetzgeber nach Ansicht des „*Comitato per le aree naturali protette*“ gegen geltende Jagdgesetze verstoße.¹²⁶² Die Autonome Provinz Bozen legte gegen die Entscheidung dieses Komitees Rekurs beim Verfassungsgerichtshof ein. Der Befugniskonflikt wurde mit VfGH Urteil Nr 389/1999 zugunsten der Autonomen Provinz Bozen entschieden. Die Befugnisse

¹²⁵⁹ Art 16 Abs 3 LG Nr 19/1993.

¹²⁶⁰ VfGH Urteil Nr 271/1997 RE Pkt 2.

¹²⁶¹ VfGH Urteil Nr 311/1999 RE Pkt 4: „*La lettera del provvedimento, adottato unilateralmente dallo Stato e ritenuto dalle ricorrenti lesivo delle proprie attribuzioni statutarie, delinea un intervento destinato a spiegare diretta efficacia sull'intero territorio del Parco nazionale dello Stelvio, in contrasto con gli artt. 8 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, specie sotto il profilo delle attribuzioni in materia di parchi e corpo forstale di cui, rispettivamente, ai numeri 16) e 21) del citato art. 8. Realizzato senza seguire le procedure di cooperazione richieste a tutela della configurazione unitaria del parco dall'art. 3 delle norme di attuazione dello statuto speciale, tale intervento si appalesa altresì lesivo del principio di leale cooperazione tra lo Stato e gli enti territoriali vincolati dall'ordinamento alla gestione unitaria e coordinata del Parco nazionale dello Stelvio.*“

¹²⁶² VfGH Urteil Nr 389/1999 RE Pkt 1.

des „*Comitato per le aree naturali protette*“ grenzte der Verfassungsgerichtshof wie folgt ab:

„L'accertamento deve peraltro intendersi limitato, in coerenza con la natura e il tipo delle competenze legislativamente attribuite al Comitato stesso, ai soli profili che riguardano la delimitazione dell'area protetta e la correttezza della classificazione adottata in base ai caratteri naturalistici ed ambientali presenti nel territorio, senza estendersi agli aspetti contenutistici delle misure regolamentari-organizzative dell'area stessa, tra cui appunto quelli relativi alla disciplina venatoria, i quali rientrano invece nell'ambito di una specifica competenza dell'organismo di gestione del parco o comunque del soggetto che ha istituito il parco stesso.“¹²⁶³

C. Entwicklungen seit 2001

a) Almwirtschaft

Das Landesgesetz Nr 6 vom 12. Mai 2010¹²⁶⁴ (in der Folge: Naturschutzgesetz) führte ua mehrere Bestimmungen zum Schutz wild wachsender Pflanzen ein.¹²⁶⁵

Da diese Normen offenkundig die almwirtschaftliche Nutzung einschränken, wurde mit Art 10 Naturschutzgesetz verfügt, dass sie hinsichtlich der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung keine Anwendung finden.

Mit Landesgesetz Nr 14 vom 12. Dezember 2011¹²⁶⁶ wurde das Forstgesetz in mehreren Bereichen abgeändert. Ua wurde die überbetriebliche und betriebliche Planung im forst- und almwirtschaftlichen Bereich¹²⁶⁷ sowie die Beitragsvergabe für Almen und Berggebiete¹²⁶⁸ detailliert geregelt.

Außerdem wurden Detailbestimmungen, die die Gewährung von Beiträgen in den Berggebieten¹²⁶⁹ und vorübergehende Maßnahmen zur Förderung der Forstwirtschaft¹²⁷⁰ betreffen, mit Beschlüssen der Landesregierung erlassen.

¹²⁶³ VfGH Urteil Nr 389/1999 RE Pkt 2.

¹²⁶⁴ ABI Nr 21 vom 25.5.2010.

¹²⁶⁵ Art 6 Naturschutzgesetz ff.

¹²⁶⁶ OBI Nr 1 zum ABI Nr 51 vom 20.12.2011.

¹²⁶⁷ Art 5 Abs 7 LG Nr 14/2011.

¹²⁶⁸ Art 5 Abs 16 LG Nr 14/2011.

¹²⁶⁹ Beschluss der Landesregierung Nr 2201 vom 7.9.2009.

¹²⁷⁰ Beschluss der Landesregierung Nr 217 vom 25.2.2014.

b) Pflanzen- und Tierschutzparke

Seit der Verfassungsreform von 2001 ist der Schutz der Umwelt und des Ökosystems im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Staates gem Art 117 Abs 2 Verf angesiedelt. Die Auswirkungen dieser Neuerung auf die Befugnisse der Autonomen Provinz Bozen im Sachbereich Pflanzen- und Tierschutzparke wurden erst nach und nach sichtbar.

Mit Art 17 LG Nr 4 vom 20. Juni 2005¹²⁷¹ erfolgte eine Neuabgrenzung des Nationalpark Stilfserjoch, welche der Landesgesetzgeber aufgrund der Ermächtigung gem Art 3 Abs 2 DPR Nr 279/1974 vornahm:

„Das Gebiet der Vinschger Haupttalsohle und der Wohnzone von St. Gertraud im Ultental wird vom Gebiet des Nationalparks Stilfserjoch ausgegrenzt und damit die Parkgrenze vom orografisch rechten Ufer der Etsch an den Hangfuß als Grenze zwischen landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen und Bergwald verlegt.“

Durch Art 5 LG Nr 10 vom 12. Oktober 2007¹²⁷² wurden in Umsetzung zweier EU-Richtlinien die sog „Zonen des europäischen Schutzgebietsnetzes“ in das Landesjagdgesetz aufgenommen. Zu diesen Gebieten, die auch unter dem Terminus „Natura-2000-Gebiete“ bekannt sind, zählen einerseits die Schutzgebiete gem Art 4 Abs 1 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten,¹²⁷³ andererseits die besonderen Schutzgebiete (BSG) gem Art 6 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.¹²⁷⁴ Insgesamt nehmen die Natura-2000-Gebiete eine Fläche von 149.900 ha ein, was in etwa 20% der Landesfläche Südtirols entspricht.¹²⁷⁵

Mit Landesgesetz Nr 10/2007 erließ die Autonome Provinz Bozen Bestimmungen zur Haltung heimischer Wildtiere in Zoos,¹²⁷⁶ die ins Landesjagdgesetz eingefügt wurden. Ua wurden dabei jene Wildarten festgelegt, auf welche die Bestimmun-

¹²⁷¹ OBI Nr 2 zum ABI Nr 29 vom 19.7.2005.

¹²⁷² OBI Nr 2 zum ABI Nr 43 vom 23.10.2007.

¹²⁷³ ABIEU 2010 L 20, 7.

¹²⁷⁴ ABIEU 1992 L 206, 7.

¹²⁷⁵ Autonome Provinz Bozen (Hg), Agrar- und Forstbericht der Südtiroler Landesverwaltung 2012, 192, unter http://www.provinz.bz.it/landwirtschaft/download/PABZ_Op_Agrar-UndForstbericht_2012-Ted.pdf (abgerufen am 04.12.2014).

gen über die Haltung von Wildtieren in Zoos keine Anwendung finden. Der Verfassungsgerichtshof hat diesbezüglich im Urteil Nr 387/2008 den Sachbereich Pflanzen- und Tierschutzparke extensiv ausgelegt¹²⁷⁷ und festgestellt, dass die Haltung von Wildtieren in Zoos in den Sachbereich *de quo* fällt, erklärte jedoch gleichzeitig Art 19-ter Abs 1 Landesjagdgesetz für verfassungswidrig. Diese landesgesetzliche Bestimmung klammerte mehr Tierarten vom Anwendungsbereich der Bestimmungen über die Haltung von Wildtieren in Zoos aus als die staatliche Bestimmung GvD Nr 73 vom 21. März 2005,¹²⁷⁸ welche der Verfassungsgerichtshof als zwischengeschaltete Norm zur transversalen staatlichen Zuständigkeit im Umweltschutz einstufte.¹²⁷⁹

„La difformità tra le due discipline è evidente ed incidente direttamente sulla tutela degli standard uniformi, in quanto l'individuazione delle eccezioni alle regole generali sui giardini zoologici restringe l'area della tutela e non tollera quindi variazioni nelle diverse parti del territorio nazionale.“¹²⁸⁰

Mit Urteil Nr 387/2008 erklärte der Verfassungsgerichtshof auch Art 19-ter Abs 2 Landesjagdgesetz für verfassungswidrig. Diese Norm übertrug der Wildbeobachtungsstelle der Autonomen Provinz Bozen die Befugnis, ua die Voraussetzungen zur Eröffnung sowie die Gründe der Schließung von Wildtierzoos festzulegen.¹²⁸¹ Nach dem Dafürhalten des Verfassungsgerichtshofs steht dieser Ermessensspielraum im Widerspruch zur ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit der Festlegung der Mindeststandards zum Schutz der Fauna:

„Tale ampia discrezionalità nella determinazione dei requisiti per l'apertura e delle condizioni per la chiusura di un giardino zoologico, conferita all'organo provinciale, si pone in contrasto con la competenza esclusiva statale a determinare gli standard uniformi di tutela della fauna.“¹²⁸²

¹²⁷⁶ Art 13 LG Nr 7/2010.

¹²⁷⁷ VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 6.2: „La portata della norma statutaria è abbastanza ampia da consentire questo inquadramento, anche perché nella stessa non si fa menzione di parchi naturali, ma, più in generale, di «parchi» che abbiano come finalità la protezione della flora e della fauna.“

¹²⁷⁸ GA Nr 100 vom 02.05.2005.

¹²⁷⁹ VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 6.2.

¹²⁸⁰ VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 6.2.

¹²⁸¹ VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 7.

¹²⁸² VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 7.

Die Verwaltungsbefugnisse der Autonomen Provinz Bozen im Bereich der Wildtierzoos wurden dagegen vom Verfassungsgerichtshof, unter Berufung auf Art 1 Abs 1 DPR Nr 279/1974, als gegeben erachtet.¹²⁸³

Das Naturschutzgesetz aus dem Jahre 2010 hebt mehrere Landesgesetze auf, darunter Landesgesetz Nr 13/1972 (Bestimmungen über den Schutz der Alpenflora) und Landesgesetz Nr 27/1973 (Vorschriften zum Schutze der Fauna). Die Zielsetzung des Naturschutzgesetzes zeigt, dass der Landesgesetzgeber weiterhin Flora und Fauna mit einschlägigen Vorschriften auch außerhalb der Gesetzgebungskompetenz im Bereich Pflanzen- und Tierschutzparke schützt:

„Dieses Gesetz regelt den Schutz der wild lebenden Tiere, der wild wachsenden Pflanzen, ihrer Lebensräume sowie den Schutz von Fossilien und Mineralien.“¹²⁸⁴

Vereinzelte Bestimmungen des Naturschutzgesetzes sind explizit so genannten Schutzgebieten gewidmet. Art 5 Naturschutzgesetz bestimmt:

„In den Naturdenkmälern, den geschützten Biotopen und im Bereich der Naturparke sind alle wild lebenden Tierarten vollkommen geschützt. Die Bestimmungen über die Wildhege und Jagdausübung sowie über die Fischerei bleiben unbeschadet.“

Art 9 Naturschutzgesetz verfügt hingegen, dass in den Naturdenkmälern, Biotopen, Naturparken und Natura 2000-Gebieten alle Pflanzenarten, einschließlich der Pilze, vollkommen geschützt sind.

Hervorzuheben ist auch das Verbot, gentechnisch veränderte Organismen auszubringen, das ua für Natura-2000-Gebiete, Naturparke, Biotope und Naturdenkmäler gilt.¹²⁸⁵

Mit dem Naturschutzgesetz wurden weiters besondere Regelungen zum Artenschutz¹²⁸⁶ sowie Sonderbestimmungen für Natura-2000-Gebiete erlassen.¹²⁸⁷ Mit Urteil Nr 151/2011 erklärte der Verfassungsgerichtshof Art 22 Abs 6 Naturschutzgesetz für verfassungswidrig, da dieser hinsichtlich der Mitteilung der notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zur Gewährleistung des Gesamtkonzepts der Natu-

¹²⁸³ VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 8f.

¹²⁸⁴ Art 1 Abs 1 Naturschutzgesetz.

¹²⁸⁵ Art 13 Naturschutzgesetz.

¹²⁸⁶ Art 11 ff Naturschutzgesetz.

¹²⁸⁷ Art 20 ff Naturschutzgesetz.

ra-2000-Gebiete eine direkte Beziehung zwischen der Autonomen Provinz Bozen und der Europäischen Kommission vorsah:

„Occorre ricordare in proposito che questa Corte ha affermato che, nella materia de qua, il «potere di interloquire con la Commissione europea [...] spetta allo Stato, ai sensi dell’art. 1. comma 5, della legge n. 349 del 1986 [...]».“¹²⁸⁸

Im Urteil Nr 151/2011 hat der Verfassungsgerichtshof unterstrichen, dass der Schutz der Fauna *per se* nicht in den Zuständigkeitsbereich der Autonomen Provinz Bozen fällt, weshalb der Landesgesetzgeber, trotz primärer Zuständigkeit im Bereich Jagd sowie Pflanzen- und Tierschutzparke, diesbezüglich keinen autonomen Spielraum hat.¹²⁸⁹ Dies begründet der Verfassungsgerichtshof mit der transversalen staatlichen Zuständigkeit im Umweltschutz:

„In definitiva, l’art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nel disciplinare in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall’esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in quanto tale materia non è compresa tra le previsioni statutarie riguardanti le competenze legislative, primarie o concorrenti, regionali o provinciali.“¹²⁹⁰

D. Ergebnis

a) Almwirtschaft

Die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen im Bereich Almwirtschaft erscheint in ihrer Substanz nicht verändert. *Bis dato* konnte die Gesetzgebungskompetenz in diesem Teilbereich der Landwirtschaft ohne Einschränkungen ausgeübt werden.

b) Pflanzen- und Tierschutzparke

Die Analyse hat ergeben, dass der Landesgesetzgeber diesen Sachbereich seit jeher mit dem Terminus „Naturschutzparke“ bezeichnet. Dies ist für die Pflanzen- und Tierschutzparks von Nachteil, da auch der Verfassungsgerichtshof der Mei-

¹²⁸⁸ VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.4.

¹²⁸⁹ VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.1; vgl hierzu auch die Ausführungen unter IV.15.C.

¹²⁹⁰ VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.1.

nung ist, dass der Begriff „Naturschutzparke“ restriktiverer ist als der Terminus „Pflanzen- und Tierschutzparke“.¹²⁹¹

Die Durchführungsbestimmung zum Nationalpark Stilfserjoch sicherte zwar bestimmte Befugnisse der Autonomen Provinz ab, schränkte den Landesgesetzgeber aber gleichzeitig ein, da die Befugnisse in der Regel erst nach vorherigen Beratungen bzw Vereinbarungen mit dem Staat ausgeübt werden können. Die fehlende Definition der Kompetenz Südtirols im Bereich „Pflanzen- und Tierschutzparke“ in der einschlägigen Durchführungsbestimmung wirkte sich nachteilig auf die Ausgestaltung der Zuständigkeit aus.

Wie schon im Bereich Jagd,¹²⁹² erweist sich die transversale staatliche Zuständigkeit zum Schutz der Umwelt und des Ökosystems auch im Bereich der Pflanzen- und Tierschutzparke als problematisch für die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen. Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landesgesetzgeber ua jegliche Zuständigkeit *in puncto* Schutz der Wildtierfauna und mehrere Detailkompetenzen bezüglich der Wildtierhaltung in Zoos entzogen.¹²⁹³

Zusammenfassend lässt sich seit 2001 eine zunehmende Schmälerung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich Pflanzen- und Tierschutzparke feststellen.

17. Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessensbereich der Provinz (Art 8 Nr 17 ASt)

Mit Art 8 Nr 17 ASt erhielt die Autonome Provinz Bozen in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 5 primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet „Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessensbereich der Provinz“, das damit wörtlich der in Art 117 Verf 1948 enthaltenen konkurrierenden Kompetenz der Regionen mit Normalstatut entspricht und bis zum DPR Nr 670/1972 gem Art 4 Nr 5 1. Autonomiestatut der Region zugeordnet war.

¹²⁹¹ VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 6.2.

¹²⁹² Siehe hierzu die Ausführungen unter IV.15.D.

¹²⁹³ Siehe ua VfGH Urteil Nr 387/2008 RE Pkt 3.1; VfGH Urteil Nr 151/2011 RE Pkt 3.2 und 3.3.

Die in Art 8 Nr 17 ASt aufgezählte Sachbereiche stehen hinsichtlich des Straßenwesens in engem sachlichen Zusammenhang mit den Zuständigkeiten gem Art 8 Nr 18 ASt (Transport- und Kommunikationswesen) bzw Art 8 Nr 5 ASt (Raumordnung), hinsichtlich der öffentlichen Arbeiten ua mit den Zuständigkeiten gem Art 8 Nr 10 ASt (geförderter Wohnbau), Art 8 Nr 24 ASt (Wasserbauten), Art 8 Nr 28 ASt (Schulbau), Art 9 Nr 11 ASt (Sportanlagen), hinsichtlich der Wasserleitungen ua mit den Zuständigkeiten im Bereich Wasserbauten. Allen drei Sachbereichen gemeinsam ist die Verknüpfung mit der Zuständigkeit zur Enteignungen aus Gründen der Gemeinnützigkeit in allen Bereichen von Landeszuständigkeit gem Art 8 Nr 22 ASt.¹²⁹⁴

Art 1 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 381 vom 22. März 1974¹²⁹⁵ bestimmt:

„Die Befugnisse der Staatsverwaltung auf dem Sachgebiet (...) des Straßenwesens, der Wasserleitungen und öffentlichen Arbeiten im Interessensbereich der Provinz, die sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, und die bisher der Region Trentino-Südtirol auf diesen Sachgebieten zustehenden Befugnisse werden für das entsprechende Gebiet von den Provinzen Trient und Bozen im Sinne und in den Grenzen nach Artikel 8, 9 und 16 des Dekretes des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr 670, und unter Beachtung der Bestimmungen dieses Dekretes ausgeübt.“

Art 26 ff DPR Nr 381/1974 enthält Bestimmungen hinsichtlich der Übertragung der Ämter, des Personals und der Akten an die Autonome Provinz.

Art 9 und 10 DPR Nr 526/1987 übertragen der Autonomen Provinz alle jene Verwaltungsbefugnisse, die den Regionen mit Normalstatut gem DPR Nr 616/1977 (insb Art 79 f) in den Sachbereichen Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten zukommen sowie alle jene Verwaltungsbefugnisse, die nicht mehr vom Staat wahrgenommen werden.¹²⁹⁶

Im Folgenden werden die einzelnen Sachbereiche Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten getrennt behandelt. Ihnen gemeinsam ist, dass sie

¹²⁹⁴ Zu diesen in engem Zusammenhang stehenden Zuständigkeiten siehe jeweils die eigenen Darstellungen.

¹²⁹⁵ GA Nr 223 vom 27.8.1974.

¹²⁹⁶ Siehe dazu die Ausführungen unter III.3.B.

auf jene Tatbestände beschränkt sind, die im Interessenbereich der Provinz liegen.

A. Stand 1992

a) Straßenwesen im Interessenbereich der Provinz

Das Sachgebiet Straßenwesen wird durch die Art 4 und Art 19 DPR Nr 381/1974 sowie Art 8 lit a der Durchführungsbestimmung DPR Nr 115 vom 20. Jänner 1973¹²⁹⁷ näher ausgeführt.

Art 4 DPR Nr 381/1974 befasst sich mit der Ein- und Ausgliederung von Straßen in die Kategorie der Staatstraßen, welche im Einvernehmen mit der betroffenen Provinz durchzuführen sind. Art 19 Abs 1 DPR Nr 381/1974 bestimmt, dass die Staatsstraßen (lit a) und die Autobahnen, die über das Gebiet der Provinz hinausgehen, in der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates¹²⁹⁸ verbleiben, ebenso die Maßnahmen hinsichtlich der Autobahnen, die auf den Konzessionsakt folgen, welcher vor Inkrafttreten des DPR Nr 381/1974 erlassen wurde, auch wenn sie Varianten, Vervollständigungen und Verlängerungen der ursprünglichen Trasse betreffen (lit b). Für die Autobahnen, deren Trasse nur das Gebiet der Provinz und jenes einer angrenzenden Region betrifft, besteht die Notwendigkeit des Einvernehmens mit der Provinz. Art 8 lit a DPR Nr 115/1973 verfügt die Übertragung der Sachen, die zum öffentlichen Gut und zum Vermögen des Staates an Straßen und Autobahnen gehören, mit Ausnahme jener, deren Bedeutung den Gemeinde- oder Landesbereich übersteigt. Der Begriff des Straßenwesens ist folglich eng und im Zusammenhang mit den öffentlichen Bauten zu verstehen und erstreckt sich insb nicht auf den Straßenverkehr.¹²⁹⁹

Das Landesgesetz Nr 37 vom 25. August 1983 über die Überwachung der Einhaltung der Rechtsvorschriften über den Straßenverkehr¹³⁰⁰ errichtet ua das Landesamt für Beförderungswesen - Technischer Dienst, dem unter Wahrung der

¹²⁹⁷ OBI zu GA Nr 101 vom 18.4.1973.

¹²⁹⁸ VfGH Urteil Nr 555/1988 RE Pkt 1 (Verlegung des ANAS-Sitzes ist staatliche Zuständigkeit).

¹²⁹⁹ *Reggio d'Acì* (1994) 152.

¹³⁰⁰ ABI Nr 45 vom 6.9.1983.

Zuständigkeiten des Staates ua Aufgaben in Zusammenhang mit der Führung eines Straßenverzeichnisses, mit der Unterstützung der Eigentümer der Straßen (Staat, Gemeinden, Private) zukommen, zB hinsichtlich der Verkehrszeichen oder der Verkehrssicherheit. Das Landesgesetz Nr 50 vom 22. November 1988¹³⁰¹ über die Klassifizierung und Erhaltung des ländlichen Straßennetzes führt die Kategorie der ländlichen Straßen ein. Das Landesgesetz Nr 24 vom 19. August 1991¹³⁰² regelt die Klassifizierung der Straßen im Interessenbereich des Landes.

b) Wasserleitungen

Gem Art 68 ASt tritt die Autonome Provinz *„auf ihrem Gebiet entsprechend den in ihre Zuständigkeit fallenden neuen Sachgebieten die Nachfolge des Staates an hinsichtlich seiner Güter und Rechte des öffentlichen Gutes und des Vermögens, soweit sie sich auf Liegenschaften beziehen, ebenso die Nachfolge der Region hinsichtlich ihrer Güter und Rechte des öffentlichen Gutes und des Vermögens; ausgeschlossen sind auf alle Fälle jene des militärischen öffentlichen Gutes, solche, die sich auf Dienste gesamtstaatlichen Charakters beziehen, und solche, die zu Sachgebieten regionaler Zuständigkeit gehören.“* Entsprechend bestimmt Art 4 Abs 1 DPR Nr 115/1973, dass die Wasserleitungen, die im Eigentum der Region stehen, an die Autonome Provinz übertragen werden. Die Wasserleitungen gehören damit gem Art 822 Abs 2 ZGB zum öffentlichen Wassergut des Landes. Die zum öffentlichen Wassergut des Staates gehörenden weiteren Sachen werden gem Art 8 Abs 1 lit e DPR Nr 115/1973 ebenfalls an die Autonome Provinz übertragen.

Art 14 ASt bestimmt, dass die Nutzung der öffentlichen Gewässer auf der Grundlage eines im Einvernehmen zwischen Provinz und Staat zu erstellenden Gesamtplanes geregelt wird.¹³⁰³ Gem Art 10 Abs 2 DPR Nr 381/1974 wird vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesamtplanes für die Nutzung der öffentlichen Ge-

¹³⁰¹ ABI Nr 55 vom 6.12.1988.

¹³⁰² OBI Nr 1 zum ABI Nr 37 vom 27.8.1991.

¹³⁰³ Vgl dazu Art 8 DPR Nr 381/1974 sowie die Ausführungen unter V.9.

wässer im Gebiet der Provinz der Gesamtplan der Wasserleitungen nicht mehr angewandt.¹³⁰⁴

Die Zuständigkeit im Sachbereich Wasserleitungen wird in Zusammenhang mit der Gesamtnutzung der öffentlichen Gewässer (ua Regelungen zu den Wasserableitungen und dazu erforderlichen Bauten) näher geregelt.¹³⁰⁵

c) Öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz

Die Kompetenz im Bereich der öffentlichen Arbeiten im Interessenbereich der Provinz ist mit mehreren weiteren primären Kompetenzen in den Bereichen geförderter Wohnbau (Art 8 Nr 10 ASt), Wasserbauten (Art 8 Nr 24 ASt), Schulbau (Art 8 Nr 28 ASt) und der sekundären Kompetenz gem Art 9 Nr 11 ASt für Anlagen und Einrichtungen für Sport und Freizeit verknüpft.

Auf den Kompetenztatbestand „öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz“ gründet sich, gemeinsam mit der Kompetenz im Sachbereich „Organisation der Landesämter und Personal“ gem Art 8 Nr 1 ASt auch die Zuständigkeit der Autonomen Provinz zur Regelung der Verfahren zur Vergabe von Bauaufträgen und somit des öffentlichen Auftragswesens.¹³⁰⁶

Die Durchführungsbestimmung DPR Nr 381 vom 22. März 1974¹³⁰⁷ betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten hält in Art 1 Abs 1 hinsichtlich der Bautätigkeit des Staates fest, dass die Befugnisse *„(...) der Staatsverwaltung auf dem Sachgebiet (...) der Raumordnung, des wie auch immer geförderten Wohnbaus, (...) der Wasserbauten, der Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe, der Enteignungen aus Gründen der Gemeinnützigkeit, des Straßenwesens, der Wasserleitungen und öffentlichen Arbeiten im Interessenbereich der Provinz, die sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, und die bisher der Region Trentino-Südtirol auf diesen*

¹³⁰⁴ Der Gesamtplan der Wasserleitungen beruhte auf dem Gesetz Nr 129 vom 4.2.1963 und dem DPR Nr 1090 vom 11.3.1968.

¹³⁰⁵ Siehe dazu die Ausführungen unter V.9.

¹³⁰⁶ Siehe dazu die Ausführungen unter V.1.

¹³⁰⁷ GA Nr 223 vom 27.8.1974.

Sachgebieten zustehenden Befugnisse“ für das entsprechende Gebiet von der Provinz ausgeübt werden. Art 19 DPR Nr 381/1974 zählt in Abs 1 die weiterhin dem Staat vorbehaltenen Zuständigkeiten im Bereich der öffentlichen Arbeiten auf. Dazu gehören: Staatsstraßen, Autobahnen, die über das Gebiet der Provinz hinausgehen; Errichtung staatlicher Eisenbahnlinien; Flugplätze mit Ausnahme jener, die Fremdenverkehrscharakter aufweisen; öffentliche Arbeiten, die staatliche Dienste betreffen; Wasserkraftbauten, Anlagen zur Erzeugung, Nutzung und Verteilung von elektrischer Energie; zum öffentlichen Gut und zum Vermögen des Staates gehörende Bauten; Arbeiten zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe in diesen Bereichen.

Hinsichtlich der Verfahrensbestimmungen wird nichts festgelegt.

Der Staat setzte mit Gesetz Nr 584 vom 8. August 1977¹³⁰⁸ (*„Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità economica europea“*) die RL 71/305/EWG des Rats vom 26. Juli 1971 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge¹³⁰⁹ um. Die Autonomen Provinzen Bozen und Trient fochten das Staatsgesetz an, da sie sich in ihrer Kompetenz im Sachbereich „öffentliche Arbeiten“ verletzt sahen. Mit Urteil Nr 86/1979 stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass die Autonome Provinz in Ausübung ihrer Kompetenz die durch das Staatsgesetz Nr 584/1977 festgelegten Grundsätze im Bereich der Umsetzung der einschlägigen Richtlinien der EWG zu den öffentlichen Bauaufträgen beachten muss, da diese internationale Verpflichtungen darstellen¹³¹⁰. Dies gilt insb für *„i principi in tema di pubblicità degli appalti e di contenuto del bando, di requisiti per concorrere, del divieto di prescrizioni tecniche di carattere discriminatorio, di ammissibilità di offerte di associazioni temporanee di imprese, nonché di criteri di aggiudicazione di appalti, e di comunicazione degli atti ad organi della C.e.e“*¹³¹¹, mithin die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Prinzipien im Verfahrensbereich. Die Autonome

¹³⁰⁸ GA Nr 232 vom 26.8.1977.

¹³⁰⁹ ABIEU L 185/1971, 5.

¹³¹⁰ VfGH Urteil Nr 86/1979 RE Pkt 4.

¹³¹¹ VfGH Urteil Nr 86/1979 RE Pkt 3.

Provinz Bozen ist folglich zur Regelung der einschlägigen Vergabeverfahren unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zuständig. Mit Landesgesetz Nr 7 vom 4. April 1990¹³¹² hat der Landesgesetzgeber die Angleichung der Bestimmungen über die Veröffentlichung der Unternehmerwerkverträge von öffentlichen Arbeiten an die Richtlinie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 89/440/EWG vom 18. Juli 1989 vorgenommen, die von Seiten der Regierung nicht angefochten wurden.

Art 16 GvD Nr 268/1992 legt außerdem fest, dass es der Autonomen Provinz zusteht, Bestimmungen auf dem Sachgebiet der Verträge zu erlassen, wovon auch die Verträge im Zusammenhang mit den öffentlichen Arbeiten erfasst sind.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

a) Straßenwesen im Interessensbereich der Provinz

1997 erfolgt mit GvD Nr 320 vom 2. September 1997¹³¹³ die Delegation von umfassenden Befugnissen im Bereich der Straßen. Art 19 Abs 2 GvD Nr 381/1974 idF Art 1 GvD Nr 320/1997 sieht nunmehr vor, dass der Autonomen Provinz auf ihrem Gebiet ab dem 1. Juli 1998 die Befugnisse im Bereich Straßenwesen des Staates als Eigentümer der Straßen sowie die Befugnisse der Gesamtstaatlichen Autonomen Straßenverwaltung (ANAS) übertragen werden,¹³¹⁴ ausgenommen für die Autobahnen.¹³¹⁵ Die Übertragung der für die Ausübung der neuen Befugnisse erforderlichen Güter bzw Festlegung der erforderlichen Daten und Dokumentation hat großteils unter Beteiligung bzw im Einvernehmen mit der Autonomen Provinz zu erfolgen.¹³¹⁶ Art 19 Abs 3 DPR Nr 381/1974 idF Art 1 GvD Nr 320/1997 bestimmt, dass die Autonome Provinz die mehrjährigen Verkehrspläne sowie die dreijährigen Pläne für die Verwaltung und den Ausbau des Straßennetzes im Einklang mit den programmatischen Richtlinien des Ministers für öffentli-

¹³¹² ABI Nr 19 vom 17.4.1990.

¹³¹³ GA Nr 222 vom 23.9.1997.

¹³¹⁴ Einschließlich der Befugnisse des ANAS gem Art 2 GvD Nr 143 vom 26.2.1994.

¹³¹⁵ VfGH Urteil Nr 313/2001 RE Pkt 5.

¹³¹⁶ VfGH Urteil Nr 313/2001 RE Pkt 7.

che Arbeiten erstellen. Diese Pläne werden im Einvernehmen zwischen dem Minister und dem jeweiligen Landeshauptmann genehmigt.

b) Wasserleitungen

Es lassen sich keine spezifischen Entwicklungen hinsichtlich der Wasserleitungen festhalten.

c) Öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz

Nach 1992 erfolgten mehrere Regelungen im Bereich des Vergaberechts sowohl hinsichtlich der Durchführung von Bauaufträgen als auch hinsichtlich des Verfahrens: Landesgesetz Nr 28 vom 21. Oktober 1992¹³¹⁷ über die beratenden Organe; Landesgesetz Nr 20 vom 10. November 1993¹³¹⁸ über Bestimmungen über die Durchführung öffentlicher Bauaufträge, Art 6 LG Nr 17 vom 22. Oktober 1993¹³¹⁹ über die Vertragstätigkeit des Landes, DLH Nr 25 vom 31. Mai 1995¹³²⁰ über die freihändigen Verfahren und die Regierarbeiten.

Mit Gesetz Nr 109 vom 11. Februar 1994¹³²¹ und dem Gesetzesdekret Nr 101 vom 3. April 1995¹³²² schuf der Staat ein Rahmengesetz für die öffentlichen Aufträge. Das Gesetz Nr 109/1994 wurde von der Autonomen Provinz Bozen angefochten, da sie sich in ihrer primären Zuständigkeit im Sachbereich „öffentliche Arbeiten im Interesse der Provinz“ verletzt sahen. Insb sah die Provinz ihre Zuständigkeit durch Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 109/1994 verletzt, der die Bestimmungen des Gesetzes zur grundlegenden Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen iS des Sonderstatuts erklärte, ohne dass alle Bestimmungen die Charakteristika einer grundlegenden Bestimmung aufwiesen. Vielmehr enthielten die Bestimmungen des Staatsgesetzes id Augen der Autonomen Provinz eine Reihe von detaillierten Regelungen. Auch die Regelungen zur Unabhängigen Verwaltungsbehörde im Bereich der öffentlichen Arbeiten wurden angefochten, da die Provinz

¹³¹⁷ ABI Nr 45 vom 3.11.1992.

¹³¹⁸ ABI Nr 57 vom 23.11.1993.

¹³¹⁹ ABI Nr 55 vom 9.11.1993.

¹³²⁰ ABI Nr 31 vom 4.7.1995.

¹³²¹ GA Nr 41 vom 19.2.1994.

¹³²² GA Nr 78 vom 3.4.1995; umgewandelt mit Änderungen in Gesetz Nr 216/1995.

ua aufgrund der Informations-, Kontroll- und Sanktionsrechte den Sachbereich Ordnung der Landesämter und des Personals gem Art 8 Nr 1 ASt verletzt sah. Des Weiteren beanstandete die Autonome Provinz die unmittelbare Anwendbarkeit der staatlichen Durchführungsverordnung auf die Sonderautonomie. Der Verfassungsgerichtshof wies im Urteil Nr 482/1995 auf die grundlegende Erneuerung des Sachbereiches öffentliche Arbeiten durch das Gesetz Nr 109/1994 hin:

„La legge n. 109 del 1994 innova profondamente il quadro legislativo sui lavori pubblici. Essa è diretta a riordinare complessivamente la materia, modificando tratti essenziali della precedente disciplina, (...) procedure trasparenti ed idonee a garantire la correttezza e la libera concorrenza (...)La complessiva e profonda innovazione normativa tocca un settore che, negli aspetti disciplinati dalla riforma, assume importanza nazionale e richiede l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese. Tali principi comportano, tra l'altro, l'omogeneità e la trasparenza delle procedure, l'uniforme qualificazione dei soggetti, la libera concorrenza degli operatori in un mercato senza restrizioni regionali. Inoltre si afferma l'esigenza di costituire un organismo indipendente, al quale affidare la vigilanza e la garanzia del rispetto dei principi fissati dalla legge. Nel caso in esame ricorrono, dunque, gli elementi richiesti dalla Corte perché una disciplina legislativa veda riconosciuti i caratteri sostanziali delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.“¹³²³

Jene Bestimmungen des Gesetzes Nr 109/1994, die Grundsatzcharakter haben, stellen somit als grundlegende Bestimmungen einer wirtschaftlich-sozialen Reform inhaltlich Vorgaben für den Landesgesetzgeber dar. Auch die Einrichtung der Unabhängigen Verwaltungsbehörde ist für die Überwachung und Garantie der im Gesetz festgelegten Prinzipien in der Einheitlichkeit erforderlich.¹³²⁴ Die einschlägigen Durchführungsverordnungen zum Staatsgesetz sind jedoch auf die Autonome Provinz nicht anwendbar.¹³²⁵

Mit Landesgesetz Nr 6 vom 17. Juni 1998¹³²⁶ traf die Autonome Provinz eine Neuregelung der Vergabe und Ausführung von öffentlichen Bauaufträgen im Interessenbereich des Landes unter Beachtung der RL 93/37/EWG.

¹³²³ VfGH Urteil Nr 482/1995 RE Pkt 4.

¹³²⁴ VfGH Urteil Nr 482/1995 RE Pkt 4.

¹³²⁵ VfGH Urteil Nr 482/1995 RE Pkt 8; bestätigt: Urteil Nr 302/2003 RE Pkt 4.1.; 5.2 (auf der Grundlage von Art 2 GvD Nr 266/1992)

¹³²⁶ OBI Nr 3 zu ABI Nr 27 vom 30.6.1998

C. Entwicklungen seit 2001

a) Straßenwesen im Interessensbereich der Provinz

Der Straßenverkehr zählt nicht zu den residualen regionalen Kompetenzen iS von Art 117 Abs 4 Verf, auch stellt die Zuständigkeit im Straßenwesen gem Art 8 Nr 17 keine taugliche Kompetenzgrundlage dafür dar.¹³²⁷

Bestätigt wurde das Erfordernis eines Einvernehmens mit der Autonomen Provinz hinsichtlich von staatlichen Maßnahmen, die bestimmte Autobahntrassen betreffen, gem Art 19 Abs 1 lit b DPR Nr 381/1974.¹³²⁸ Die für die Erteilung oder Verweigerung des Einvernehmens von Seiten des Staates allenfalls festgesetzte Frist kann jedoch nicht unverhältnismäßig kurz sein, sondern hat die Komplexität der Maßnahmen zu berücksichtigen, ebenso hat der staatliche Gesetzgeber dafür Sorge zu tragen, dass auch Regelungen zur Überwindung allfälliger Divergenzen bestehen.¹³²⁹

Der Landesgesetzgeber nahm nur minimale Änderungen an den bestehenden Landesgesetzen vor (ua durch Art 2 LG Nr 8/2005). Auf Verordnungsebene wurde die Materie der Gebühr für die Besetzung öffentlichen Grundes im Zuständigkeitsbereich des Landes auch für die Straßen neu geregelt.¹³³⁰ Ebenso erfolgten Regelungen hinsichtlich der technischen Mindestanforderungen für die Planung und den Bau von Straßen im Interessensbereich des Landes¹³³¹ und Bestimmun-

¹³²⁷ VfGH Urteil Nr 428/2004 RE Pkt 4; siehe zum Urteil näher unter IV.18.

¹³²⁸ VfGH Urteile Nr 62/2001 RE Pkt 6, 7 und 8; Nr 122/2013 RE Pkt 2.

¹³²⁹ VfGH Urteil Nr 274/2013 RE Pkt 2 : „Il principio affermato dalla Corte in merito alla necessità dell'intesa è sostanzialmente svuotato di significato dalla previsione del termine di 60 giorni, stabilito unilateralmente dal legislatore statale con la disposizione impugnata, termine che si configura come irragionevolmente breve, specie in riferimento alla complessità dell'opera. Esso è, come la giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di affermare con riferimento persino a termini più lunghi, «così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa» (sentenza n. 179 del 2012), cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa. La disposizione oggetto del presente giudizio contrasta con la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha evidenziato la necessità che, nell'articolare lo strumento dell'intesa, debbano essere predisposte procedure adeguate a superare le eventuali divergenze tra le parti; procedure che, in questo caso, non sono neppure sommariamente delineate dal legislatore.“

¹³³⁰ DLH Nr 33 vom 10.7.2006, ABI Nr 34 vom 22.8.2006.

¹³³¹ DLH Nr 41 vom 28.11.2011, ABI Nr 49 vom 6.12.2011.

gen über die Abnahme und die statische sowie periodische Kontrolle von Straßenbrücken.¹³³²

b) Wasserleitungen

Es lassen sich keine spezifischen Entwicklungen hinsichtlich der Wasserleitungen festhalten.

c) Öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz

Nach der Reform des Titels V findet sich der Sachbereich „öffentliche Arbeiten“ weder unter den in Art 117 Abs 2 Verf noch unter den in Art 117 Abs 3 Verf aufgezählten Sachbereichen. Der Verfassungsgerichtshof judiziert, dass die „öffentlichen Arbeiten“ deshalb nicht automatisch unter Art 117 Abs 4 Verf fallen und damit zur residualen regionalen Kompetenz werden, sondern dass sie keinen eigenen Sachbereich mehr darstellen. Sie sind als Aspekt der jeweils berührten Sachbereiche zu qualifizieren,¹³³³ sowohl hinsichtlich der materiellen Bautätigkeit als auch was die vertragliche Tätigkeit anbelangt, letzteres gilt im Übrigen für die gesamte Vertragstätigkeit der öffentlichen Verwaltung.¹³³⁴ Aufgrund der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit zum Schutz des Wettbewerbs gem Art 117 Abs 2 lit e Verf ist jedoch nur der Staat befugt, abschließende detaillierte Regelungen der öffentlich-rechtlichen Phase des Vergabeverfahrens vorzusehen, wenn diese dem Schutz des Wettbewerbs dienen und angemessen und verhältnismäßig sind.¹³³⁵ Der transversale Charakter des Schutzes des Wettbewerbs verleiht der staatlichen Rechtsquelle Vorrang vor allen anderen Rechtsquellen.¹³³⁶ Die Phase des Vertragsabschlusses und der Vertragsdurchführung fällt in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates im Bereich der Zivilrechtsordnung gem Art 117 Abs 2 lit I Verf.¹³³⁷ Der Staat hat die ihm zukommenden Befugnisse durch das GvD Nr 163 vom 12. April 2006 (Vergaberechtskodex)¹³³⁸ ausgeübt,

¹³³² DLH Nr 28 vom 27.6.2006 OBI Nr 1 zum ABI Nr 42 vom 17.10.2006.

¹³³³ VfGH Urteile Nr 303/2003; Nr 256/2007 RE Pkt 4.1; Nr 401/2007 RE Pkt 3; Nr 45/2010 RE Pkt 4.

¹³³⁴ VfGH Urteil Nr 45/2010 RE Pkt 3.

¹³³⁵ VfGH Urteil Nr 401/2007 RE Pkt 6.7.

¹³³⁶ VfGH Urteil Nr 401/2007 RE Pkt 6.7.

¹³³⁷ VfGH Urteil Nr 401/2007 RE Pkt 23.2; bestätigt: VfGH Urteil Nr 411/2008 RE Pkt 3.

¹³³⁸ OBI Nr 107 zu GA Nr 100 vom 2.5.2006.

das er im Zuge der Umsetzung der Richtlinien 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Auftragserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Postdienste¹³³⁹ sowie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge¹³⁴⁰ erlassen hat.

2008 judizierte der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 411/2008 hinsichtlich eines Gesetzes der Autonomen Region Sardinien im Bereich der öffentlichen Arbeiten von regionalem Interesse, dass

„la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi „ambiti di legislazione” che «si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono»: in essa, pertanto, si profila una interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale, che, tuttavia, «si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto», ma con la «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» (sentenza n. 401 del 2007) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006.”

Folglich gelten für die Sonderautonomien dieselben, vom Staat in Ausübung seiner ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit gem Art 117 Abs 2 lit e und lit l Verf gesetzten Regeln im Bereich der öffentlichen Aufträge wie für die Regionen mit Normalstatut.¹³⁴¹ Der Verfassungsgerichtshof hält fest:

„In definitiva, tutte le impugnate norme regionali sono costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 3, lettera e), dello statuto, in quanto stabiliscono una disciplina difforme da quella nazionale, alla quale avrebbero dovuto adeguarsi alla stretta dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in materie, quelle della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, estranee alla competenza legislativa regionale e riservate viceversa allo Stato.”¹³⁴²

Die Autonome Provinz Bozen setzte mit DLH Nr 48 vom 26. Oktober 2009¹³⁴³ die Anwendung des Landesgesetzes Nr 6/1998 bis zu einer neuen und organischen Regelung der öffentlichen Arbeiten im Interesse der Provinz aus und verfügte die Anwendung der Bestimmungen des GvD Nr 163/2006 unter Beachtung der uni-

¹³³⁹ ABIEU 2004 L 134, 1.

¹³⁴⁰ ABIEU 2004 L 134, 114.

¹³⁴¹ VfGH Urteile Nr 411/2008 RE Pkt 3; Nr 401/2007 RE Pkt 6.7.

¹³⁴² VfGH Urteil Nr 411/2008 RE Pkt 3.

¹³⁴³ ABI Nr 46 vom 10.11.2009.

onsrechtlichen „Grundsätze des freien Warenverkehrs, der Niederlassungsfreiheit, der Dienstleistungsfreiheit, der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, der Transparenz, der Verhältnismäßigkeit, der Öffentlichkeit und der gegenseitigen Anerkennung [...] soweit mit den organisatorischen und buchhalterischen Vorgaben laut Landesgesetz vom 17. Juni 1998, Nr 6, in geltender Fassung vereinbar.“ (Art 1 DLH Nr 48/2009).

Mit VfGH Urteil Nr 45/2010 zur Autonomen Provinz Trient, deren Landesgesetz Nr 10 vom 24. Juli 2008¹³⁴⁴ mit Bestimmungen zur Änderung von vergaberechtlichen Bestimmungen im Bereich der öffentlichen Arbeiten angefochten worden war, hat der Verfassungsgerichtshof jedoch die statutarische Kompetenz der Autonomen Provinz im Sachgebiet „öffentliche Arbeiten im Interesse der Provinz“ bestätigt:

„L’art. 8, primo comma, n. 17), del d.P.R. n. 670 del 1972, recante lo statuto speciale, attribuisce, invece, alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei «lavori pubblici di interesse provinciale». Tale espressa previsione di una competenza propria nella materia in questione e l’ampiezza della stessa sono tali da comportare una maggiore autonomia delle Province autonome così come delle Regioni a statuto speciale rispetto a quella assicurata alle Regioni a statuto ordinario dal novellato Titolo V, che, come già sottolineato, non contempla un ambito materiale, nel settore dei lavori pubblici, che possa considerarsi di competenza regionale.“¹³⁴⁵

Das Sonderstatut weist einen eigenen Sachbereich „öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz“ auf, weshalb der auf der Grundlage der Günstigkeitsklausel von Art 10 VerfG Nr 3/2001¹³⁴⁶ anzustellende Vergleich¹³⁴⁷ ergibt, dass die Anwendung der Bestimmungen der Verfassungsreform ein Weniger an Autonomie bedeuten würde.¹³⁴⁸ Folglich besteht die primäre Kompetenz der Autonomen Provinz Trient und damit auch der Autonomen Provinz Bozen im Bereich „öffentliche Arbeiten im Interesse der Provinz“ gem Art. 8 Nr 17 ASt fort,¹³⁴⁹ es gelten die im Autonomiestatut angeführten Schranken. Die Schranke der interna-

¹³⁴⁴ ObI Nr 2 zu ABI Nr 32 5.8.2008.

¹³⁴⁵ VfGH Urteil Nr 45/2010 RE Pkt 4.

¹³⁴⁶ Siehe dazu die Ausführungen unter III.5.E.

¹³⁴⁷ VfGH Urteil Nr 45/2010 RE Pkt 4.

¹³⁴⁸ VfGH Urteil Nr 45/2010 RE Pkt 4.

¹³⁴⁹ VfGH Urteil Nr 45/2010; bestätigt durch: VfGH Urteile Nr 221/2010 RE Pkt 2; Nr 187/2013 RE Pkt 5.

tionalen Verpflichtungen (=der Rechtsordnung der Europäischen Union¹³⁵⁰) verpflichten den Landesgesetzgeber, die Bestimmungen des europäischen Vergaberichts in seinem Zuständigkeitsbereich einzuhalten. Der Verfassungsgerichtshof sieht die Autonome Provinz unmittelbar an alle staatlichen Umsetzungsbestimmungen des Vergaberechtskodex gebunden, die den Schutz des Wettbewerbs verwirklichen, da diese eine direkte Umsetzung der europäischen Normen darstellen:

„(...) la Provincia autonoma di Trento, nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, pur esercitando una competenza primaria specificamente attribuita dallo statuto di autonomia, deve non di meno rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo.“¹³⁵¹

Der Staat als nunmehr ausschließlich für den Schutz des Wettbewerbs zuständiger Gesetzgeber gestaltet die Spielräume der Richtlinienbestimmungen aus und legt den einheitlichen Ansatz hinsichtlich des Wettbewerbs fest, der auch für die Sonderautonomie Anwendung findet.¹³⁵²

Die zweite relevante Schranke stellen die Grundsätze der Rechtsordnung der Republik dar. Darunter fallen die Bestimmungen, die sich auf den Sachbereich der Zivilrechtsordnung beziehen.¹³⁵³ Davon wird der gesamte Bereich der Phase des Vertragsabschlusses und der Vertragsdurchführung erfasst. Auch diese Schranke der autonomen Gesetzgebungsbefugnis wird durch den Vergaberechtskodex inhaltlich ausgeführt. Ebenso hat der Landesgesetzgeber Bestimmungen des Vergaberechtskodex zu beachten, die der Verfassungsgerichtshof als grundlegende Prinzipien wirtschaftlich-sozialer Reformen qualifiziert.¹³⁵⁴

Als Anwendungsbereich der Gesetzgebungszuständigkeit der Autonomen Provinz Bozen im Verfahrensbereich bei öffentlichen Arbeiten bleiben jedenfalls die Regelungen hinsichtlich der Ausübungsformen der Verwaltungstätigkeit und da-

¹³⁵⁰ VfGH Urteil Nr 45/2010 RE Pkt 4.1.

¹³⁵¹ VfGH Urteil Nr 45/2010 RE Pkt 4.1. Ebenso: VfGH Urteil Nr 221/2010 RE Pkt 2.

¹³⁵² VfGH Urteil Nr 45/2010 RE Pkt 5; Ebenso: VfGH Urteile Nr 221/2010 RE Pkt 2; Nr 36/2013 RE Pkt 8.2.; Nr 187/2013 RE Pkt 5; Nr 114/2013 RE Pkt 3.

¹³⁵³ VfGH Urteile Nr 45/2007, Pkt 4.2; Nr 221/2010 RE Pkt 2.

mit die Zuständigkeit zur Regelung organisatorischer Aspekte,¹³⁵⁵ welche mit der primären Gesetzgebungsbefugnis im Bereich Ordnung der Landesämter gem Art 8 Nr 1 Sonderstatut eng verbunden ist.

In Ausübung ihrer Kompetenz errichtete die Autonome Provinz Bozen mit Art 27 LG Nr 15 vom 21. Dezember 2011¹³⁵⁶ die Agentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge. Sie ergänzte mehrfach die Bestimmungen zu den Verträgen des Landes mit Regelungen über die elektronische Auftragsvergabe und zur Vereinfachung des Verfahrens sowie hinsichtlich der Beteiligung von KMU, wobei sie (auch im Vorgriff auf die 2016 umzusetzenden neuen unionsrechtlichen Vergabebestimmungen) die europäischen und staatlichen Vorgaben beachtete.¹³⁵⁷

D. Ergebnis

a) Straßenwesen im Interessenbereich der Provinz

Die Befugnisse im Bereich Straßenwesen im Interessenbereich der Provinz sind nach dem Jahr 1992 insb durch die in GvD Nr 320/1997 enthaltene Delegation deutlich erweitert worden. Das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 hat weder eine Ausdehnung noch, nach derzeitigem Stand, eine Einschränkung des Anwendungsbereichs mit sich gebracht.

b) Wasserleitungen

Die Kompetenz der Autonomen Provinz hinsichtlich des Sachgebiets Wasserleitungen im Interessenbereich der Provinz, welche die Ausübung aller mit dem Demanialgut verbundenen Rechte umfasst, hat seit 1992 keine Einschränkung erfahren.

¹³⁵⁴ VfGH Urteile Nr 45/2010 RE Pkt 4.1; bestätigt: VfGH Urteil Nr 221/2010 RE Pkt 2.

¹³⁵⁵ VfGH Urteile Nr 45/2010 RE Pkt 8.9; 8.10; Nr 187/2013 RE Pkt 5.1.2 iVm. Pkt 6.1.

¹³⁵⁶ ABI Nr 52 vom 27.12.2011.

¹³⁵⁷ Siehe ua LG Nr 4/2008; Nr 1/2009; Nr 15/2011 und Nr 8/2014.

c) **Öffentliche Arbeiten im Interessenbereich der Provinz**

Die Kompetenz zur Durchführung öffentlicher Arbeiten im Interesse der Provinz besteht unverändert. Eine Veränderung ist jedoch im Anwendungsbereich der Kompetenz hinsichtlich der Regelung der Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Arbeiten festzustellen.

Bereits 1992 setzen die damaligen Rechtsnormen der EWG der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis im Bereich der Verfahren zur Vergabe von öffentlichen Arbeiten im Interesse der Provinz inhaltlich Schranken. Die einschlägigen staatlichen Umsetzungsbestimmungen fanden jedoch im autonomen Kompetenzbereich nur insofern Anwendung, als sie grundlegende Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen darstellten. Parallel zur zunehmenden Regelungsdichte auf Ebene des nunmehrigen Unionsrechts im Bereich des Vergaberechts regelte auch der Staat in Umsetzung der einschlägigen Richtlinien die Materie in immer umfassenderer Weise, zuletzt durch den Vergaberechtskodex aus dem Jahr 2006.

Nach der Verfassungsreform von 2001 bleibt die Kompetenz im Bereich der öffentlichen Arbeiten im Interessenbereich der Provinz erhalten. Das bedeutet die Zuständigkeit zur Durchführung der Bauten sowie allenfalls damit zusammenhängende Dienstleistungen und Lieferungen. Die Zuständigkeit erstreckt sich grundsätzlich auch auf die Regelung des Verfahrens, ist jedoch auf die Formen der Verwaltungstätigkeit und auf organisatorische Aspekte beschränkt. Tragend im Bereich der inhaltlichen Umsetzung des (europäischen) Vergaberechts und in der Ausgestaltung des nationalen Vergaberechts im Verfahrensbereich sind nunmehr die ausschließlichen staatlichen Gesetzgebungszuständigkeiten im Bereich des Schutz des Wettbewerbs gem Art 117 Abs 2 lit e Verf und im Bereich der Zivilrechtsordnung gem Art 117 Abs 2 lit I Verf.

Die Kompetenz im Bereich der öffentlichen Arbeiten besteht auch nach 2001 weiter. Sie ist inhaltlich hinsichtlich des Verfahrensaspekt jedoch eindeutig mehr beschränkt als 1992: Zum einen gibt das Unionsrecht wesentlich mehr Details hinsichtlich der Vergabeverfahren vor, die unabdingbar beachtet werden müssen.

Zum anderen ist nach der Verfassungsreform von 2001 hinsichtlich der Verfahrensregeln eine Einschränkung der Kompetenz auf die Ausübungsformen der Verwaltungstätigkeit und damit die Zuständigkeit zur Regelung organisatorischer Aspekte zu konstatieren.¹³⁵⁸ Inhaltliche Entscheidungen in Umsetzung der europäischen Vorgaben, die Relevanz für den Wettbewerb haben, zB die Frage der Regelung von Verfahrensarten im Unterschwellenbereich, stehen aufgrund der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs dem Staat zu und lassen keine lokal differenzierte, die wirtschaftliche Struktur des Landes berücksichtigende Regelungen mehr zu, wenn diese nicht durch die staatliche Regelung möglich sind.

18. Kommunikations- und Transportwesen im Interessensbereich der Provinz einschließlich technischer Vorschriften für Seilbahnanlagen und ihren Betrieb (Art 8 Nr 18 ASt)

A. Stand 1992

In Durchführung der Paketmaßnahme Nr 6 erhielt die Autonome Provinz Bozen gem Art 8 Nr 18 ASt primäre Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich „Kommunikations- und Transportwesen im Interessensbereich der Provinz einschließlich der technischen Vorschriften für Seilbahnanlagen und ihren Betrieb“, das bis zum DPR Nr 670/1972 zur primären Gesetzgebungsbefugnis der Region zählte.

Welche Bereiche und Gegenstände im Interesse der Provinz stehen, wird durch die Regelungen in der Durchführungsbestimmung DPR Nr 527 vom 19. November 1987¹³⁵⁹ näher bestimmt. Der Sachbereich weist eine Reihe von Berührungspunkte mit dem in Art 8 Nr 5 ASt geregelten Sachbereich der Raumordnung und Bauleitpläne¹³⁶⁰ sowie mit dem in Art 8 Nr 17 ASt geregelten Sachbereich des Straßenwesens¹³⁶¹ auf. Da Art 8 Nr 18 ASt einen Sachbereich allgemeiner Natur

¹³⁵⁸ VfGH Urteile Nr 45/2010 RE Pkt 8.9; 8.10; Nr 187/2013 RE Pkt 5.1.2 i.V.m. Pkt 6.1. Siehe auch die Ausführungen zur primären Gesetzgebungsbefugnis im Bereich Ordnung der Landesämter (Art 8 Nr 1 ASt) unter IV.1.

¹³⁵⁹ IdF GvD Nr 33 vom 25.1.1991; GA Nr 301 vom 26.12.1987. Siehe zur Ausdehnung der Bestimmungen des DPR Nr 616/1977 die Ausführungen unter III.3.B.

¹³⁶⁰ Siehe dazu unter IV.5.

¹³⁶¹ Siehe dazu unter IV.17.

enthält (Kommunikations- und Transportwesen) und einen Sachbereich spezifischer Natur (Seilbahnen) werden diese im Folgenden getrennt dargestellt.

a) Kommunikations- und Transportwesen

Unter „Kommunikations- und Transportwesen“ sind alle Mittel¹³⁶² zum Waren- und Personentransport zu verstehen, nicht jedoch der Bereich der Telekommunikation.¹³⁶³ In diesem Bereich ist in den Augen des Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich das Autonomiestatut selbst ausreichend, um ohne weitere Ausführung durch eine Durchführungsbestimmung die einschlägigen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Autonomen Provinz zu übertragen.¹³⁶⁴

Gem Art 10 Abs 1 DPR Nr 526/1987 werden der Autonomen Provinz alle weiteren Verwaltungsaufgaben zugewiesen, die im Bereich Kommunikations- und Transportwesen aufgrund von Art 84 bis 86 DPR Nr 616/1977 nicht mehr vom Staat wahrgenommen werden sowie alle weiteren Verwaltungsaufgaben, die mit DPR Nr 616/1977 den Regionen mit Normalstatut zugewiesen werden und noch nicht auf die Autonome Provinz ausgedehnt wurden. In den Anwendungsbereich von Art 8 Nr 18 ASt fällt auch die Regelung des Personals von Konzessionsbetrieben im Transportbereich, die gem Art 84 letzter Absatz DPR Nr 616/1977 den Regionen mit Normalstatut zukommen.¹³⁶⁵

Für den Sachbereich liegt mit dem DPR Nr 527/1987 eine eigene Durchführungsbestimmung vor, die eine umfassende Regelung vornimmt und ua auch das DPR Nr 616/1977 heranzieht (vgl Art 8, dazu nachstehend).

Der Sachbereich „Kommunikations- und Transportwesen“ berührt gem Art 1 Abs 2 DPR Nr 527/1987 alle einschlägigen Transportformen wie den Straßen-, den Eisenbahn-, den Schiff- oder den Flugverkehr

„Die Zuständigkeit der Provinzen nach Absatz 1 umfaßt alle linienmäßigen und nicht linienmäßigen konzessions- oder ermächtigungspflichtigen Kommunikations-

¹³⁶² VfGH Urteil Nr 449/1988 RE Pkt 2: „L'enunciazione della materia, infatti, si caratterizza, da un lato, per la limitazione dell'attribuzione ai trasporti che presentino un interesse provinciale e, dall'altro, per l'estrema latitudine del riferimento ai mezzi tecnici mediante i quali vengono effettuati i trasporti.“

¹³⁶³ Vgl *Reggio d'Acì* (1994) 154.

¹³⁶⁴ VfGH Urteil Nr 449/1988 RE Pkt 2.

¹³⁶⁵ Siehe VfGH Urteil Nr 449/1988 RE Pkt 2.

dienste sowie Personen- und Warentransportdienste, die im Gebiet der Provinzen Trient und Bozen auf Landwegen, Seen und Flüssen, auf schiffbaren Kanälen und Wasserstraßen sowie auf Luftwegen betrieben werden, auch wenn der nicht überwiegende Teil der Strecke im Gebiet der anderen Provinz oder in dem einer anderen Region verläuft.“

Die Zuständigkeit der Provinz erstreckt sich jedoch nur auf die öffentlichen Dienste in Bereich des Kommunikations- und Transportwesens, womit etwa die rein privaten Transporte sowie alle privatrechtlichen Aspekte ausgeschlossen bleiben.¹³⁶⁶

Art 1 Abs 1 DPR Nr 527/1987 bestimmt den Umfang der Befugnisse der Autonomen Provinz wie folgt:

„Die Autonomen Provinzen üben auf ihrem Gebiet die Befugnisse der Zentral- und Außenorgane des Staates auf dem Gebiet des Kommunikations- und Transportwesens im Interessenbereich der Provinz - einschließlich der technischen Vorschriften für Seilbahnanlagen und ihres Betriebes - und auf dem Gebiet der Binnenhäfen sowie die für das erste der obgenannten Sachgebiete der Region Trentino-Südtirol¹³⁶⁷ bereits zustehenden Befugnisse aus.“

Gem Art 1 Abs 2 DPR Nr 527/1987 ist die Zuständigkeit der Autonomen Provinz nicht nur auf Linien beschränkt, die auf ihrem Gebiet beginnen und enden. Sie ist gem Art 3 DPR Nr 527/1987 verpflichtend zu den Konzessionen auf dem Gebiet des Kommunikations- und Transportwesens hinsichtlich von Linien, die ihr Gebiet durchqueren (Abs 1) sowie bei Fluglinien, die ihr Gebiet anfliegen wollen (Abs 3) anzuhören.

Art 5 DPR Nr 527/1987 überträgt der Autonomen Provinz Verwaltungsbefugnisse im Bereich der Güterbeförderung für Dritte (ua Führung einschlägiger Verzeichnisse, Lizenzen).

Die Autonome Provinz ist gem Art 9 DPR Nr 527/1987 für alle Verwaltungsaufgaben samt Kontrolle und Aufsicht zuständig, die den staatlichen Organen und der Region zukamen.

¹³⁶⁶ Art 1 Abs 3 DPR Nr 527/1987: *„Die näheren Vorschriften für den Betrieb der öffentlichen Transportdienste nach Absatz 2, die teilweise im Gebiet der anderen Provinz oder in dem einer anderen angrenzenden Region betrieben werden, werden im Einvernehmen mit der Provinz oder Region festgelegt, in deren Gebiet der kürzere Teil der Strecke der öffentlichen Transportdienste verläuft.“* Vgl auch Reggio d'Acì (1994) 155.

¹³⁶⁷ Zu den Befugnissen der Autonomen Region siehe den Titel V (Art 30 – 34) der Durchführungsbestimmung DPR Nr 574 vom 30.6.1951.

Art 2 Abs 1 DPR Nr 527/1987 bestimmt, dass die von den Staatsbahnen betriebenen Nebenlinien, welche der Minister für Verkehr als für die Ergänzung des Haupteisenbahnnetzes nicht mehr nötig erklärt, an die Provinzen abgetreten werden.

Die staatliche Zuständigkeit auf dem Gebiet der Beförderung von Postsachen bleibt unberührt, ist die Beförderung mit Verkehrsmitteln durchzuführen, die für in die Zuständigkeit der Provinz fallende öffentliche Dienste bestimmt sind, sind die entsprechenden Maßnahmen im Einvernehmen mit dem zuständigen Organ der Provinz zu treffen (Art 3 Abs 2 und 3 DPR Nr 527/1987).

Gem Art 6 DPR Nr 527/1987 hat ein Landeskoordinierungskomitee, bestehend aus zwei Vertretern des Ministeriums, einem Vertreter der Staatbahnen und drei Vertretern der Provinz die Aufgabe, Maßnahmen für eine rationelle Koordinierung der Dienste und der Linien des Kommunikations- und Transportwesens auf der Straße, auf dem Luftwege und auf dem Gardasee im Bereich der Provinz vorzuschlagen.

Art 8 DPR Nr 527/1987 bestimmt, dass die Verwaltungsaufgaben bezüglich vorübergehender Verkehrsverbote auf der Straße aus Gründen des öffentlichen Interesses gem Art 96 DPR Nr 616/1977¹³⁶⁸ der Autonomen Provinz zufallen.

Gem Art 8 Abs 1 lit d DPR Nr 115/1973 sind der Autonomen Provinz auch alle Sachen des Staates übertragen, die sich auf das Kommunikations- und Transportwesen im lokalen Interessenbereich oder im Landesinteresse beziehen. Die entsprechenden Listen werden im Einvernehmen zwischen Staat und Land erstellt (Art 8 Abs 2 DPR Nr 115/1973).

Art 19 Abs 1 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 381 vom 22. März 1974¹³⁶⁹ betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten sieht vor, dass die staatlichen Befugnisse hinsichtlich folgender Bereiche aufrecht bleiben:¹³⁷⁰ Staatsstraßen; Autobahnen, die über das Gebiet der Provinz hinausgehen, wobei für jene, deren

¹³⁶⁸ DPR Nr 393 vom 15.6.1959 (Straßenverkehrskodex), insb Art 3 Abs 1 DPR Nr 393/1959. Diese Bestimmung gilt auch für dessen Nachfolgeregelung GvD Nr 285 vom 30.4.1992.

¹³⁶⁹ GA Nr 223 vom 27.8.1974.

¹³⁷⁰ Zum Sachbereich Straßenwesen siehe unter IV.17.

Trasse nur das Gebiet der Provinz und jenes einer angrenzenden Region betrifft, die Notwendigkeit des Einvernehmens mit der betroffenen Provinz aufrecht bleibt; Maßnahmen für die Autobahnen, die auf den Konzessionsakt folgen, welcher vor Inkrafttreten dieses Dekretes erlassen wurde, auch wenn sie Varianten, Vervollständigungen und Verlängerungen der ursprünglichen Trasse betreffen; Errichtung staatlicher Eisenbahnlinien¹³⁷¹ und von Flugplätzen mit Ausnahme jener, die Fremdenverkehrscharakter aufweisen; öffentliche Arbeiten, die staatliche Dienste betreffen; Bauten, die zum öffentlichen Gut und zum Vermögen des Staates gehören, und Arbeiten zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe auf den angeführten Sachgebieten.¹³⁷²

Art 20 DPR Nr 381/1974 bestimmt, dass zur Durchführung des Landesbauleitplanes und der Landesraumordnungspläne unter Beachtung der entsprechenden Zuständigkeiten die dem Staat auf dem Sachgebiet des Straßenwesens, der Eisenbahnlinien und der Flugplätze zustehenden Maßnahmen, auch wenn sie durch eigenständige Wirtschaftskörper verwirklicht werden, nach Herstellung des Einvernehmens,¹³⁷³ das auch für alle folgenden Änderungen und Ergänzungen erforderlich ist,¹³⁷⁴ mit der betreffenden Provinz getroffen werden.

Die Autonome Provinz hat ihre Gesetzgebungsbefugnis ua mit Landesgesetz Nr 60 vom 9. Dezember 1976¹³⁷⁵ zu besonderen Personenbeförderungsdiensten, Landesgesetz Nr 16 vom 2. Dezember 1985 über die Regelung des öffentlichen Personennahverkehrs,¹³⁷⁶ Landesgesetz Nr 37 vom 19. August 1988 hinsichtlich der überörtlichen Ärztekommision zur Feststellung der Fahrtauglichkeit¹³⁷⁷ und

¹³⁷¹ VfGH Urteil Nr 999/1988 RE Pkt 2 (Mindestabstände; verwaltungspolizeiliche Befugnisse folgen der Materie).

¹³⁷² VfGH Urteil Nr 180/1989 RE Pkt 2 zum erforderlichen Einvernehmen hinsichtlich der Zivilschutzbauten.

¹³⁷³ VfGH Urteile Nr 768/1988 RE Pkt 3.2; Nr 180/189 RE Pkt 2; Nr 38/1992 RE Pkt 5 ff.

¹³⁷⁴ Beschluss Nr 524/1988.

¹³⁷⁵ ABI Nr 6 vom 1.2.1977.

¹³⁷⁶ SO zu ABI Nr 55 vom 5.12.1985.

¹³⁷⁷ ABI Nr 39 vom 30.8.1988. VfGH Urteil Nr 832/1988 stellte die Zuständigkeit der Autonomen Provinz zur Regelung fest, ua aufgrund von Art 9 Nr 10 ASt, da sich die Autonome Provinz im Wesentlichen an die staatlichen gesetzlichen Vorgaben hält, besteht keine Verfassungswidrigkeit (RE Pkt 2 f).

Landesgesetz Nr 22 vom 23. Juni 1992¹³⁷⁸ zu Maßnahmen für die Verkehrssicherheit ausgeübt.

b) Seilbahnen

Art 11 DPR Nr 527/1987 befasst sich mit den Seilbahnen und bestimmt, dass die Maßnahmen betreffend Seilbahnlinien, deren Endstationen sich im Gebiet der Provinz Bozen befinden, von der Provinz, in deren Gebiet sich die Talstation befindet, nach Herstellung des Einvernehmens mit der anderen Provinz getroffen werden (Abs 2). Befindet sich eine Endstation im Gebiet der Autonomen Provinz und die andere im Gebiet einer anderen Region, werden sie vom Staat nach Herstellung des Einvernehmens mit der Provinz oder von dieser nach Herstellung des Einvernehmens mit dem Staat getroffen (Art 11 Abs 1 DPR Nr 527/1987). Die in Art 2 Abs 2 und Art 11 Abs 3 DPR Nr 527/1987 enthaltenen Regelungen, wonach die staatlichen Befugnisse auf dem Gebiet der Sicherheit gem DPR Nr 753 vom 11. Juli 1980¹³⁷⁹ über Vorschriften hinsichtlich des Betriebs der Eisenbahnen und anderer Transportdienstleistungen im Bereich der Seilbahnen aufrecht bleiben, wurde für verfassungswidrig erklärt, da sie ohne Befassung der Paritätischen Kommission von der Regierung beschlossen worden waren.¹³⁸⁰ Art 1 GvD Nr 33 vom 25. Jänner 1991¹³⁸¹ ersetzte die für verfassungswidrig erklärte Regelung und bestimmt ua, dass die Landesbestimmungen auf dem Gebiet der Sicherheit der Eisenbahn-, Straßenbahn- und Oberleitungsbustransporte die technischen Vorschriften der staatlichen Regelung in keiner Weise berühren dürfen (Art 2 Abs 2 DPR Nr 527/1987 idF Art 1 GvD Nr 33/1992).

Die Autonome Provinz hat ihre Gesetzgebungskompetenz insb durch das Landesgesetz Nr 87 vom 8. 11.1973 über die Regelung der Seilbahnlinien im öffentlichen Dienst¹³⁸² ausgeübt. Fördermaßnahmen im Bereich des Seilbahnwesens enthielten die Landesgesetze Nr 15 vom 14. November 1984 über außerordentli-

¹³⁷⁸ ABI Nr 28 vom 7.7.1992.

¹³⁷⁹ SO zu GA Nr 314 vom 15.11.1980.

¹³⁸⁰ VfGH Urteil Nr 37/1989 RE Pkt 5.

¹³⁸¹ GA Nr 27 vom 1.2.1991; Art 1 GvD Nr 33/1991 fügte in Art 2 DPR Nr 527/1987 Abs 2, 2-bis und 2-ter ein.

¹³⁸² ABI Nr 55 vom 27.12.1973.

che Maßnahmen für Seilbahnanlagen von wesentlicher Bedeutung¹³⁸³ bzw Nr 20 vom 23. Mai 1992 zur Sanierung von Seilbahnunternehmen.¹³⁸⁴

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Durch eine Reihe von Änderungen und Ergänzungen der Durchführungsbestimmung DPR Nr 527/1987 erhielt die Autonome Provinz weitere Zuständigkeiten übertragen, insb durch das GvD Nr 429 vom 21. September 1995,¹³⁸⁵ das GvD Nr 320 vom 2. September 1997¹³⁸⁶ und das GvD Nr 174 vom 16. März 2001.¹³⁸⁷

a) Kommunikations- und Transportwesen

Gem Art 4-bis DPR Nr 527/1987 idF Art 1 GvD Nr 429/1995 verfügt die Autonome Provinz ab dem 1. 1.1996 in den Bereichen Kraftfahrzeugwesen und konzessionierte Transporte über Befugnisse zur Verwirklichung umfassender Dienstleistungen auf dem Gebiet des Kommunikations- und Transportwesens. Ihr werden die Befugnisse der Ämter für Kraftfahrzeugwesen und für konzessionierte Transporte übertragen (Art 4-bis Abs 1 DPR Nr 527/1987). Die Organisation der übertragenen Befugnisse wird mit Landesgesetz geregelt (Art 4-bis Abs 2 DPR Nr 527/1987). Bei der Ausübung der übertragenen Verwaltungsbefugnisse hat sie laut Art 4-bis Abs 3 DPR Nr 527/1987 Art 5 DPR Nr 526/1987 zu beachten, der ein Weisungsrecht und eine Ersatzbefugnis des Staates enthält.¹³⁸⁸

Die mit Art 5 DPR Nr 527/1987 übertragene Zuständigkeit zur Führung der Verzeichnisse der Güterbeförderungsunternehmen umfasst nunmehr auch die Ernennung der einschlägigen Landeskommission (Art 5 Abs 1 idF Art 5 GvD Nr 174/2001)¹³⁸⁹ sowie die Ausübung der Befugnisse betreffend die Durchführung der Eignungsprüfung für den Zugang zum Beruf des Personen- und Güterkraftverkehrsunternehmer im Bereich der nationalen und internationalen Transporte

¹³⁸³ ABI Nr 55 vom 20.11.1984.

¹³⁸⁴ ABI Nr 28 vom 7.7.1992.

¹³⁸⁵ GA Nr 245 vom 19.10.1995.

¹³⁸⁶ GA Nr 222 vom 23.9.1997.

¹³⁸⁷ GA Nr 114 vom 18.5.2001.

¹³⁸⁸ Vgl unter III.3.B.

¹³⁸⁹ Vgl auch VfGH Urteil Nr 251/1995.

einschließlich der Feststellung der Eignung und Ausstellung der Bescheinigung (Art 5 Abs 4-bis DPR Nr 527/1987¹³⁹⁰).

1997 erfolgte mit GvD Nr 320/1997 die Delegation im Bereich der Straßen.¹³⁹¹

Das GvD Nr 174/2001 übertrug der Autonomen Provinz weitere umfassende Befugnisse im Bereich des Eisenbahnwesens. Art 1-bis Abs 1 DPR Nr 572/1987¹³⁹² sieht die Autonome Provinz nunmehr für die Planung und Verwaltung der Eisenbahndienste innerhalb des nationalen Netzes, die weder von nationalem noch von internationalem Interesse sind, und die Durchführung der damit verbundenen Aufgaben zuständig (zB Tarifgestaltung, Fahrpläne, Infrastrukturen, Zugmaterial). Art 1-bis Abs 2 DPR Nr 572/1987 definiert den Begriff der Eisenbahndienste von internationalem Interesse näher. Es handelt sich um Dienste, welche die Verkehrsverbindung Italiens mit anderen europäischen Ländern ermöglichen,¹³⁹³ ausgenommen die nationalen Grenzen werden nur für kurze Strecken überschritten.

Art 2 Abs 1 DPR Nr 527/1987 idF Art 2 GvD Nr 174/2001 enthält Bestimmungen zur Eisenbahntrasse Meran-Mals.

Die Verwaltungsbefugnisse gem Art 9 DPR Nr 527/1987 wurden mit Art 6 GvD Nr 174/2001 ergänzt: Sie umfassen nunmehr auch die Erledigung der Verwaltungsklagen (Art 9 Abs 1-bis) und die Erledigung der von der Straßenverkehrsordnung vorgesehenen Rekurse in Zusammenhang mit der Feststellung der körperlichen und psychischen Voraussetzung für den Führerschein oder mit dessen Aussetzung und Widerruf (Art 9 Abs 1-ter ff).

Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs grenzte die Befugnisse gem Art 8 Nr 18 ASt gegenüber den staatlichen Zuständigkeiten weiter ab:

„Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, le attribuzioni nella materia dei trasporti si ripartiscono sulla base di criteri funzionali fondati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare. Alla competenza dello Stato è riser-

¹³⁹⁰ Ergänzt durch Art 5 GvD Nr 174/2001.

¹³⁹¹ Siehe dazu die Ausführungen unter IV.17.B.a.

¹³⁹² Ergänzt durch Art 1 GvD Nr 174/2001.

¹³⁹³ Dazu gehört die Brennerbahnstrecke; vgl auch Art 19 Abs 1 lit c DPR Nr 381/1974, der regelt, dass die Zuständigkeit der staatlichen Stellen hinsichtlich der Errichtung staatlicher Eisenbahnen aufrecht bleibt.

*vata esclusivamente la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, la quale esige uniformità di parametri di valutazione per l'intero territorio nazionale. Gli ulteriori profili della disciplina del trasporto, in primo luogo quelli inerenti alle modalità di gestione e di organizzazione dei relativi servizi, rientrano invece nella competenza delle regioni e delle province autonome*¹³⁹⁴

Des weiteren hielt der Verfassungsgerichtshof fest¹³⁹⁵:

„[...] alle regioni spettano le competenze, che si riferiscono alla regolarità e alle diverse modalità di svolgimento delle tramvie e delle linee automobilistiche, cioè sostanzialmente alla gestione del servizio, in quanto si tratta di profili tipicamente inerenti al rapporto tra concedente e concessionario.“

In die staatliche Zuständigkeit fallen die Festlegung von Mindeststandards für Radwege, in die autonome Zuständigkeit fallen hingegen:

*„...regole attinenti agli aspetti urbanistici, ambientali, di programmazione della mobilità, degli interventi provinciali; ovvero anche ad aspetti relativi alla sicurezza, ma ulteriori rispetto a quelli minimi fissati dagli standards contenuti nella normativa statale.“*¹³⁹⁶

Die autonome Zuständigkeit für den Schülertransport wurde bestätigt.¹³⁹⁷

b) Seilbahnen

Es erfolgte keine Ergänzung bzw. Änderung der Durchführungsbestimmungen in diesem Bereich, auch erging keine verfassungsrechtliche Rechtsprechung.

Im Bereich der Fördermaßnahmen sah das Landesgesetz Nr 6 vom 4. März 1996¹³⁹⁸ Förderungen zum Bau und zur Modernisierung von Seilbahnanlagen vor. Mit Landesgesetz Nr 5 vom 17. Februar 2000¹³⁹⁹ hat die Autonome Provinz eine Regelung der privaten Seilbahnen für die Beförderung von Personen und Gütern getroffen.

¹³⁹⁴ VfGH Urteile Nr 30/1998 RE Pkt 4 (TN).

¹³⁹⁵ VfGH Urteil Nr 135/1997 RE Pkt 4.

¹³⁹⁶ VfGH Urteil Nr 31/2001 RE Pkt 3 (TN).

¹³⁹⁷ VfGH Urteil Nr 30/1998 RE Pkt 4.

¹³⁹⁸ ABI Nr 14 vom 19.3.1996.

¹³⁹⁹ OBI Nr 1 zu ABI Nr 9 vom 29.2.2000.

C. Entwicklungen seit 2001

a) Kommunikations- und Transportwesen

Mit der Verfassungsreform von 2001 erhielten die Regionen keine residuale Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich iS von Art 117 Abs 4 Verf,¹⁴⁰⁰ da zum einen Art 120 Abs 1 Verf ein grundsätzliches Verbot für die Regionen und für die Autonomen Provinzen enthält, Maßnahmen auf Gesetzgebungs- oder Verwaltungsebene zu setzen, die in irgendeiner Weise innerhalb des italienischen Staatsgebietes Hindernisse für den freien Verkehr von Personen oder Sachen darstellen bzw das Recht auf abhängige oder selbständige Arbeit einschränken,¹⁴⁰¹ zum anderen die Regelung des Straßenverkehrs eine der bedeutendsten Formen der Ausübung des Grundrechts auf Freizügigkeit gem Art 16 Abs 1 Verf darstellt, weshalb eine einheitliche Regelung erforderlich ist,¹⁴⁰² die ausschließlich in die Zuständigkeit des Staates fällt. Die Autonome Provinz kann sich folglich weder auf der Grundlage von Art 8 Nr 18 ASt noch auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 auf eine Gesetzgebungsbefugnis für den Sachbereich Straßenverkehr berufen.¹⁴⁰³

Ebensowenig ist die Autonome Provinz zuständig, gesetzliche Regelungen im Bereich der Reorganisation der technischen Revision von Kraftfahrzeugen mit einem Gesamtgewicht bei voller Ladung von mehr als 3,5 Tonnen zu treffen, da die mit Durchführungsbestimmung übertragenen Befugnisse lediglich Verwaltungsbefugnisse sind:

„La disciplina della circolazione stradale – secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004; ma anche sentenza n. 183 del 2012) – appartiene alla competenza esclusiva statale sotto vari profili: sicurezza, ordinamento civile, ambiente. In particolare, la disciplina sulla revisione dei veicoli si innesta nelle materie della sicurezza e dell’ambiente. Sicché, la Provincia autonoma non può stabilire che l’affidamento in concessione di tale revisione possa valere per veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate, considerato che la norma statale di cui all’art. 80 del d.lgs. n. 285 del 1992 consente ciò per veicoli a motore fino a 3,5 tonnellate. Né la Provincia può, in contrario,

¹⁴⁰⁰ VfGH Urteil Nr 428/2004 RE Pkt 4.

¹⁴⁰¹ VfGH Urteile Nr 428/2004 RE Pkt 3; Nr 62/2005 RE Pkt 4; Nr 9/2009.

¹⁴⁰² VfGH Urteil Nr 428/2004 RE Pkt 3.

¹⁴⁰³ VfGH Urteil Nr 428/2004 RE Pkt 4.

*fondatamente invocare la delega di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n.527 (norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale), giacché si tratta di delega di funzioni amministrative e non di conferimento di potere legislativo, che, invece, nella specie è stato esercitato con la norma impugnata.*¹⁴⁰⁴

Bestätigt wurde das in Art 20 DPR Nr 381/1974 verankerte Recht auf Einvernehmen hinsichtlich staatlicher Maßnahmen im Bereich des Straßenverkehrs, der Eisenbahnlinien und von Flughäfen.¹⁴⁰⁵

b) Seilbahnen

Die primäre Zuständigkeit der Autonomen Provinz hinsichtlich der technischen Regelungen im Seilbahnwesen wurde bestätigt. Diese erstreckt sich auch auf Regelungen im Bereich der Anlagensicherheit:

*„Ne consegue che è preclusa allo Stato l'adozione di una disciplina normativa in materia di sicurezza degli impianti di trasporto funiviario applicabile alle Province autonome.*¹⁴⁰⁶

Mit dem Landesgesetz Nr 11 vom 30. Jänner 2006¹⁴⁰⁷ über Bestimmungen über Seilbahnanlagen und Luftfahrthindernisse hat die Autonome Provinz eine umfassende, nicht von der Regierung angefochtene Neuregelung der Materie getroffen.

D. Ergebnis

Im Zeitraum von 1992 bis zum Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 wurde die Zuständigkeit im Sachbereich Kommunikations- und Transportwesen im Interessenbereich der Provinz einschließlich der technischen Vorschriften für Seilbahnanlagen und ihren Betrieb gem Art 8 Nr 18 ASt insb im Bereich des Kommunikations- und Transportwesens durch die Delegation weiterer Verwaltungs- und Gesetzgebungsbefugnis deutlich ausgebaut. Insofern kam es seit 1992 bis zur Verfassungsreform von 2001 auf der Grundlage von Durchführungsbestimmungen zu einem weiteren Ausbau insb der Verwaltungsautonomie.

¹⁴⁰⁴ VfGH Urteil Nr 77/2013 RE Pkt 7.1.

¹⁴⁰⁵ VfGH Urteil Nr 303/2003 RE Pkt 17.1.

¹⁴⁰⁶ VfGH Urteil Nr 327/2006 RE Pkt 5.

¹⁴⁰⁷ OBI Nr 3 zu ABI Nr 6 vom 7.2.2006.

Durch die Verfassungsreform von 2001 wuchsen der Autonomen Provinz keine weiteren Befugnisse zu, insb keine residuale Gesetzgebungsbefugnis im Bereich des Straßenverkehrs. Eine Reihe von in den Durchführungsbestimmungen ausdrücklich und detailliert verankerten Regelungen, insb hinsichtlich der Erforderlichkeit eines Einvernehmens zwischen Staat und Autonomer Provinz bei staatlichen Maßnahmen hinsichtlich der Straßen, der Eisenbahn und der Flugplätze wurden ebenso bestätigt wie die Zuständigkeiten im Bereich der Seilbahnen.

Allerdings hielt der Verfassungsgerichtshof in Zusammenhang mit der 1997 umfassend an die Provinz übertragenen Befugnisse der Ämter für Kraftfahrzeugwesen und für konzessionierte Transporte fest, dass es sich bei den mit Durchführungsbestimmungen übertragenen Funktionen lediglich um Verwaltungsbefugnisse handelt, die die Autonome Provinz nicht zu einer gesetzgeberischen Regelung ermächtigen, da die Durchführungsbestimmung keinen ausdrücklichen Verweis auf eine gesetzgeberische Zuständigkeit enthält. Dabei zieht er nicht in Betracht, dass Art 4-bis Abs 2 DPR Nr 527/1987 ausdrücklich die Gesetzgebungsbefugnis zur Organisation der gesamthaft übertragenen Befugnisse im Bereich der Zuständigkeiten der staatlichen Ämter für Kraftfahrzeugwesen und für konzessionierte Transporte zuspricht. Es scheinen die ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten des Staates gem Art 117 Abs 2 lit h, l und s Verf, auf welcher sich die staatliche Zuständigkeit zur gesetzlichen Regelung des Straßenverkehrs gründet, zu überwiegen. Sollte eine derartige schleißige Interpretation auch hinsichtlich anderer, mit Durchführungsbestimmungen der Autonomen Provinz zugeordneten Gesetzgebungszuständigkeiten Anwendung finden, könnte dies zu einer umfassenden Einschränkung der Gesetzgebungsautonomie führen.

19. Übernahme öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung und deren Wahrnehmung durch Sonderbetriebe (Art 8 Nr 19 ASt)

A. Stand 1992

Die Materie „Übernahme öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung und deren Wahrnehmung durch Sonderbetriebe“ war gem Art 5 Nr 6 1. Autonomiestatut ei-

ne sekundäre Kompetenz der Region¹⁴⁰⁸ und ist 1992 in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 7 gem Art 8 Nr 19 ASt eine primäre Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz. Gem Art 54 Nr 4 ASt obliegt der Landesregierung neben der Vermögensverwaltung auch „*die Kontrolle über die Führung von Landessonderbetrieben für öffentliche Dienste.*“ Hinzu kommen weitere primäre bzw sekundäre Gesetzgebungsbefugnisse wie die öffentlichen Dienste in den Bereichen Kommunikations- und Transportwesen (Art 8 Nr 18 ASt),¹⁴⁰⁹ im Bereich der Wasserleitungen (Art 8 Nr 17 ASt),¹⁴¹⁰ im Bereich der Wasserbauten (Art 8 Nr 24 ASt),¹⁴¹¹ der Nutzung der öffentlichen Gewässer (Art 9 Nr 9 ASt)¹⁴¹² und Hygiene und Gesundheitswesen (Art 9 Nr 10 ASt).¹⁴¹³ In Bereich der örtlichen öffentlichen Dienste der Gemeinden kommt im Jahr 1992 auch die sekundäre Kompetenz der Region im Sachbereich der Ordnung der Gemeinden gem Art 5 Nr 1 ASt zum Tragen.

In Ermangelung einer spezifischen Durchführungsbestimmung zur Kompetenz gem Art 8 Nr 19 ASt kann angesichts der allgemeinen Formulierung des Kompetenzbereichs davon ausgegangen werden, dass die Befugnis grundsätzlich die Übernahme von öffentlichen Diensten („*servizi pubblici*“) ohne Beschränkung auf bestimmte Sektoren umfasst, es sei denn, die Dienste besitzen nationalen oder internationalen Charakter. Die Kompetenz umfasst die Wahrnehmung jener Dienste, die im Gebiet der Provinz erbracht werden und ausschließlich oder überwiegend die Bevölkerung des Landes bedienen,¹⁴¹⁴ ebenso die Wahl der Organisationsformen zur Wahrnehmung der übernommenen Dienste.

Eine allgemeingültige Definition öffentlicher Dienste fehlt sowohl im Autonomiestatut und den Durchführungsbestimmungen als auch auf gesamtstaatlicher Ebene.¹⁴¹⁵ So waren es va die Rechtsprechung und die Rechtslehre, die den Begriff

¹⁴⁰⁸ Damals als „*servizi di interesse generale*“, im Rahmen des ASt dagegen als „*servizi pubblici*“ bezeichnet.

¹⁴⁰⁹ Vgl *Bronzetti* (1985) 111. Siehe dazu unter IV.18.

¹⁴¹⁰ Siehe dazu unter IV.17.

¹⁴¹¹ Siehe dazu unter IV.24.

¹⁴¹² Siehe dazu unter V.9.

¹⁴¹³ Siehe dazu unter V.10.

¹⁴¹⁴ *Reggio d'Acì* (1994) 158.

¹⁴¹⁵ *Zucchetti*, Gli elementi che caratterizzano i servizi pubblici locali in *Italia* (Hg), I servizi pubblici locali. Modalità di affidamento, gestione e tariffe (2010), 1 (2).

konkretisierten, wofür verschiedene Ansätze herangezogen wurden. Das subjektive Kriterium betont den öffentlichen Charakter des dienstleistenden Subjekts, während die überwiegend vertretene objektive Sicht mehr auf den Gegenstand und das im Allgemeinwohl liegende Ziel des Dienstes abstellt.¹⁴¹⁶ Weitere charakteristische Eigenschaften öffentlicher Dienste sind: unternehmerische Tätigkeit des dienstleistenden Subjekts; unterschiedslos an die Allgemeinheit gerichtete Dienstleistung; Befriedigung öffentlicher Interessen; Zulässigkeit der Ausübung durch private Unternehmen.¹⁴¹⁷

So bedeutet „pubblico servizio in senso stretto la esplicazione di una attività concreta, di carattere prevalentemente materiale, volta a soddisfare i bisogni della collettività; come tale il servizio pubblico si distingue dalla funzione pubblica poiché questa attiene, più propriamente, all'esercizio di pubblica potestà e cioè allo svolgimento, nei confronti degli amministrati, di poteri autoritativi e cogenti.“¹⁴¹⁸

Der Verfassungsgerichtshof schloss die Ausdehnung des Kompetenzbereichs auf die öffentlichen Dienste im Bereich des Rundfunks, Fernsehen und Radio aus:

„[...] tali attribuzioni, attesa l'indeterminatezza dell'oggetto, non possono senz'altro estendersi a quelle, distintamente considerate dalla legislazione ordinaria e dalle stesse norme statutarie e di attuazione, concernenti lo specifico servizio pubblico delle diffusioni circolari radiotelevisive [...].“¹⁴¹⁹

Die gesamtstaatliche gesetzliche Regelung des Streikrechts im Rahmen der essentiellen öffentlichen Dienste, insb die Aufgaben des Regierungskommissärs, wird als gerechtfertigt und somit als verfassungskonform angesehen:

„È dunque proprio la finalità di interesse generale, riguardante l'intera collettività nazionale, perseguita da questa disciplina regolatrice del diritto di sciopero, a giustificare l'intervento della legislazione statale, per cui si spiega perché detta disciplina in qualche modo possa interferire con materie statutariamente attribuite alla Provincia autonoma. A parte che, a differenza di quanto sembrerebbe ritenere la ricorrente, né la regolamentazione, né l'organizzazione, né le modalità in concreto di erogazione dei servizi pubblici, attinenti a materie di competenza provinciale, costituiscono l'oggetto della disciplina, una eventuale interferenza che dovesse ravvisarsi con tali aspetti sarebbe, infatti, giustificata 'poiché non può negarsi che l'esercizio delle competenze legislative provinciali (o regionali) incontra in ogni caso precisi limiti costituzionali posti a presidio di imprescindibili esigenze unitarie'“

¹⁴¹⁶ Vgl Zucchetti (2010) 3.

¹⁴¹⁷ Zucchetti (2010) 5 ff.

¹⁴¹⁸ Reggio d'Acì (1994) 157.

¹⁴¹⁹ VfGH Urteile Nr 206/1985 RE Pkt 2 und Nr 207/1985 RE Pkt 3.

(sentenza n. 217 del 1988) che attengono a fondamentali regole della civile convivenza, rifiutando qualsiasi frazionamento territoriale (sentenza n. 49 del 1987).¹⁴²⁰

Aus dieser Argumentation des Verfassungsgerichtshofs wird deutlich, dass die Kompetenz gem Art 8 Nr 19 ASt eng mit den materiellen Kompetenzen des Landes verwoben ist und zur Regelung, Organisation und Wahl der konkreten Erbringungsarten von jenen öffentlichen Diensten berechtigt, welche Kompetenzbereiche des Landes betreffen.

Eine Subkategorie der öffentlichen Dienste stellen die lokalen öffentlichen Dienste (*servizi pubblici locali*) dar, welche hauptsächlich von Gemeinden und Provinzen erbracht werden. Diese mussten zur Erfüllung von öffentlichen Diensten bereits gem Art 2 KglD Nr 2578 vom 15. Oktober 1925¹⁴²¹ Sonderbetriebe („*aziende speciali*“) mit getrenntem Haushalt errichten, die unter der Aufsicht der Gebietskörperschaften standen. Die Dienste der Gemeinden und Provinzen waren in Art 1 KglD Nr 2578/1925 nicht abschließend aufgelistet.¹⁴²² Das Gesetz Nr 142 vom 8. Juni 1990¹⁴²³ („*Ordinamento delle autonomie locali*“) enthält in Art 22 Abs 1 eine Definition der lokalen öffentlichen Dienstleistungen:

„I comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.“

Art 23 Gesetz Nr 142/1990 regelt die Sonderbetriebe. Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 142/1990 enthält eine Schutzklausel zugunsten der Sonderautonomien, nach der Bestimmungen des Gesetzes nicht auf diese angewandt werden, wenn sie nicht mit den Befugnissen aus den Sonderstatuten bzw Durchführungsbestimmungen vereinbar sind.

Der Südtiroler Landesgesetzgeber verabschiedete bis zum Jahr 1992 keine umfassenden, die öffentlichen Dienste betreffenden gesetzlichen Bestimmungen.

Die Region hatte in Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnis zur Ordnung der Gemeinden gem Art 5 Nr 1 ASt auch Regelungen hinsichtlich der lokalen öffentli-

¹⁴²⁰ VfGH Urteil Nr 32/1991 RE Pkt 2.

¹⁴²¹ GA Königreich Italien Nr 52 vom 4.3.1926.

¹⁴²² *Zucchetti* (2010) 12.

¹⁴²³ OBI Nr 42 zu GA Nr 135 vom 12.6.1990.

chen Dienste getroffen, die im Einheitstext der Regionalgesetze über die Ordnung der Gemeinden, DPRA Nr 6/L vom 19. Januar 1984,¹⁴²⁴ verankert waren. Laut Art 32 Nr 13 DPRA Nr 6/L/1984 oblag dem Gemeinderat „*die Beschlußfassung über die unmittelbare Übernahme oder die Vergabe der Dienste von allgemeinem Belang*“ und „*die Beschlußfassung über die Errichtung von Konsortien oder über den Beitritt zu solchen*“, der Gemeinde laut Art 91 Nr 1 DPRA Nr 6/L/1984 hingegen die Übernahme der „*unerläßlichen Ausgaben [...] für die Dienste von örtlichem Belang [...]*“. Gem Art 104 DPRA Nr 6/L/1984 konnten sich einzelne Gemeinden untereinander oder mit der Provinz zur Erbringung von Diensten gemeinsamen Belanges zu Konsortien gem Art 104 ff DPRA Nr 6/L/1984 zusammenschließen.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Im Urteil Nr 412/1994 befasste sich der Verfassungsgerichtshof mit staatlichen Bestimmungen im Bereich des öffentlichen Dienstes der Wasserversorgung, die von den Autonomen Provinzen Bozen und Trient ua in folgendem Punkt angefochten wurden:

„La ricorrente afferma che l'art. 8, commi 1, 2, 4 e 5 della legge impugnata [legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche)], nel prevedere una partizione territoriale della fornitura dei servizi idrici diversa da quella determinata dalla Provincia, lede la sua competenza in materia di servizi pubblici (art. 8, n. 19, Statuto), nell'ambito della quale rientrano le modalità di erogazione dei servizi e l'individuazione delle categorie di soggetti che li possono gestire.“¹⁴²⁵

Der Verfassungsgerichtshof listet in der rechtlichen Würdigung die einschlägigen Bestimmungen des Autonomierechts auf (ua „*[...] art. 8, nn. 5, 17, 19, dell'art. 9, n. 9, Statuto, [...] art. 14 Statuto [...]*“)¹⁴²⁶ und erklärt die angefochtene Norm für verfassungswidrig,¹⁴²⁷ womit er die Zuständigkeit der Autonomen Provinz zur Or-

¹⁴²⁴ OBI Nr 2 zu ABI Nr 33 vom 17.7.1984.

¹⁴²⁵ VfGH Urteil Nr 412/1994, SE Pkt 1.2.

¹⁴²⁶ VfGH Urteil Nr 412/1994 RE Pkt 2.

¹⁴²⁷ VfGH Urteil Nr 412/1994 RE Pkt 4: „*[...] nella parte in cui si estendono anche alle due Province autonome.*“

ganisation der öffentlichen Dienstleistungen in Zusammenhang mit der Wasserversorgung bestätigte.¹⁴²⁸

Mit Art 6 VerfG Nr 2 vom 23. September 1993¹⁴²⁹ wurde die sekundäre Kompetenz der Region im Sachbereich Ordnung der Gemeinden zur primären Befugnis zur Ordnung der örtlichen Körperschaften (Art 4 Nr 3 ASt igF). Das RG Nr 1 vom 4. Januar 1993¹⁴³⁰ über eine neue Gemeindeordnung, das auch Regelungen zur den öffentlichen Dienstleistungen enthielt (ua Art 13 Abs 2 lit f RG Nr 1/1993 – Zuständigkeit des Gemeinderats für die direkte Übernahme der öffentlichen Dienstleistungen, die Schaffung von Einrichtungen und Sonderbetrieben, die Vergabe von Konzessionen für öffentliche Dienstleistungen, die Beteiligung der örtlichen Körperschaft an Kapitalgesellschaften, die Vergabe von Tätigkeiten oder Dienstleistungen durch Vertrag; Art 44 Abs 1 RG Nr 1/1993 – Definition der örtlichen öffentlichen Dienste iS von Art 22 Abs 1 Gesetz Nr 142/1990 als Dienste, deren Aufgabe die Produktion von Gütern sowie Tätigkeiten sind, die sozialen Zwecken dienen und die wirtschaftliche, allgemeine und kulturelle Entwicklung der örtlichen Gemeinschaft fördern sollen; Art 45 RG Nr 1/1993 – Sonderbetriebe) wurde in der Folge ua mit RG Nr 10 vom 23. Oktober 1998¹⁴³¹ geändert, wodurch für die *aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Leistungsfähigkeit* übergemeindlich erbrachten öffentliche Dienste entweder die Erbringung in direkter Form (gem Art 41 Abs 2 RG Nr 1/1993 durch Gründung eines „*Betriebes in Form eines Konsortiums*“ oder durch Gründung von bzw Beteiligung an Kapitalgesellschaften) oder in indirekter Form (gem Art 41 Abs 3 RG Nr 1/1993 durch Vergabe an ein Konzessionsunternehmen) vorgesehen war, wodurch bereits ein gewisses Element der Privatisierung eingeführt wurde. Art 44 Abs 1 RG Nr 1/1993 idF RG Nr 10/1998 befasste sich mit den Zielen der lokalen öffentlichen Dienste, die auf die Förderung sozialer Zwecke und die wirtschaftliche bzw. allgemeine Entwicklung der örtlichen Körperschaften und die Gewährleistung der Regelmäßigkeit und Kontinuität bzw. den Betrieb bei gleichen Bedingungen ausgerichtet waren.

¹⁴²⁸ Später bestätigt mit VfGH Urteil Nr 357/2010.

¹⁴²⁹ GA Nr 226 vom 25.9.1993.

¹⁴³⁰ OBI Nr 1 zu ABI Nr 3 vom 19.1.1993.

Auf gesamtstaatlicher Ebene wurde die Definition lokaler öffentlicher Dienstleistungen des Art 22 Abs 1 Gesetz Nr 142/1990 in Art 112 GvD Nr 267 vom 18. August 2000¹⁴³² („*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*“) übernommen, wobei nicht mehr nur von Gemeinden und Provinzen, sondern von lokalen Gebietskörperschaften im Allgemeinen gesprochen wird. Lokale Gebietskörperschaften sind gem Art 2 Abs 1 GvD Nr 267/2000 Gemeinden, Provinzen, Stadtmetropolen, Berggemeinschaften, Inselgemeinschaften und Gemeindeverbände. Art 113 GvD Nr 267/2000 befasst sich mit den Erbringung von öffentlichen Diensten von wirtschaftlicher Bedeutung; Art 114 GvD Nr 267/2000 regelt die Sonderbetriebe und Einrichtungen, letztere erbringen soziale Dienste. Art 1 Abs 2 GvD Nr 267/2000 enthält eine Schutzklausel zugunsten der Sonderautonomien, nach der die Bestimmungen des GvD Nr 267/2000 diesen gegenüber nicht angewandt werden, wenn sie nicht mit den Befugnissen aus den Sonderstatuten und Durchführungsbestimmungen vereinbar sind.

C. Entwicklungen seit 2001

Der Sachbereich der (örtlichen) öffentlichen Dienste ist seit der Verfassungsreform von 2001 weder als ausschließliche staatliche noch als konkurrierende regionale Kompetenz in Art 117 Abs 2 bzw Abs 3 Verf aufgelistet, weshalb die Materie in die residuale Zuständigkeit der Regionen gem Art 117 Abs 4 Verf fällt.¹⁴³³

Auf gesamtstaatlicher Ebene wurde Art 113 GvD Nr 267/2000 durch Art 35 Gesetz Nr 448 vom 28. Dezember 2001¹⁴³⁴ ersetzt und schließlich durch Art 14 GD Nr 269 vom 30. September 2003¹⁴³⁵ und durch Art 4 Abs 234 Gesetz Nr 350 vom 24. Dezember 2003¹⁴³⁶ geändert. Aufgrund der Änderungen unterscheidet das GvD Nr 267/2000 zwischen wirtschaftlich relevanten lokalen öffentlichen Diensten (Art 113) und wirtschaftlich nicht relevanten öffentlichen Diensten (Art 113-

¹⁴³¹ OBI Nr 2 zu ABI Nr 45 vom 27.10.1998.

¹⁴³² OBI Nr 162 zu GA Nr 227 vom 28.9.2000.

¹⁴³³ Vgl etwa VfGH Urteil Nr 307/2009 RE Pkt 6.2.

¹⁴³⁴ OBI Nr 285 zu GA Nr 301 vom 29.12.2001.

¹⁴³⁵ OBI Nr 157 zu GA Nr 229 vom 2.10.2003, umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 326 vom 24.11.2003, OBI Nr 181 zu GA Nr 274 vom 25.11.2003.

¹⁴³⁶ OBI Nr 196 zu GA Nr 299 vom 27.12.2003.

bis), wobei Art 113 Abs 1 GvD Nr 267/2000 idF Gesetz Nr 350/2003 explizit festlegt, dass die Bestimmungen über wirtschaftlich relevante öffentliche Dienste den Schutz des Wettbewerbs betreffen und somit „*inderogabili ed integrative delle discipline di settore*“ sind.

Im Urteil Nr 272/2004 äußerte sich der Verfassungsgerichtshof zur einheitlichen, gesamtstaatlichen Regelung der lokalen öffentlichen Dienstleistungen:

*„[...] il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza [...], e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. L'accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di 'rilevanza economica' e dall'altro che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali.“*¹⁴³⁷

Der Verfassungsgerichtshof sieht also die ausschließliche staatliche Kompetenz im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs als gegeben an und prüft in weiterer Folge, ob die Regelung den Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Angemessenheit entspricht. Dies sei in Bezug auf die Bestimmung zu den Kriterien der Vergabe nicht der Fall, da diese „*estremamente dettagliata ed autoapplicativa*“ sei – die Bestimmung wird deshalb als verfassungswidrig eingestuft.¹⁴³⁸ Im Bereich der wirtschaftlich nicht relevanten lokalen öffentlichen Dienstleistungen verbleibe hingegen „*spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale*“,¹⁴³⁹ die Bestimmung des Art 113-bis GvD Nr 267/2000 wird aufgrund des fehlenden Bezuges zum Schutz des Wettbewerbs als „*illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale*“ bezeichnet und für verfassungswidrig erklärt.¹⁴⁴⁰

Art 58 RG Nr 7 vom 22. Dezember 2004¹⁴⁴¹ bestimmte, dass die lokalen öffentlichen Dienste zukünftig „*mit Landesgesetz unter Beachtung der aus den EU-*

¹⁴³⁷ VfGH Urteil Nr 272/2004 RE Pkt 3.

¹⁴³⁸ VfGH Urteil Nr 272/2004 RE Pkt 3.

¹⁴³⁹ VfGH Urteil Nr 272/2004 RE Pkt 4.

¹⁴⁴⁰ VfGH Urteil Nr 272/2004 RE Pkt 4.

¹⁴⁴¹ AoBl Nr 1 zu ABI Nr 55 vom 31.12.2004.

Bestimmungen entstehenden Verpflichtungen geregelt“ werden.¹⁴⁴² Der Landesgesetzgeber erließ in der Folge Landesgesetz Nr 12 vom 16. November 2007¹⁴⁴³ über lokale öffentliche Dienstleistungen. Art 1 LG Nr 12/2007 regelt die *„Modalitäten der Vergabe wirtschaftlich relevanter öffentlicher Dienstleistungen“* (Abs 1), welche vom Land und dessen Körperschaften sowie von Bezirksgemeinschaften und Gemeinden erbracht werden (Abs 2). Als wirtschaftliche relevante Dienste gelten laut Art 1 Abs 3 LG Nr 12/2007 *„jene, welche die Herstellung von Gütern und die Erbringung von Leistungen gegen Bezahlung eines Betrages vonseiten des Nutznießers zum Inhalt haben“* und *„bei denen der Erbringer der Dienstleistungen ganz oder teilweise das Geschäftsrisiko trägt.“* Die Verwaltung und Erbringung der öffentlichen Dienste durch die in Art 1 Abs 2 LG Nr 12/2007 genannten Körperschaften erfolgt laut Art 2 Abs 1 LG Nr 12/2007 direkt durch eigene Organisationsstrukturen, durch Gesellschaften mit ausschließlich öffentlichem Kapital, durch private Rechtsträger oder durch Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung.

Die Direktvergabe an Gesellschaften mit ausschließlich öffentlichem Kapital setzt laut Art 3 LG Nr 12/2007 voraus, dass die Körperschaft über die Gesellschaft eine Kontrolle wie über eigene Dienststellen ausübt und dass *„die Gesellschaft den bedeutendsten Teil ihrer Tätigkeit mit einer oder mehreren der sie kontrollierenden Körperschaften durchführt.“* Die Bedeutung der Tätigkeit wird laut Art 3 Abs 3 LG Nr 12/2007 am Umsatz und anhand der eingesetzten wirtschaftlichen Ressourcen gemessen. Die Vergabe an geeignete private Rechtsträger erfolgt gem Art 4 LG Nr 12/2007 durch ein Wettbewerbsverfahren mit Öffentlichkeitscharakter.

Art 3 Abs 3 und Art 5 Abs 1 LG Nr 12/2007 wurden von der Regierung vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten, woraufhin das Urteil Nr 439/2008 erging.

Art 3 LG Nr 12/2007 regelt Direktvergaben an Gesellschaften mit ausschließlich öffentlichem Kapital. Hierbei muss die bedeutendste Tätigkeit der Gesellschaft für

¹⁴⁴² Siehe zum neuen Einheitstext zur Ordnung der lokalen Körperschaften DPRReg Nr 3/L vom 1. Februar 2005, OBI Nr 1 zu ABI Nr 9 vom 1.3.2005.

die kontrollierende Körperschaft erbracht werden,¹⁴⁴⁴ wofür der EuGH sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien festgelegt.¹⁴⁴⁵ Art 3 Abs 3 LG Nr 12/2007 misst hingegen die Bedeutung der Tätigkeit nur am Umsatz und anhand der eingesetzten wirtschaftlichen Ressourcen. Die Regierung rügte daher einen Verstoß gegen die unionsrechtlichen Prinzipien im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs und somit gegen die statutarische Schranke der Achtung der internationalen Verpflichtungen, da sowohl der Umsatz als auch die eingesetzten wirtschaftlichen Ressourcen quantitative Kriterien darstellten, was aufgrund der häufigeren Anwendung der Direktvergabe eine Beschränkung des Wettbewerbs zur Folge habe.¹⁴⁴⁶ Der Verfassungsgerichtshof anerkennt zunächst die Kompetenz der Autonomen Provinz zur Regelung der lokalen öffentlichen Dienstleistungen unter Berufung auf Art 8 Nr 19 ASt,¹⁴⁴⁷ sieht in Art 3 Abs 3 LG Nr 12/2007 aber einen Verstoß gegen Unionsrecht, da die Bestimmung von der Rechtsprechung des EuGH abweichende Voraussetzungen an die Rechtmäßigkeit der *In-house*-Vergabe im Bereich der Bedeutung der Tätigkeit stellt.¹⁴⁴⁸

*„In conclusione, dunque, l'art. 3, comma 3, della legge provinciale in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, come interpretate dalla Corte di giustizia CE, e, dunque, dell'art. 8, comma 1, dello statuto speciale [...] e dell'art. 117, primo comma, Cost.“*¹⁴⁴⁹

Art 5 Abs 1 LG Nr 12/2007 betrifft die *Inhouse*-Vergabe, deren Regelung als gegen die unionsrechtlichen Prinzipien des Wettbewerbs und damit als sowohl gegen die statutarische Schranke der internationalen Verpflichtungen als auch gegen Art 117 Abs 2 lit e Verf verstoßend aufgehoben wurde.¹⁴⁵⁰ Die Landesregelung sieht vor, dass „[d]ie wirtschaftlich relevanten öffentlichen Dienste [...] direkt an private Rechtsträger vergeben werden, wenn eine Körperschaft oder mehrere

¹⁴⁴³ ABI Nr 48 vom 27.11.2007.

¹⁴⁴⁴ Art 3 Abs 1 lit c LG Nr 12/2007 bestimmt, dass „die Gesellschaft den bedeutendsten Teil ihrer Tätigkeit mit einer oder mehreren der sie kontrollierenden Körperschaften durchführt.“

¹⁴⁴⁵ Vgl EuGH, Rs C-107/98, *Teckal*, EU:C:1999:562, Rn 50; RS C-458/03, *Parking Brixen*, EU:C:2005:605, Rn 65.

¹⁴⁴⁶ VfGH Urteil Nr 439/2008, SE Pkt 1.1.

¹⁴⁴⁷ VfGH Urteil Nr 439/2008 RE Pkt 6.

¹⁴⁴⁸ VfGH Urteil Nr 439/2008 RE Pkt 7 sowie 7.1.

¹⁴⁴⁹ VfGH Urteil Nr 439/2008 RE Pkt 7.1.

¹⁴⁵⁰ Vgl VfGH Urteil Nr 439/2008, SE Pkt 1.1.

Körperschaften laut Art 1 Abs 2 diesen gegenüber einen dominanten Einfluss ausüben.“ Art 5 Abs 1 LG Nr 12/2007 Art 5 Abs 1 LG Nr 12/2007 wurde vor der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs durch Art 7 Abs 2 LG Nr 4 vom 10. Juni 2008¹⁴⁵¹ ersetzt und betrifft nunmehr die Direktvergabe an Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung und somit einen völlig anderen Regelungsgegenstand, weshalb der Verfassungsgerichtshof die Streitsache für erloschen erklärte.¹⁴⁵²

Die Direktvergabe gem Art 5 LG Nr 12/2007 idF Art 7 Abs 2 LG Nr 4/2008 ist erlaubt, wenn der private Gesellschafter einen Anteil von mindestens 30 Prozent innehat und wenn dieser durch ein öffentliches Verfahren ermittelt wird, wobei *„die Bedingungen, die operativen Aufgaben, die Modalitäten und die Dauer der Führung des Dienstes sowie die Modalitäten für die Abfindung des Gesellschafters bei Ablauf der vorgesehenen Frist festgelegt sind.“* Eine Verlängerung bzw Erneuerung der Vergabe bei Fristablauf ist verboten. Der Mindestanteil des privaten Gesellschafters an der Gesellschaft mit öffentlicher Beteiligung wurde mit Art 21 Abs 3 LG Nr 11 vom 22. Dezember 2009¹⁴⁵³ von 30 auf 40 Prozent angehoben.

Art 23-bis GD Nr 112 vom 25. Juni 2008¹⁴⁵⁴ verfügte, gestützt auf die transversale staatliche Kompetenz im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs, dass wirtschaftlich relevante öffentliche Dienste im Regelfall durch einen Wettbewerb vergeben werden müssen, während andere Formen der Erbringung der Dienste limitiert wurden.¹⁴⁵⁵ Die Bestimmung wurde aber nach Durchführung eines aufhebenden Referendums mit Art 1 DPR Nr 113 vom 18. Juli 2011¹⁴⁵⁶ aufgehoben. Mit der Aufhebung muss auch die Durchführungsverordnung zu Art 23-bis GD Nr

¹⁴⁵¹ OBI Nr 2 zu ABI Nr 26 vom 24.6.2008.

¹⁴⁵² VfGH Urteil Nr 439/2008 RE Pkt 4.

¹⁴⁵³ OBI Nr 1 zu ABI Nr 1 vom 5.1.2010.

¹⁴⁵⁴ OBI Nr 152 zu GA Nr 147 vom 25.6.2008, umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 133 vom 6.8.2008, OBI Nr 196 zu GA Nr 195 vom 21.8.2008.

¹⁴⁵⁵ Vgl VfGH Urteil Nr 307/2009 RE Pkt 6.2.

¹⁴⁵⁶ GA Nr 167 vom 20.7.2011.

112/2008, DPR Nr 168 vom 7. September 2010,¹⁴⁵⁷ als aufgehoben betrachtet werden.¹⁴⁵⁸

Im Urteil Nr 307/2009 über gesetzliche Bestimmungen der Region Lombardei sieht der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf essentielle örtliche Dienstleistungen erstmals auch die ausschließlich staatliche Kompetenz zur Regelung der grundlegenden Befugnisse der Gemeinden (Art 117 Abs 2 lit p Verf) als einschlägig an:

„Stabilito che la disciplina statale di settore non consente la separabilità tra gestione della rete e gestione del servizio idrico integrato, resta da chiarire che tale principio risulta vincolante per il legislatore regionale, in quanto riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.). Infatti, le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117.“¹⁴⁵⁹

Somit schließt der Verfassungsgerichtshof im Gegensatz zur bisherigen Rechtsprechung¹⁴⁶⁰ nicht aus, dass neben dem Schutz des Wettbewerbs auch die Kompetenz im Bereich der grundlegenden Befugnisse der Gemeinden zu einer Beschränkung der Befugnisse der Regionen führen kann.

Jedoch divergiert die Position der Regionen mit Sonderstatut in Bezug auf die Funktionen der Gemeinden von jener der anderen Regionen, was der Verfassungsgerichtshof ua in einem Urteil gegenüber der Region Friaul-Julisch-Venetien bestätigt:

„[...] questa Corte ha già avuto occasione di affermare, con specifico riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., che la competenza primaria attribuita alle Regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali «non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti» (sentenza n. 48 del 2003).“¹⁴⁶¹

¹⁴⁵⁷ GA Nr 239 vom 12.10.2010.

¹⁴⁵⁸ In diesem Sinne auch ein Gutachten der Avcp, AG 24/2011, vom 20.7.2011, abrufbar unter <http://avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=4777>: „[...] conseguentemente, deve ritenersi caducato il Regolamento di attuazione della norma primaria [...]“.

¹⁴⁵⁹ VfGH Urteil Nr 307/2009 RE Pkt 5.2.

¹⁴⁶⁰ Vgl VfGH Urteil Nr 272/2004 RE Pkt 3.

¹⁴⁶¹ VfGH Urteil Nr 238/2007 RE Pkt 3. Vgl auch VfGH Urteil Nr 22/2014 RE 2.7.

Auch das Autonomiestatut weist der Region die (primäre) Kompetenz zur Ordnung der örtlichen Körperschaften zu. Der Verfassungsgerichtshof anerkannte zudem, dass Art 8 Nr 19 ASt auch zur Regelung der örtlichen öffentlichen Dienste durch das Land berechtige,¹⁴⁶² weshalb die Einstufung von einzelnen öffentlichen Diensten als grundlegende Befugnisse der Gemeinden keine negativen Auswirkungen auf die Landeskompentenz haben dürfte.

Das VfGH Urteil Nr 325/2010 betrifft Bestimmungen, welche aufgrund eines aufhebenden Referendums mit DPR Nr 168/2010 aufgehoben wurden. Das Urteil ist aber doch bedeutend, da der Verfassungsgerichtshof einige grundlegende Aussagen hinsichtlich der staatlichen Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Dienste trifft, die einige seiner getätigten Aussagen revidierten.

So wird der Sachbereich der grundlegenden Befugnisse der Gemeinden als rechtfertigender Kompetenztitel des Staates zur Regelung der örtlichen öffentlichen Dienstleistungen mit wirtschaftlicher Relevanz wieder ausgeschlossen:

„[...] la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica [...] non può essere ascritta neppure all'ambito delle ‚funzioni fondamentali dei Comuni [...]‘ (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), perché ‚la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale (sentenza n. 272 del 2004) e quindi, ‚non riguarda [...] profili funzionali degli enti locali (sentenza n. 307 del 2009, al punto 6.1.)[...]“.

Die ausschließliche Kompetenz des Staates im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs ist dagegen einschlägig:

„tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato [...]. Di conseguenza, con riguardo alla concreta disciplina censurata, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza [...].“¹⁴⁶³

Auch der unionsrechtliche Wettbewerbsbegriff, der Marktöffnung und Einhaltung der Grundfreiheiten voraussetzt, bestärkt die staatliche Kompetenz, mit der Folge, dass besonders *„modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici*

¹⁴⁶² VfGH Urteil Nr 439/2008 RE Pkt 6.

¹⁴⁶³ VfGH Urteil Nr 325/2010 RE Pkt 7.

*locali rientra nella materia ‘tutela della concorrenza’ e [...] la concreta disciplina in esame prevale su altre competenze [...].*¹⁴⁶⁴

In Bezug auf die notwendige Angemessenheit, Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der staatlichen Regelung weicht der Verfassungsgerichtshof von der im Urteil Nr 272/2004 vertretenen Auffassung ab, wonach eine detaillierte und direkt anwendbare Regelung verfassungswidrig sei:

*„[...] è ragionevole che norme in materia di tutela della concorrenza, al fine di meglio tutelare le finalità pro concorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed autoapplicative [...].*¹⁴⁶⁵

Der Grundsatz der Angemessenheit der Regelung wird auch dadurch nicht verletzt, dass die *Inhouse*-Vergabe in der staatlichen Regelung strengeren Zulässigkeitsvoraussetzungen als im Unionsrecht unterliegt.¹⁴⁶⁶ Ebenso wenig sind die staatlichen Bestimmungen über die *Inhouse*-Vergabe und die Durchführung öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung unionsrechtswidrig, nur weil deren Zulässigkeit im nationalen Recht strenger geregelt ist als im Unionsrecht.¹⁴⁶⁷

Der Verfassungsgerichtshof weist dem Staat auch die Kompetenz zur Regelung der Voraussetzungen für die Einstufung von örtlichen öffentlichen Diensten als wirtschaftlich relevante Dienste unter Berufung auf den Schutz des Wettbewerbs zu:

*„Poiché l’ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell’interesse economico del servizio, conseguentemente il legislatore statale si è adeguato a tale principio dell’ordinamento comunitario nel promuovere l’applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio (rilevanza che, come più volte sottolineato, corrisponde per il diritto interno all’interesse economico considerato dal diritto comunitario).*¹⁴⁶⁸

Im Urteil Nr 357/2010 anerkennt der Verfassungsgerichtshof die Kompetenz der Autonomen Provinz Trient zur Festlegung von *„criteri per il rimborso della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione non istituito*¹⁴⁶⁹. Die Regierung hatte

¹⁴⁶⁴ VfGH Urteil Nr 325/2010 RE Pkt 7.

¹⁴⁶⁵ VfGH Urteil Nr 325/2010 RE Pkt 8.1.1.

¹⁴⁶⁶ VfGH Urteil Nr 325/2010 RE Pkt 8.1.2.

¹⁴⁶⁷ VfGH Urteil Nr 325/2010 RE Pkt 6 und 6.1.

¹⁴⁶⁸ VfGH Urteil Nr 325/2010 RE Pkt 9.2.

¹⁴⁶⁹ VfGH Urteil Nr 357/2010 RE Pkt 3.2.

geltend gemacht, dass Art 8 Nr 19 ASt nur zur Übernahme, nicht aber zur Regelung öffentlicher Dienste berechtige:

„[...] attribuisce alla Provincia la competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali solo limitatamente alla materia – del tutto diversa da quella oggetto della suddetta normativa provinciale – dell'assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali[...]“¹⁴⁷⁰ Der Verfassungsgerichtshof hielt fest: „[...] questa Corte, con la sentenza n. 412 del 1994, ha rilevato, con riferimento alla disciplina costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che la competenza a regolare detto servizio [servizio idrico integrato] è riservata dallo statuto di autonomia alla Provincia autonoma di Trento. Poiché la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma, deve concludersi che la competenza legislativa in ordine al servizio idrico integrato nella Provincia di Trento, riconosciuta alla Provincia dalla precedente normativa statutaria, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente. Di qui la non fondatezza della seconda questione.“¹⁴⁷¹

Der Verfassungsgerichtshof schloss im Urteil Nr 165/2011 aus, dass der Kompetenzbereich der Übernahme öffentlicher Dienste auch Regelungen im Bereich der Energie¹⁴⁷² umfasst:

„Dalla disamina dei titoli di competenza indicati dalla difesa provinciale [darunter auch die Kompetenz gem Art 8 Nr 19 ASt], si deduce come nessuno degli ambiti materiali richiamati sia strettamente inerente all'energia. Si tratta piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi in tale materia. Di conseguenza, si deve nella specie ribadire quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 383 del 2005, secondo cui le competenze statutarie in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni, nello stesso ambito, dall'art. 117, terzo comma, Cost. La Provincia [...] può quindi rivendicare una competenza legislativa concorrente identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria [...]“¹⁴⁷³

Mit Art 4 GD Nr 138 vom 13. August 2011¹⁴⁷⁴ füllte der gesamtstaatliche Gesetzgeber die Lücke, welche sich durch das aufhebende Referendum im Bereich der örtlichen öffentlichen Dienste ergeben hatte, Abs 1 bestimmt:

„Gli enti locali [...] verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica [...] liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio e limitando, negli altri casi, l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui,

¹⁴⁷⁰ VfGH Urteil Nr 357/2010, SE Pkt 1.2.

¹⁴⁷¹ VfGH Urteil Nr 357/2010 RE Pkt 3.2.

¹⁴⁷² Zur Kompetenz im Bereich der Energie siehe die Ausführungen unter V.9.

¹⁴⁷³ VfGH Urteil Nr 165/2011 RE Pkt 4.

¹⁴⁷⁴ GA Nr 188 vom 13.8.2011, umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 148 vom 14.9.2011 (GA Nr 216 vom 16.9.2011).

in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.”

Die mehrfach abgeänderte Bestimmung des Art 4 GD Nr 138/2011 wurde in der Folge für verfassungswidrig erklärt:

„[...] nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato – risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della ratio ispiratrice.”¹⁴⁷⁵

Dadurch ergab sich eine Lücke in der gesamtstaatlichen, allgemeinen Regelung der örtlichen öffentlichen Dienste, die durch Unionsrecht, Sektorenregelungen und einzelne Bestimmungen aufgefangen wird.¹⁴⁷⁶ Nunmehr bestimmt Art 4 Abs 8 GD Nr 95/2012¹⁴⁷⁷ ua:

„A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house.”

Im Urteil Nr 233/2013 bestätigt der Verfassungsgerichtshof die Kompetenz der Autonomen Provinzen im Bereich der Wasserversorgung:

„Sulla base della verifica delle predette attribuzioni statutarie e di attuazione statutaria della Provincia autonoma di Trento [darunter auch die Übernahme öffentlicher Dienste], la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 412 del 1994, l'esistenza di una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, nell'esercizio della quale detta Provincia ha delineato minuziosamente il quadro organizzatorio del servizio idrico integrato provinciale. Tale competenza, tuttavia, non si limita alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprende anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, le quali ultime costituiscono il „corrispettivo del predetto servizio” (sentenza n. 335 del 2008).”¹⁴⁷⁸

Art 1 Abs 550 bis 562 Gesetz Nr 147 vom 27. Dezember 2013¹⁴⁷⁹ enthält Sparmaßnahmen in Bezug auf Sonderbetriebe, Einrichtungen und Gesellschaften mit ausschließlich öffentlichem Kapital bzw mit öffentlicher Beteiligung.

¹⁴⁷⁵ VfGH Urteil Nr 199/2012 RE Pkt 5.2.1.

¹⁴⁷⁶ Siehe dazu den Überblick zur Regelung der örtlichen öffentlichen Dienste und den Folgen des VfGH Urteils Nr 199/2012 unter <http://leg16.camera.it/465?area=28&tema=141&Servizi+pubblici+locali#paragrafo4365> (abgefragt am 21.10.2014).

¹⁴⁷⁷ OBI Nr 141 zu GA Nr 156 vom 6.7.2012, umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 135 vom 7.8.2012 (OBI Nr 173 zu GA Nr 189 vom 14.8.2012).

¹⁴⁷⁸ VfGH Urteil Nr 233/2013 RE Pkt 2.1.

¹⁴⁷⁹ OBI Nr 87 zu GA Nr 302 vom 27.12.2013.

D. Ergebnis

In der Zusammenschau lassen sich im Kompetenzbereich von Art 8 Nr 19 ASt seit dem Jahre 1992 sowohl positive als auch negative Entwicklungen festhalten.

Im Zeitraum zwischen 1992 und 2001 wurde zunächst die Befugnis der Region in Zusammenhang mit den lokalen öffentlichen Diensten durch die Aufwertung der sekundären Kompetenz zur primären regionalen Gesetzgebungskompetenz gem Art 4 Nr 3 ASt konsolidiert. Entsprechend war der Anwendungsbereich der Kompetenz der Autonomen Provinz Bozen weiterhin mit der regionalen Befugnis abzugleichen. Der Verfassungsgerichtshof bestätigte die Landeskompetenz zur Regelung der öffentlichen Dienste auch in einer Reihe von weiteren Sachbereichen, ua auch hinsichtlich der Wasserversorgung. Bis zum Jahre 2001 erfolgte keine allgemeine Regelung des Sachbereichs der öffentlichen Dienste durch das Land Südtirol.

Mit der Verfassungsreform von 2001 erhielten die Regionen mit Normalstatut eine residuale Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der öffentlichen Dienste. Die Ausübung dieser Gesetzgebungsbefugnis steht allerdings einerseits unter den Vorgaben des Unionsrechts, andererseits unter den inhaltlichen Vorgaben der transversalen staatlichen Kompetenz zum Schutz des Wettbewerbs gem Art 117 Abs 2 lit e Verf. Der Regionalgesetzgeber sah 2004 vor, dass auch die lokalen öffentlichen Dienste durch den Landesgesetzgeber geregelt werden konnten, in Folge wurde mit dem Landesgesetz Nr 7/2012 eine allgemeine Regelung des Bereichs getroffen. Insofern hat sich der Anwendungsbereich der Regelungen durch die Autonome Provinz Bozen eindeutig erweitert.

Der Verfassungsgerichtshof hat mehrfach bestätigt, dass auch gegenüber den statutarischen Zuständigkeiten im Bereich der öffentlichen Dienste sowohl die Schranke der internationalen Verpflichtungen und damit des Unionsrechts als auch Art 117 Abs 2 lit e Verf zur Anwendung kommt. Gleichzeitig hat er jedoch auf Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 die statutarische Kompetenz, wie sie vor 2001 bestand und in seiner Judikatur interpretiert wurde, bestätigt. Einschränkend wirken sich folglich einerseits unionsrechtliche Vorgaben, anderer-

seits die Vorgaben des Staates in Ausübung seiner ausschließlichen Kompetenz zur Regelung des Schutzes des Wettbewerbs aus.

20. Fremdenverkehr und Gastgewerbe einschließlich der Führer, der Bergträger, der Schilehrer und der Schischulen (Art 8 Nr 20 ASt)

A. Stand 1992

Gem Art 4 Nr 17 1. Autonomiestatut war der Sachbereich „Fremdenverkehr und Gastgewerbe“ im Zuständigkeitsbereich der Region, laut Art 8 Nr 20 ASt besteht dagegen nunmehr in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 8 eine primäre Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinzen Bozen auf dem Gebiet „Fremdenverkehr und Gastgewerbe einschließlich der Führer, der Bergträger, der Schilehrer und der Schischulen“. Die Kompetenz umfasst allerdings nicht die Regelung der Gaststätten in ihrer Eigenschaft als öffentliche Betriebe¹⁴⁸⁰ und den Bereich Sport und Freizeitgestaltung, da diese Bereiche eigene, sekundäre Gesetzgebungskompetenzen (Art 9 Nr 7 und Nr 11 ASt) darstellen.

Weder die einschlägigen Staatsgesetze noch das Autonomiestatut und die Durchführungsbestimmungen enthalten eine allgemeine Definition der Begriffe „Fremdenverkehr“ und „Gastgewerbe“. In der Lehre wird der Fremdenverkehr wie folgt beschrieben:

*„l'attività delle persone (cittadine e straniere) dirette a effettuare gite, escursioni, viaggi per svago o anche a scopo istruttivo“, das Gastgewerbe als „impresa di produzione di servizi di ospitalità, posta a disposizione della generalità contro un corrispettivo determinato“.*¹⁴⁸¹

Art 1 der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 278 vom 22. März 1974¹⁴⁸² weist dem Land die staatlichen Verwaltungsbefugnisse auf dem Sachgebiet des Art 8 Nr 20 ASt zu, die bisher von zentralen oder peripheren Stellen des Staates, von gesamtstaatlichen oder überprovinzialen öffentlichen Anstalten und Instituten oder von der Region ausgeübt wurden. Gem Art 2 Abs 1 DPR Nr

¹⁴⁸⁰ *Reggio d'Acì* (1994) 161. Vgl auch die Ausführungen unter V.7.

¹⁴⁸¹ *Reggio d'Acì* (1994) 160.

¹⁴⁸² GA Nr 196 vom 26.7.1974.

278/1974 übt das Land auch „*die Verwaltungsbefugnisse der Organe des Staates und der Region hinsichtlich der anderen örtlichen Körperschaften und Anstalten, Einrichtungen und Organisation [aus], die auf dem Sachgebiet nach Artikel 1 tätig sind.*“ Gem Art 2 Abs 2 idF Art 9 GvD Nr 267 vom 16. März 1992¹⁴⁸³ kann das Land die Körperschaften laut Abs 1 mit Landesgesetz auflösen und die Angelegenheiten regeln, die das Personal und die Güter dieser Rechtssubjekte betreffen.

Lizenzen zur Ausübung der Berufe des Führers, Dolmetschers, Reiseleiters, Bergführers und Bergträgers werden vom Landeshauptmann ausgestellt, sofern nicht mit Landesgesetz anders verfügt wird (Art 3 Abs 2 DPR Nr 278/1974). Gem Art 3 Abs 1 DPR Nr 278/1974 musste Art 123 Abs 2 KglD Nr 773 vom 18. Juni 1931¹⁴⁸⁴ bei der Erteilung der Lizenzen beachtet werden: Die Bestimmung verwies auf Art 11 KglD Nr 773/1931, wobei letztere Bestimmung jene Fälle regelte, in denen die Lizenz nicht erteilt werden konnte bzw durfte (insb bei strafrechtlichen Verurteilungen für bestimmte Straftaten).

Laut Art 5 DPR Nr 278/1974 bleiben dem Staat die internationalen Beziehungen, „die Errichtung und Führung von Vertretungs-, Informations- und Werbebüros im Ausland sowie der Fremdenverkehrsbüros an den Grenzen“ und „die Werbung im Ausland zu Gunsten des inländischen Fremdenverkehrs, welche vom Staat durch das staatliche italienische Fremdenverkehrsamt (E.N.I.T.) betrieben wird, mit Ausnahme der Fremdenverkehrswerbung im Ausland für Vorhaben, die auf dem Gebiet der zwei Provinzen abzuwickeln sind, welche sich zu diesem Zweck des staatlichen italienischen Fremdenverkehrsamtes bedienen können“, vorbehalten.

Reisebürolizenzen an Ausländer werden gem Art 6 DPR Nr 278/1974 vom Land nach Einlangen eines positiven Gutachtens der Staatsverwaltung erteilt. Äußert sich diese nicht innerhalb von 60 Tagen nach Aufforderung, entscheidet das Land ohne Gutachten.

¹⁴⁸³ OBI Nr 69 zu GA Nr 94 vom 22.4.1992.

¹⁴⁸⁴ Einheitstext der Gesetze über die öffentliche Sicherheit, OBI zu GA des Königreichs Italien Nr 146 vom 26.6.1931.

Ferner kann das Land laut Art 72 ASt idF Art 9 Gesetz Nr 386 vom 30. November 1989¹⁴⁸⁵ Fremdenverkehrssteuern und –gebühren einführen. Diese können gem Art 3 Abs 2 GvD Nr 268 vom 16. März 1992¹⁴⁸⁶ und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des staatlichen Steuersystems auch *„die mit dem Fremdenverkehr zusammenhängenden Tätigkeiten oder auch wirtschaftliche Tätigkeiten betreffen, die als Fremdenverkehrstätigkeiten oder als fremdenverkehrsbezogene Tätigkeiten eingestuft sind, da sie unter dem wirtschaftlichen Gesichtspunkt auch hinsichtlich ihres Wirkungskreises vom Fremdenverkehr direkt beeinflusst werden.“*

Den Regionen mit Normalstatut kam gem Art 117 Verf idF bis zur Verfassungsreform von 2001 eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich Fremdenverkehr und Gastgewerbe zu, mit Art 1 DPR Nr 6 vom 14. Januar 1972¹⁴⁸⁷ wurden diesen auch zuvor staatliche Verwaltungsbefugnisse übertragen:

„[...] Il trasferimento predetto riguarda tutte le funzioni amministrative fra le quali sono comprese quelle concernenti: a) la programmazione, lo sviluppo e l'incentivazione del turismo regionale; b) la organizzazione di manifestazioni turistiche; c) gli enti provinciali del turismo e le aziende autonome di cura, soggiorno o turismo, ivi compresi i controlli su tali enti, la nomina e la revoca degli amministratori; d) gli altri enti, istituzioni ed organizzazioni locali operanti nella materia del turismo; e) il riconoscimento e la revoca delle stazioni di cura, soggiorno o turismo, la delimitazione dei rispettivi territori, la classificazione delle stazioni stesse, nonché la determinazione delle località di interesse turistico. [...] f) le agenzie di viaggio. Resta riservato allo Stato il nulla osta al rilascio delle licenze a persone fisiche o giuridiche straniere; g) la classificazione e la locazione di immobili adibiti ad uso di albergo, pensione, locanda; i complessi ricettivi extra alberghieri (campeggi, villaggi turistici, ostelli); h) il vincolo alberghiero; i) le guide, comprese quelle alpine, i corrieri e gli interpreti; l) ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di turismo ed industria alberghiera, fermo restando quanto disposto dai successivi articoli. Spettano alle regioni i poteri di nomina dei collegi dei revisori degli enti di cui alle lettere c) e d) del presente articolo, salva la designazione da parte del Ministro per il tesoro di un componente dei collegi stessi in relazione alla permanenza negli enti di interessi finanziari dello Stato.“

Mit Art 56 ff DPR Nr 616/1977 folgte eine weitere, diesmal allgemeinere Festlegung der Verwaltungsbefugnisse der Regionen mit Normalstatut im Bereich Fremdenverkehr und Gastgewerbe, wobei die bereits übertragenen Verwaltungs-

¹⁴⁸⁵ GA Nr 283 vom 4.12.1989.

¹⁴⁸⁶ OBI Nr 69 zu GA Nr 94 vom 22.4.1992.

¹⁴⁸⁷ OBI zu GA Nr 19 vom 22.1.1972.

befugnisse gem Art 136 DPR Nr 616/1977 bestehen bleiben. Dazu der Verfassungsgerichtshof:

„[...] la formula più ampia usata nell'art. 56 del d.P.R. [...] n. 616 per definire il turismo e l'industria alberghiera non potrebbe interpretarsi in senso riduttivo rispetto al trasferimento disposto dal d.P.R. n. 6 del 1972, e cioè in contrasto con quanto è disposto in modo espresso dall'art. 136 [...].“¹⁴⁸⁸

Art 56 DPR Nr 616/1977 lautet:

„Le funzioni amministrative relative alla materia ,turismo ed industria alberghiera‘ concernono tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale. Le funzioni predette comprendono fra l'altro: a) le opere, gli impianti, i servizi complementari all'attività turistica; [...] c) la vigilanza sulle attività svolte e sui servizi gestiti, nel territorio regionale, per quanto riguarda le attività turistico-ricreative, dagli automobil club provinciali.“

Diese Verwaltungsbefugnisse kommen gem Art 9 und Art 10 DPR Nr 526/1987 auch dem Land Südtirol zu.¹⁴⁸⁹ Die hier nicht angeführten Verwaltungsbefugnisse gem lit b betreffen den Bereich Sport und Freizeitgestaltung, weshalb an dieser Stelle nur auf die Ausführungen zur betreffenden sekundären Kompetenz verwiesen wird.¹⁴⁹⁰

Während die einschlägige Durchführungsbestimmung zum 1. Autonomiestatut DPR Nr 354 vom 27. März 1952¹⁴⁹¹ eine staatliche Befugnis zur Regelung der Einstufung, der Tarife und der Beschränkungen von Beherbergungsbetrieben vorsah, die für verfassungskonform erklärt wurde,¹⁴⁹² fehlt eine diesbezügliche Befugnis des Staats in Art 5 DPR Nr 278/1974. Auch deshalb änderte der Verfassungsgerichtshof seine Ausrichtung zur Kompetenzverteilung im Bereich der Einstufung von Beherbergungsbetrieben und wies sie der Autonomen Provinz zu:

„[...] non si può trascurare un dato normativo sicuramente contrastante con l'affermazione di un interesse nazionale alla uniformità della disciplina legislativa in tema di classificazione alberghiera, uniformità che dovrebbe ovviamente farsi valere in tutto il territorio nazionale. Infatti l'art. 8, comma primo, del d.P.R. 27 marzo 1952, n. 354 [...] conteneva questa regola: „I criteri che le leggi dello Stato prescrivono per la determinazione delle classifiche alberghiere e le disposizioni a carattere na-

¹⁴⁸⁸ VfGH Urteil Nr 70/1981 RE Pkt 2.

¹⁴⁸⁹ Siehe dazu die Ausführungen unter III.3.B.

¹⁴⁹⁰ Siehe dazu unter V.11.

¹⁴⁹¹ GA Nr 99 vom 28.4.1952.

¹⁴⁹² VfGH Urteil Nr 15/1956.

zionale in materia di tariffe alberghiere valgono anche per la Regione“; orbene, questa disposizione non figura più nel testo del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 [...], che all'art. 10 abroga espressamente il citato d.P.R. 27 marzo 1952, n. 354.¹⁴⁹³

Der Landesgesetzgeber verabschiedete zahlreiche Gesetze zur Regelung des Sachbereichs Fremdenverkehr und Gastgewerbe, darunter: Landesgesetz Nr 25 vom 23. August 1973¹⁴⁹⁴ über die „Verwendung des für die Fremdenverkehrstätigkeit bereitgestellten Fonds“; Landesgesetz Nr 41 vom 6. September 1976¹⁴⁹⁵ über die „Rechtsordnung der Fremdenverkehrsorganisationen, Übertragung von Befugnissen an die Bezirksgemeinschaften, Errichtung der Beratungsorgane für Fremdenverkehr und Auflösung des Landesfremdenverkehrsamtes“; Landesgesetz Nr 39 vom 12. August 1978¹⁴⁹⁶ über die „Buschenschankordnung“; Landesgesetz Nr 54 vom 24. August 1978 über die „Berg- und Skiführerordnung“, novelliert durch Landesgesetz Nr 17 vom 30. April 1982;¹⁴⁹⁷ Landesgesetz Nr 6 vom 26. Februar 1981¹⁴⁹⁸ über die „Skipistenordnung“; Landesgesetz Nr 15 vom 18. Juni 1981¹⁴⁹⁹ über die „Einstufung der gastgewerblichen Beherbergungsbetriebe“; Landesgesetz Nr 3 vom 15. Januar 1982¹⁵⁰⁰ über die „Regelung der privaten Zimmervermietung“; Landesgesetz Nr 22 vom 7. Juni 1982¹⁵⁰¹ betreffend „Bestimmungen über die Schutzhütten – Maßnahmen zugunsten des alpinen Vermögens der Provinz“; Landesgesetz Nr 27 vom 3. August 1983¹⁵⁰² über die „Bekanntmachung der Preise in gastgewerblichen Beherbergungsbetrieben“; Landesgesetz Nr 12 vom 22. Oktober 1984¹⁵⁰³ betreffend die „Schilehrerordnung“; Landesgesetz Nr 4 vom 8. Januar 1985¹⁵⁰⁴ betreffend „Beiträge an die Fremdenverkehrsorganisationen“.

¹⁴⁹³ VfGH Urteil Nr 70/1981 RE Pkt 2.

¹⁴⁹⁴ ABI Nr 39 vom 11.9.1973.

¹⁴⁹⁵ ABI Nr 46 vom 26.10.1976.

¹⁴⁹⁶ ABI Nr 43 vom 5.9.1978.

¹⁴⁹⁷ ABI Nr 1 vom 2.1.1979 bzw ABI Nr 21 vom 11.5.1982.

¹⁴⁹⁸ ABI Nr 17 vom 31.3.1981.

¹⁴⁹⁹ ABI Nr 34 vom 7.7.1981.

¹⁵⁰⁰ ABI Nr 5 vom 26.1.1982.

¹⁵⁰¹ ABI Nr 27 vom 15.6.1982.

¹⁵⁰² ABI Nr 42 vom 16.8.1983.

¹⁵⁰³ ABI Nr 52 vom 30.10.1984.

¹⁵⁰⁴ ABI Nr 4 vom 22.1.1985.

Der gesamtstaatliche Gesetzgeber verabschiedete mit Gesetz Nr 217 vom 17. Mai 1983¹⁵⁰⁵ ein Rahmengesetz zum Fremdenverkehr, mit dem die Ausübung der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis geregelt wird. Art 1 Abs 4 normiert:

„Per il raggiungimento degli obiettivi della programmazione economica nazionale e settoriale, il Governo esercita le funzioni di indirizzo e coordinamento avvalendosi degli organismi di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge.”

Art 2 Gesetz Nr 217/1983 bestimmt die Errichtung eines „*Comitato di coordinamento per la programmazione turistica*“, dem neben dem Ministerpräsidenten die Präsidenten der Regionen und die Landeshauptleute der Autonomen Provinzen Bozen und Trient angehören. Gem Art 2 Abs 3 Gesetz Nr 217/1983 bestimmt das Koordinierungskomitee die „*finalità prioritarie in relazione alle quali le regioni stabiliscono criteri e modalità di utilizzo dei finanziamenti di cui all'articolo 13 della presente legge.*“

Der Verfassungsgerichtshof befand das von mehreren Regionen mit Sonderstatut und von den Autonomen Provinzen Bozen und Trient unter Berufung auf ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse angefochtene Rahmengesetz mit Urteil Nr 195/1986 für verfassungskonform, wobei er dies überwiegend mit der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis begründet.

Art 13 Gesetz Nr 217/1983 betrifft zusätzliche staatliche Maßnahmen zur Entwicklung und Wiederherstellung des territorialen Gleichgewichts im Bereich des Fremdenverkehrs und zur Modernisierung und Aufwertung der touristischen Strukturen.

Der Verfassungsgerichtshof begründet die Verfassungskonformität dieser Regelung wie folgt:

„L'art. 13 traccia [...] gli scopi che il sostegno dell'attività turistica serve a realizzare. Così è delimitato l'ambito delle scelte consentite al competente comitato nell'indicare quali finalità prioritarie vincolano l'utilizzazione degli stanziamenti. [...] L'aver configurato un organismo composto su base paritaria dagli organi dello Stato e da tutte indistintamente le Regioni e Province non integra offese all'autonomia di alcun rango, e perciò nemmeno allo statuto speciale di cui gode la ricorrente. La soluzione sancita nella legge n. 217 è, al contrario, diretta a coinvolgere Regioni e Provin-

¹⁵⁰⁵ GA Nr 141 vom 25.5.1983.

*ce nell'esercizio di un potere che - beninteso nei limiti in cui l'indirizzo e coordinamento statale si concilia con il rispetto delle competenze loro garantite - spetterebbe, secondo le norme poste in via generale per regolare l'esercizio di questa funzione, alla esclusiva ed unilaterale determinazione degli organi centrali.*¹⁵⁰⁶ *Diese Gründe „soccrono, altresì, per ritenere l'infondatezza delle questioni che vertono sulla ripartizione ed utilizzazione dei fondi (artt. 14 e 15).*¹⁵⁰⁷

Art 4 Gesetz Nr 217/1983 regelt die regionale Tourismusorganisation und schreibt Regionen und Autonomen Provinzen die Errichtung von „Aziende di promozione turistica“ (APT) als „organismi tecnico-operativi e strumentali“ mit verwaltungsmäßiger und organisatorischer Autonomie vor. Diese Betriebe sollen in der Folge „uffici di informazione e di accoglienza turistica“ (IAT) einrichten. Der Verfassungsgerichtshof erachtet diese Regelung als verfassungskonform, da sie eine „norma, per così dire, di base“ darstelle,

*„il cui titolo giustificativo risiede, come esige la funzione di indirizzo e di coordinamento, nella sottostante rilevanza della materia, che non si lascia ridurre alla dimensione territoriale, e al conseguente apprezzamento, dell'ente autonomo. [...] La progressa disciplina regionale e provinciale del settore va invece adeguata, fin dove occorre, all'uniforme schema strutturale disegnato dal legislatore statale.*¹⁵⁰⁸

Auch die Bestimmungen über die Arten von Beherbergungsbetrieben und deren Einstufung (Art 6 bzw Art 7 Gesetz Nr 217/1983) sind Ausdruck der staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion,

*„sorrette dall'esigenza di un assetto e classificazione uniforme delle strutture, sulle quali si fa affidamento per salvaguardare, e promuovere, il flusso delle attività turistiche. Non vi è dubbio che, pure sotto quest'aspetto della materia, vengano in giuoco interessi ultra regionali (cfr. sent. 70/81).*¹⁵⁰⁹

Landesbestimmungen seien rechtmäßig,

„sia quando prevedono altre strutture ricettive, in aggiunta a quelle tipizzate dall'art. 6 [...] sia quando adattano le previsioni dell'art. 6 alle peculiari esigenze del turismo nell'ambito dell'ente autonomo, secondo le scelte di quest'ultimo, che la legge statale, in definitiva, presuppone. Il regime dettato negli artt. 6 e 7 va invece, in forza del sottostante, ed assorbente, interesse ultraregionale, considerato come inderogabile dalle Regioni e Province autonome in quei casi, in cui sono fissati requisiti minimi, ai fini della classificazione demandata alla legge regionale. In difetto di tali requisiti, l'indirizzo legislativo impresso al settore dall'intervento dello Stato sarebbe, per vero, compromesso. Allo stesso titolo, sono inderogabili le norme concernenti la distinzione degli alberghi, e delle altre strutture ricettive, in diverse cate-

¹⁵⁰⁶ VfGH Urteil Nr 195/1986 RE Pkt 3.1.

¹⁵⁰⁷ VfGH Urteil Nr 195/1986 RE Pkt 3.2.

¹⁵⁰⁸ VfGH Urteil Nr 195/1986 RE Pkt 3.4.1.

¹⁵⁰⁹ VfGH Urteil Nr 195/1986 RE Pkt 3.4.3.

*rie, graduate, anche agli effetti della normativa tributaria (cfr. art. 12), con un numero di stelle decrescenti, secondo gli standards prescritti come uniformi.*¹⁵¹⁰

Art 8 Gesetz Nr 217/1983 bestimmt, dass die Regionen und Autonomen Provinzen per Gesetz die Zweckbindung von Beherbergungsbetrieben vorsehen, was der Verfassungsgerichtshof gutheißt, da die *regionalen* Gebietskörperschaften über einen eigenen Ermessensspielraum verfügten:

*„Il vincolo è instaurato ai fini della conservazione del patrimonio che si vuol tutelare, ma solo in quanto ‘rispondente alle finalità di pubblico interesse e dell'utilità sociale’.*¹⁵¹¹

Art 9 Gesetz Nr 217/1983 zu den Reisebüros sah der Verfassungsgerichtshof sieht die Regelung aus zwei Gründen als verfassungskonform an:

*„[...] le previsioni in esame non sconfinano dal legittimo esercizio dell'indirizzo e coordinamento in via legislativa, come risulta, a tacer d'altro, dalle attribuzioni demandate alle Regioni nel secondo comma. A parte ciò, la definizione delle agenzie di viaggio e turismo è data nel primo comma in conformità di un accordo internazionale - la convenzione sul contratto di viaggio - reso esecutivo in Italia con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084.*¹⁵¹²

Art 11 Gesetz Nr 217/1983 definiert und beschreibt die Berufe im Fremdenverkehr und schreibt zwingende Voraussetzungen für bestimmte Berufe vor, was der Verfassungsgerichtshof mit Verweis auf die Ausführungen zu Art 6 und 7 Gesetz Nr 217/1983 (Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion; Notwendigkeit einer einheitlichen Minimaldefinition und –Regelung auf dem gesamten Staatsgebiet; überregionales Interesse)¹⁵¹³ für verfassungskonform erklärt.¹⁵¹⁴

Die Autonome Provinz Bozen verabschiedete mit Landesgesetz Nr 57 vom 14. Dezember 1988¹⁵¹⁵ die Regelung und Förderung des Urlaubs auf dem Bauernhof und mit Landesgesetz Nr 58 vom 14. Dezember 1988¹⁵¹⁶ die Gastgewerbeordnung. Letztere hebt das Landesgesetz Nr 15/1981 auf und regelt die Einstufung und Benennung von gastgewerblichen Betrieben nunmehr in Art 33 bis Art 36 LG Nr 58/1988. Nur subsidiär zur Anwendung gelangt die Gastgewerbeordnung in

¹⁵¹⁰ VfGH Urteil Nr 195/1986 RE Pkt 3.4.3.

¹⁵¹¹ VfGH Urteil Nr 195/1986 RE Pkt 3.4.4.

¹⁵¹² VfGH Urteil Nr 195/1986 RE Pkt 3.4.5.

¹⁵¹³ Vgl für diese Ausführungen VfGH Urteil Nr 195/1986 RE Pkt 3.4.3.

¹⁵¹⁴ VfGH Urteil Nr 195/1986 RE Pkt 3.4.7.

¹⁵¹⁵ OBI Nr 1 zu ABI Nr 57 vom 20.12.1988.

¹⁵¹⁶ OBI Nr 1 zu ABI Nr 57 vom 20.12.1988.

Bezug auf die eigens geregelten Betriebsarten der Buschenschanke, Schutzhütten und privaten Zimmervermietungen. Die Gastgewerbeordnung unterscheidet Schankbetriebe von Speisebetrieben und von Unterhaltungslokalen sowie gasthofähnliche von nicht gasthofähnlichen Beherbergungsbetrieben.

Der Verfassungsgerichtshof entschied im Urteil Nr 564/1988 einen von den Autonomen Provinzen Bozen und Trient erhobenen Befugniskonflikt gegen das *„decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 marzo 1980, di concerto con i Ministri degli Esteri, del Commercio con l'Estero, dell'Agricoltura, dell'Industria e del Turismo, recante: 'Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza'“*¹⁵¹⁷ zugunsten des Staates, indem die Anwendbarkeit des Dekrets auf Südtirol bestätigt wird. Folglich musste das Land Werbetätigkeiten im Ausland mit dem Staat koordinieren, obwohl Art 5 DPR Nr 278/1974 eigentlich die Zuständigkeit des Landes für *„attività promozionale turistica all'estero per iniziative da realizzare nel territorio delle due province“* und jene des Staates für die Bewerbung des *„turismo nazionale“* vorsieht.

Mit Gesetz Nr 6 vom 2. Januar 1989¹⁵¹⁸ verabschiedete der staatliche Gesetzgeber grundlegende Prinzipien im Bereich der Berufsordnung des Bergführers, woraufhin ua die Autonome Provinz Trient den Verfassungsgerichtshof anrief. Grundsätzlich sei das Rahmengesetz nicht im Gebiet der Autonomen Provinzen Bozen und Trient anwendbar, was der Verfassungsgerichtshof einerseits mit dem Wortlaut des Art 1 Gesetz Nr 6/1989 (*„la presente legge stabilisce i principi fondamentali“*), der auf die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis der Regionen mit Normalstatut abstelle, andererseits mit dem Wortlaut von drei weiteren Bestimmungen begründet, in denen ausdrücklich auch auf die Sonderautonomien Bezug genommen wird.¹⁵¹⁹

¹⁵¹⁷ VfGH Urteil Nr 564/1988, Prämissen.

¹⁵¹⁸ GA Nr 9 vom 12.1.1989.

¹⁵¹⁹ VfGH Urteil Nr 372/1989 RE Pkt 6.

Auch die mit Gesetz Nr 81 vom 8. März 1991¹⁵²⁰ verabschiedete Rahmenregelung zum Beruf des Skilehrers wurde von der Autonomen Provinz Trient angefochten. Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich wie folgt:

„La legge impugnata esplicitamente si propone di fissare i principi fondamentali per la legislazione delle regioni in materia di ordinamento della professione di maestro di sci e non è destinata a comprimere la potestà legislativa primaria delle ricorrenti. [...] L'accesso a tale attività risultava disciplinato in modo non omogeneo, in quanto, mentre alcune regioni avevano legiferato in modo puntuale, altre invece consentivano l'insegnamento senza le sufficienti garanzie. Da tale notazione appare chiaro l'intento non già di sovrapporsi a quelle potestà legislative che si erano da tempo espresse in rigorose e compiute discipline, bensì di trarre dal preesistente assetto normativo elementi utili a creare un quadro di riferimento entro cui potesse esplicarsi l'intervento delle regioni a statuto ordinario - dotate di potestà legislativa concorrente - che in tal senso non avevano sufficientemente provveduto. Solo l'art. 22, infatti, fa esplicito riferimento alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome: segno evidente dell'inapplicabilità alle ricorrenti delle altre disposizioni.“¹⁵²¹

Gem Art 22 Abs 2 Gesetz Nr 81/1991 müssen die Sonderautonomien „programmi dei corsi ed i criteri per le prove d'esame per l'abilitazione tecnico-didattico-culturale“ festlegen, wobei die Programme und Kriterien gem Art 7 Gesetz Nr 81/1991 (mindestens 90 Ausbildungstage; Festlegung grundlegender Inhalte wie zB Technik, Didaktik, Gefahren am Berg, Erste Hilfe, Rechte und Pflichten des Skilehrers, usw) und gem Art 9 Abs 2 Gesetz Nr 81/1991 (Prüfung bestehend aus drei Teilen: Technik, Didaktik, Theorie; Bestehen aller drei Teile) als Mindeststandards einzuhalten sind. Hierbei erblickt der Verfassungsgerichtshof ein gesamtstaatliches Interesse:

„[...] l'unico aspetto che giustifica una disciplina generalizzata e capillare anche per le ricorrenti è proprio quello connesso ai contenuti minimi della preparazione professionale dei maestri. L'opportunità di assicurare standards minimi di bagaglio tecnico-culturale e condizioni basilari inderogabili per l'accesso ad attività di larga diffusione, già sottolineata da questa Corte (sentenza n. 245 del 1990), risalta a fortiori per la rilevata importanza turistica dello sci, divenuto sport di massa che implica non trascurabili interessi economici, nonché per il contatto tra maestri e giovani che, per la possibile pratica agonistica, richiede ai primi una spiccata capacità di selezionare le attitudini. Non è perciò irragionevole, arbitrario o pretestuoso, rientra anzi nei limiti necessari per soddisfare il suddetto interesse e risponde infine ad un criterio di adeguatezza, che si impongano anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta ed alla Provincia autonoma di Trento le materie d'insegnamento di cui all'art. 7 e che si articolino su tre sezioni (tecnica, didattica e culturale) le prove d'e-

¹⁵²⁰ GA Nr 64 vom 16.3.1991.

¹⁵²¹ VfGH Urteil Nr 360/1991 RE Pkt 2.2.

*same ex art. 9. Non è fondata, di conseguenza, la questione concernente l'art. 22 che tali norme richiama in quanto applicabili alle ricorrenti.*¹⁵²²

Mit Landesgesetz Nr 22 vom 8. August 1991¹⁵²³ bestimmte der Landesgesetzgeber die Beteiligung des Landes an einer Gesellschaft für einen Informations- und Zimmerreservierungsdienst im Fremdenverkehr, mit Landesgesetz Nr 33 vom 13. Dezember 1991¹⁵²⁴ verabschiedete der Landtag eine neue Berg- und Skiführerordnung, mit welcher ua ein Berufsverzeichnis für die ständige Ausübung des Berufs eingeführt (Art 4), eine Landesberufskammer der Bergführer als Organ der Selbstregelung und Selbstverwaltung eingerichtet (Art 14), und die alte Berg- und Skiführerordnung, Landesgesetz Nr 54/1978, aufgehoben wurde (Art 29).

Die Einführung des Berufsverzeichnisses und der Berufskammer der Bergführer durch die Regionen war in Art 4 bzw Art 13 des staatlichen Rahmengesetzes Nr 6/1989 vorgesehen, die Regelung erstreckte sich aber nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs nicht auf die Autonome Provinz.¹⁵²⁵

Der gesamtstaatliche Gesetzgeber verfügte mit Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 284 vom 25. August 1991¹⁵²⁶ die vollständige Liberalisierung der Preise im Fremdenverkehrssektor. Es genügt gem Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 284/1991 eine Meldung der Preise für Übernachtungen und weitere Dienste an die Autonome Provinz Bozen „*ai soli fini della pubblicità [...]*“, und zwar laut Art 1 Abs 3 Gesetz Nr 284/1991 jeweils innerhalb 1. März und 1. Oktober jedes Jahres für die ab 1. Juni bzw 1. Januar geplanten Preise. Art 1 Abs 4 Gesetz Nr 284/1991 weist dem Minister für Tourismus die Befugnis zu, die Art der Übermittlung und Veröffentlichung der Preise per Dekret festzulegen. Die Autonome Provinz Bozen legte Rekurs vor dem Verfassungsgerichtshof gegen diese Bestimmungen ein, der Verfassungsgerichtshof erklärt die vom Staat bestimmte Liberalisierung der Preise aber für verfassungskonform:

„[...] ricorrono nel caso tutti i requisiti che questa Corte ha riconosciuto come propri delle disposizioni contenenti ‘norme fondamentali delle riforme economico-

¹⁵²² VfGH Urteil Nr 360/1991 RE Pkt 3.

¹⁵²³ ABI Nr 37 vom 27.8.1991.

¹⁵²⁴ ABI Nr 57 vom 24.12.1991.

¹⁵²⁵ VfGH Urteil Nr 372/1989 RE Pkt 6 und 7, zur Autonomen Provinz Trient.

¹⁵²⁶ GA Nr 205 vom 2.9.1991.

*sociali[...] Non si può dubitare, infatti, che la disposizione impugnata sia diretta al fine di [...] capovolgere il meccanismo di determinazione delle tariffe dei servizi in un settore [...] di grande importanza per la vita economica e sociale della collettività nazionale. Inoltre, [...] stabilisce un principio, quello del 'libero mercato', che, concernendo un profilo fondamentale del regime economico nel settore considerato, esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale. [...] Rientra [...] nel concetto stesso delle 'norme fondamentali delle riforme economico-sociali' l'effetto di trasformazione delle situazioni normative o istituzionali preesistenti, cui può conseguire [...], come nel caso di specie, la soppressione di funzioni fino ad allora esistenti ed esercitate.*¹⁵²⁷

Ebenso als verfassungskonform erachtet wurden Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 284/1991¹⁵²⁸ sowie Art 1 Abs 3 und 4 Gesetz Nr 284/1991,¹⁵²⁹ da diese Bestimmungen dem gesamtstaatlichen Zweck dienen,*„[...] di consentire all'ENIT di provvedere a pubblicare, in modo tempestivo e nel rispetto della necessaria omogeneità dei criteri e dei tempi di rilevazione, il predetto annuario [ufficiale degli alberghi; in diesem werden auch die Preise veröffentlicht].“*¹⁵³⁰

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Nach der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 verabschiedete der Landesgesetzgeber das Landesgesetz Nr 33 vom 18. August 1992¹⁵³¹ über die Neuordnung der Tourismusorganisationen und die dazugehörige Durchführungsverordnung, DLH Nr 39 vom 25. November 1992.¹⁵³²

Die Fremdenverkehrsförderung erfolgt gem Art 1 LG Nr 33/1992 durch ein dreistufiges Modell, bestehend aus dem Landesbetrieb für Tourismuswerbung (mit Art 2 LG Nr 8 vom 11. August 1998¹⁵³³ aufgelöst und durch die neu zu gründende Kapitalgesellschaft Südtirol Marketing ersetzt), den Tourismusvereinen (Art 15 ff LG Nr 33/1992: auf Ortsebene) und den Tourismusverbänden (Art 19 ff LG Nr 33/1992: Marketinginitiativen auf übergemeindlicher Ebene in Gebieten mit touristisch möglichst homogenen Merkmalen).

¹⁵²⁷ VfGH Urteil Nr 188/1992 RE Pkt 4.

¹⁵²⁸ VfGH Urteil Nr 188/1992 RE Pkt 6.

¹⁵²⁹ VfGH Urteil Nr 188/1992 RE Pkt 7.

¹⁵³⁰ VfGH Urteil Nr 188/1992 RE Pkt 7.

¹⁵³¹ ABI Nr 36 vom 1.9.1992.

¹⁵³² ABI Nr 5 vom 2.2.1993.

¹⁵³³ OBI Nr 1 zu ABI Nr 36 vom 1.9.1998.

Landesgesetz Nr 8 vom 6. April 1993¹⁵³⁴ betrifft „Maßnahmen zugunsten der Vermieter von Gästezimmern und Ferienwohnungen“ in der Form von Zuschüssen, die gem Art 1 für die Verbesserung und Modernisierung der Zimmer und Wohnungen gewährt werden können.

Mit Landesgesetz Nr 3 vom 19. Juli 1994¹⁵³⁵ verabschiedete das Land eine neue Ordnung der Skischulen und des Skilehrerberufs und hob das Vorgängergesetz, Landesgesetz Nr 12/1984, auf.

Analog zu Bergführern wird auch für Skilehrer ein Landesberufsverzeichnis, bestehend aus den Verzeichnissen der Alpinskilehrer und Langlaufskilehrer, dem Auslaufverzeichnis der Alpinskilehrer 2. Grades und des Sonderverzeichnisses der Skischulassistenten (Art 4 LG Nr 3/1994) ebenso wie eine Landesberufskammer als Organ der Selbstreglementierung und Selbstverwaltung (Art 12 LG Nr 3/1994) errichtet.

Landesgesetz Nr 12 vom 11. Mai 1995¹⁵³⁶ regelt die private Vermietung von Gästezimmern und von möblierten Ferienwohnungen und hebt die bisherige Regelung der Zimmervermietung in Landesgesetz Nr 3/1982 auf. Gem Art 13 Abs 2 LG Nr 12/1995, welcher Art 44 Abs 2 LG Nr 58/1988 ersetzt, werden nunmehr die staatlichen Bestimmungen angewandt, was die Registrierung und Meldung der beherbergten Personen betrifft.

Nachdem das Tourismusministerium aufgrund eines aufhebenden Referendums vom 18. April 1993¹⁵³⁷ aufgelöst werden musste, erfolgte auf staatlicher Ebene ua eine Neuordnung des Bereichs Fremdenverkehr mit Gesetzesdekret Nr 97 vom 29. März 1995.¹⁵³⁸ Dabei wies Art 1 GD Nr 97/1995 die Funktionen im Bereich Fremdenverkehr generell den Regionen mit Normalstatut zu, Art 2 Abs 1 GD Nr 97/1995 wies einige Befugnisse dagegen dem Department für Tourismus zu, darunter auch die Ausübung der Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis

¹⁵³⁴ ABI Nr 19 vom 27.4.1993.

¹⁵³⁵ ABI Nr 36 vom 9.8.1994.

¹⁵³⁶ OBI Nr 1 zu ABI Nr 25 vom 23.5.1995.

¹⁵³⁷ Siehe <http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/referendum.page> (abgefragt am 25.11.2014).

gegenüber den Regionen in Bezug auf die einheitliche Tourismuswerbung, die Entwicklung des Marktes, die Regelung der Unternehmen im Fremdenverkehr und die Einstufung der Beherbergungsbetriebe.

Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich im Urteil Nr 425/1995 erneut¹⁵³⁹ in Bezug auf die Zuständigkeit des Landes zur Tourismuswerbung im Ausland, nachdem die Autonomen Provinzen Bozen und Trient einen Befugniskonflikt gegen das „*d.P.R. 31 marzo 1994, recante: „Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle Regioni e delle province autonome*“¹⁵⁴⁰ erhoben hatten. Laut Verfassungsgerichtshof muss die in Art 7 Abs 1 DPR Nr 278/1974 zugunsten des Autonomiestatuts und entsprechender Durchführungsbestimmungen normierte Schutzklausel auch auf jene Bestimmungen des DPR als Interpretationsschlüssel herangezogen werden, die auch auf Südtirol anwendbar sind: Der Verfassungsgerichtshof urteilte, dass die Durchführungsbestimmungen weiterhin unmittelbar anwendbar sind¹⁵⁴¹ – Art 5 DPR Nr 278/1974 erlaubt dem Land „*attività promozionale turistica all'estero per iniziative da realizzare nel territorio delle due province*“, während dem Staat die Bewerbung des „*turismo nazionale*“ zusteht. Dabei besteht aufgrund des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit:

*„l'obbligo per queste ultime [regioni e province autonome] di comunicare al Governo le iniziative in programma, con tempestività e completezza di informazioni, in modo da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali [...]“*¹⁵⁴²

Die Kompetenz der Autonomen Provinz Bozen zur Einführung von Fremdenverkehrssteuern und –gebühren (Art 72 ASt idF Art 9 Gesetz Nr 386/1989) wurde mit Art 1 Abs 2 GvD Nr 432 vom 24. Juli 1996,¹⁵⁴³ welcher Art 3 Abs 2 GvD Nr 268/1992 entsprechend abänderte, auf „*die mit dem Fremdenverkehr zusammenhängende Inanspruchnahme unbeweglicher Güter*“ erweitert.

¹⁵³⁸ GA Nr 77 vom 1.4.1995. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 203 vom 30.5.1995 (GA Nr 124 vom 30.5.1995).

¹⁵³⁹ Vgl Urteil Nr 564/1988 über das bis dahin anwendbare DPR vom 11.3.1980.

¹⁵⁴⁰ VfGH Urteil Nr 425/1995, Prämisse.

¹⁵⁴¹ VfGH Urteil Nr 425/1995 RE Pkt 5.

¹⁵⁴² VfGH Urteil Nr 425/1995 RE Pkt 4.

¹⁵⁴³ OBI Nr 140 zu GA Nr 197 vom 23.8.1996.

Art 43 GvD Nr 112/1998, mit dem auch im Bereich Fremdenverkehr Verwaltungsaufgaben an die Regionen mit Normalstatut übertragen wurden, enthält eine Definition der Aufgaben im Fremdenverkehr:

„concernono ogni attività pubblica o privata attinente al turismo, ivi incluse le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi, gli incentivi, comunque denominati, anche se per specifiche finalità, a favore delle imprese turistiche.“

Während der Übergang der Verwaltungsbefugnisse im Allgemeinen nicht auf die Autonome Provinz Bozen übertragbar ist, da im hier untersuchten Zeitraum bis 2001 keine Durchführungsbestimmungen erlassen wurden, die sich auf die im GvD Nr 112/1998 festgelegten Verwaltungsbefugnisse im Fremdenverkehr beziehen,¹⁵⁴⁴ hebt Art 46 GvD Nr 112/1998 ua Art 123 KglD Nr 773/1931 auf, wodurch der Verweis zu dieser Bestimmung in Art 3 Abs 1 DPR Nr 278/1974 gegenstandslos wird.

Im Zuge der gesamtstaatlichen Reform des Handelssektor mit GvD Nr 114 vom 31. März 1998¹⁵⁴⁵ wurde das Erfordernis der Eintragung in das Berufsverzeichnis der Handelstätigen abgeschafft, gem Art 26 Abs 6 GvD Nr 114/1998 bleibt die Voraussetzung der Eintragung in das Berufsverzeichnis der Handelstätigen aber für die Tätigkeit der Verabreichung von Speisen und Getränken und für touristische Unternehmen bestehen.

Unter Bezugnahme auf das staatliche Rahmengesetz Nr 81/1991 schafft das Landesgesetz Nr 5 vom 19. Februar 2001¹⁵⁴⁶ eine neue Ordnung der Skischulen und des Skilehrerberufs und hebt mit Art 28 das bis dahin anwendbare Landesgesetz Nr 3/1994 auf.

Der staatliche Gesetzgeber verabschiedete mit Gesetz Nr 135 vom 29. März 2001¹⁵⁴⁷ ein neues Rahmengesetz im Tourismus. Gem Art 11 Abs 4 Gesetz Nr 135/2001 wird die noch bestehende Sondersektion für touristische Unternehmen des Berufsverzeichnisses der Handelstätigen und gem Art 11 Abs 6 Gesetz Nr 135/2001 auch das Vorgängergesetz Nr 217/1983 abgeschafft.

¹⁵⁴⁴ Vgl nach 2001 die Bestimmung des Art 1 Abs 1 der Durchführungsbestimmung GvD Nr 139/2002 (*infra*).

¹⁵⁴⁵ OBI Nr 80 zu GA Nr 95 vom 24.4.1998.

¹⁵⁴⁶ OBI Nr 1 zu ABI Nr 10 vom 6.3.2001.

¹⁵⁴⁷ GA Nr 92 vom 20.4.2001.

Darüber hinaus enthält das Rahmengesetz nur wenige direkt anwendbare Bestimmungen, die konkreten Grundsätze und Ziele sollen gem Art 2 Abs 4 und Abs 5 Gesetz Nr 145/2001 in einem Dekret des Ministerpräsidenten festgeschrieben werden, das im Einvernehmen mit der Konferenz Staat-Regionen innerhalb von drei Monaten erlassen werden soll.

Einzig Art 3 Gesetz Nr 135/2001 ist von unmittelbarer Bedeutung, da dieser eine mindestens zweijährig abzuhaltende nationale Tourismuskonferenz mit beratender Funktion einrichtet.

Nun wurde dieses Dekret nicht im geplanten Zeitraum, sondern erst nach Inkrafttreten der Verfassungsreform von 2001 erlassen, während das Rahmengesetz selbst laut Verfassungsgerichtshof keine Umsetzung durch die Regionen erforderte und diese folglich nicht beschränkte.¹⁵⁴⁸

C. Entwicklungen seit 2001

Mit der Verfassungsreform von 2001 ging der Sachbereich des Fremdenverkehrs in die residuale Zuständigkeit der Regionen nach Art 117 Abs 4 Verf über. Das Bestehen einer Residualkompetenz der Regionen mit Normalstatut kommt auch im staatlichen Umsetzungsdekret zum Rahmengesetz von 2001¹⁵⁴⁹ und im betreffenden Urteil des Verfassungsgerichtshofs¹⁵⁵⁰ zum Ausdruck:

„Il prospettato quadro normativo è mutato con l’emanazione, ai sensi dell’art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 135 del 2001, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, che ha dato piena attuazione alla stessa legge recependo integralmente l’accordo sottoscritto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni in data 14 febbraio 2002, nel cui ambito, tra l’altro, si è espressamente concordato tra le parti che ‘il turismo è materia di esclusiva competenza regionale’. Si tratta quindi di un’ulteriore conferma del fatto che, a decorrere dall’entrata in vigore del nuovo Titolo V [...], le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale [...].“¹⁵⁵¹

¹⁵⁴⁸ VfGH Urteil Nr 197/2003 RE Pkt 3.

¹⁵⁴⁹ Dekret des Präsidenten des Ministerrats vom 13.9.2002, GA Nr 225 vom 25.9.2002.

¹⁵⁵⁰ Siehe dazu auch die Urteile Nr 214/2006 und 76/2009.

¹⁵⁵¹ VfGH Urteil Nr 197/2003 RE Pkt 4.

Das von der Ständigen Konferenz Staat-Regionen begutachtete Dekret legt staatsweit gültige Mindeststandards für die regionale Regelung des Fremdenverkehrs fest.

Der Verfassungsgerichtshof nimmt keine strikte Unterscheidung der primären Kompetenzen der Regionen mit Sonderstatut und der residualen Befugnis der Regionen mit Normalstatut vor, sondern erachtet diese als gleichwertig:

*„[...] l'identità della materia, anche per quanto riguarda l'ambito di competenza legislativa delle ricorrenti, siano esse Regioni a statuto speciale o a statuto ordinario [...]“*¹⁵⁵²

Die statutarischen Kompetenzen der Sonderautonomien werden aber weiterhin angewandt, ohne dass sich der Verfassungsgerichtshof die Frage nach der günstigeren Kompetenzregelung gem Art 10 VerfG Nr 3/2001 stellt.¹⁵⁵³

Mit Art 1 Abs 1 der Durchführungsbestimmung GvD Nr 139 vom 18. Juni 2002¹⁵⁵⁴ wurde eine Bestimmung des Titels II („*Sviluppo economico e attività produttive*“) des GvD Nr 112/1998 in Südtirol anwendbar: Es wird vorgesehen, dass die Aufgaben im Bereich der Förderungsmaßnahmen zugunsten der Unternehmen laut Art 19, 30, 34, 41 und 48 GvD Nr 112/1998, die nicht in die Zuständigkeit des Landes fallen und daher bis dato vom Staat ausgeübt wurden, ab 1. Januar 2002 an das Land übertragen werden. Die zuzuweisenden finanziellen Mittel werden gem Art 1 Abs 2 GvD Nr 139/2002 bis zur Einstellung der staatlichen Mittelzuweisung durch Dekret des Präsidenten des Ministerrats festgelegt.

Nun betrifft der in der Durchführungsbestimmung aufgelistete Art 48 GvD Nr 112/1998 mit den *„[...] funzioni relative [...] f) alla promozione ed al sostegno della costituzione di consorzi turisticoalberghieri, come individuati dall'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 1981, n. 394 [...]“* ua auch Förderungsmaßnahmen, die in Zusammenhang mit der Kompetenz des Landes Südtirol im Bereich Fremdenverkehr und Gastgewerbe stehen.

¹⁵⁵² VfGH Urteil Nr 88/2007 RE Pkt 4.

¹⁵⁵³ Vgl zB Urteil Nr 88/2007 RE Pkt 8 ff.

¹⁵⁵⁴ GA Nr 159 vom 9.7.2002.

Der Verfassungsgerichtshof ist der Auffassung, dass die Befugnisse der regionalen Gebietskörperschaften durch den Staat beschränkt werden können, wenn dies notwendig ist:

„Con specifico riguardo al settore turistico, questa Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).“¹⁵⁵⁵

In diesem¹⁵⁵⁶ und in weiteren Urteilen¹⁵⁵⁷ hebt der Verfassungsgerichtshof aber hervor, dass aufgrund der eigentlich regionalen Kompetenz das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit greife, weshalb staatliche Dekrete – ua im Bereich der Finanzen – nur im Einvernehmen mit der Ständigen Konferenz Staat-Regionen erlassen werden dürfen.

Mit dieser auf einheitlichen Interessen beruhenden Judikatur rechtfertigte der Verfassungsgerichtshof einen bedeutenden Teil der staatlichen Bestimmungen in Art 12 GD Nr 35 vom 14. März 2005¹⁵⁵⁸ (VfGH Urteil Nr 214/2006) und in Art 1 Abs 583 ff Gesetz Nr 266 vom 23. Dezember 2005¹⁵⁵⁹ (VfGH Urteil Nr 88/2007). Art 12 Abs 1 GD Nr 35/2005 errichtete ein nationales Tourismuskomitee mit Aufgaben im Bereich der Ausrichtung und Koordinierung, was aber als verfassungswidrig eingestuft wurde.¹⁵⁶⁰ Verfassungskonform sei dagegen die mit Art 12 Abs 2 ff GD Nr 35/2005 vorgenommene Umwandlung der Körperschaft *ENIT* in eine nationale Tourismus-Agentur unter Aufsicht des zuständigen Ministers, da die Durchführungsverordnung der neuen Agentur das Einvernehmen mit den Regionen für wichtige Entscheidungen vorsieht und da die Tätigkeit der Agentur hauptsächlich auf Werbetätigkeiten beschränkt sei.¹⁵⁶¹

¹⁵⁵⁵ VfGH Urteil Nr 76/2009 RE Pkt 2.

¹⁵⁵⁶ VfGH Urteil Nr 76/2009 RE Pkt 2.

¹⁵⁵⁷ VfGH Urteile Nr 94/2008 RE Pkt 6; Nr 13/2009 RE Pkt 2.

¹⁵⁵⁸ GA Nr 62 vom 16.3.2005. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 80 vom 14.5.2005 (OBI Nr 91 zu GA Nr 111 vom 14.5.2005).

¹⁵⁵⁹ OBI Nr 211 zu GA Nr 302 vom 29.12.2005.

¹⁵⁶⁰ VfGH Urteil Nr 214/2006 RE Pkt 8.

¹⁵⁶¹ VfGH Urteil Nr 214/2006 RE Pkt 9.

Art 1 Abs 583 Gesetz Nr 266/2005 sieht vor, dass sog „*promotori*“ den Regionen die Errichtung von Qualitätstourismus-Betrieben mit nationalem Interesse vorschlagen können, wobei das Gesetz sowohl die Eigenschaften dieser Förderer (Art 1 Abs 586 Gesetz Nr 266/2005) als auch der Betriebe (Art 1 Abs 585 Gesetz Nr 266/2005) vorschreibt. Der Verfassungsgerichtshof erachtet hiervon nur das nicht normierte Einvernehmen mit der Ständigen Konferenz Staat-Regionen bei den per Dekret ausführlich zu bestimmenden Eigenschaften der Förderer als verfassungswidrig.¹⁵⁶²

Auf Landesebene wurde mit Landesgesetz Nr 3 vom 20. Februar 2002¹⁵⁶³ die Regelung der Reisebüros verabschiedet, mit Landesgesetz Nr 6 vom 23. Juli 2007¹⁵⁶⁴ wurden marktsteuernde Elemente in der Gastgewerbeordnung aufgehoben, so zB Bedarfsprüfungen bei Verlegung und Erweiterung von Gastbetrieben, die Feststellung des Bedarfs an gastgewerblichen Betrieben durch Gemeindekommissionen, die Festlegung von Landesrichtlinien für die Entwicklung des Gastgewerbes und von Anpassungsrichtlinien der Gemeinden.

Nachdem der Staat mit Gesetz Nr 96 vom 20. Februar 2006¹⁵⁶⁵ den „*agriturismo*“ regelte und der Verfassungsgerichtshof einige Bestimmungen des Gesetzes aufgrund der ausschließlichen Befugnis der Regionen für verfassungswidrig erklärte,¹⁵⁶⁶ verabschiedete das Land mit Landesgesetz Nr 7 vom 19. September 2008¹⁵⁶⁷ eine neue Regelung des Urlaubs auf dem Bauernhof, welche neben der Beherbergung ua auch die Verabreichung von Speisen und Getränken an Hofstellen, auf Almen und in Buschenschänken umfasst.¹⁵⁶⁸

Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich mehrmals zur Regelung der Tourismusberufe und sah hierbei die konkurrierende Zuständigkeit im Sachbereich der Berufe (Art 117 Abs 3 Verf) und nicht die primäre bzw residuale Kompetenz der regionalen Gebietskörperschaften im Bereich Fremdenverkehr als einschlägig an,

¹⁵⁶² VfGH Urteil Nr 88/2007 RE Pkt 11.

¹⁵⁶³ OBI Nr 2 zu ABI Nr 10 vom 5.3.2002.

¹⁵⁶⁴ OBI Nr 3 zu ABI Nr 32 vom 7.8.2007.

¹⁵⁶⁵ GA Nr 63 vom 16.3.2006.

¹⁵⁶⁶ VfGH Urteil Nr 339/2007.

¹⁵⁶⁷ ABI Nr 40 vom 30.9.2008.

so zB im Urteil über auf die staatliche Regelung der Berufe des Fremdenführers und des Reiseleiters, die von der Region Veneto angefochten wurde:

„Questa Corte ritiene che, quale che sia il settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetti sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. L'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente dello Stato [...] prescinde, cioè, dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario.“¹⁵⁶⁹

Dem staatlichen Gesetzgeber steht laut Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs insb die Festlegung der „*profili professionali*“ und der „*requisiti necessari per il relativo esercizio*“ zu.¹⁵⁷⁰

Landesgesetz Nr 14 vom 23. November 2010¹⁵⁷¹ und die entsprechende Durchführungsverordnung, DLH Nr 3 vom 12. Januar 2012,¹⁵⁷² betrifft die Ordnung der Skigebiete.

Mit GvD Nr 79 vom 23. Mai 2011¹⁵⁷³ beschloss der staatliche Gesetzgeber eine Neuordnung der staatlichen Regelung des Fremdenverkehrs: Art 3 Abs 1 lit I GvD Nr 79/2011 hebt das Rahmengesetz Nr 35/2001 auf, Anhang 1 GvD Nr 79/2011 schafft einen Einheitstext der staatlichen Fremdenverkehrsnormen („*Codice della normativa statale in tema di turismo*“). Der Verfassungsgerichtshof befasste sich im Urteil Nr 80/2012 mit dieser Regelung, nachdem der Kodex von mehreren Regionen mit Normalstatut angefochten wurde. Dabei spielte es auch eine große Rolle, dass die Regierung laut Ermächtigung nur den Auftrag hatte, die Rechtslage durch Bildung von Einheitstexten zu vereinfachen, jedoch nicht den Auftrag, neue Bestimmungen in einem regionalen Sachbereich zu schaffen:

„Esula dall'ambito della delega [...] il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato, ma coinvolge quella delle Regioni, sia nel rapporto tra principi fondamentali e legislazione di det-

¹⁵⁶⁸ Zur Almwirtschaft siehe unter IV.16.

¹⁵⁶⁹ VfGH Urteil Nr 222/2008 RE Pkt 7.

¹⁵⁷⁰ *Ex multis* VfGH Urteile Nr 271/2009 RE Pkt 2.1.; Nr 132/2010 RE Pkt 3.1.

¹⁵⁷¹ ABI Nr 48 vom 30.11.2010.

¹⁵⁷² ABI Nr 24 vom 24.1.2012.

¹⁵⁷³ OBI Nr 139 zu GA Nr 129 vom 6.6.2011.

*taglio, nelle materie di competenza concorrente, sia, a fortiori, nell'esercizio del potere di avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza regionale residuale.*¹⁵⁷⁴

Auch in Bezug auf das Verhältnis zwischen Ermächtigung und gesetzvertretendem Dekret sieht der Verfassungsgerichtshof Mängel:

*„[...] non si rinviene alcun principio e criterio direttivo nella materia 'turismo' [...]. Anche dal punto di vista del rapporto complessivo tra delega e decreto legislativo, si deve riscontrare [...] una evidente distonia. [...] Lo scrutinio sulla carenza di delega prescinde quindi dalla correttezza dell'avocazione delle competenze legislative da parte dello Stato, ed è volto piuttosto a verificare se questo accentramento di competenze sia stato [...] voluto e autorizzato dalla legge del Parlamento. Al riguardo, si deve concludere per la soluzione negativa, giacché la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la ratio propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse. I rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento.*¹⁵⁷⁵

In der Folge beurteilt der Verfassungsgerichtshof die Verfassungskonformität des GvD Nr 79/2011 und insb die Übereinstimmung mit den Kriterien in der gesetzlichen Ermächtigung des Parlaments (Vereinfachung, jedoch keine neuen Bestimmungen) anhand der einzelnen Bestimmungen des Kodex.¹⁵⁷⁶ Aus diesem Grund werden die meisten von den Regionen angefochtenen Bestimmungen für verfassungswidrig erklärt.¹⁵⁷⁷ So ist zB die Bestimmung über die Einstufung der Beherbergungsbetriebe in Anhang 1 Art 8 GvD Nr 79/2011 verfassungswidrig, da dieser Bereich laut Art 1 Abkommen zwischen Staat, Regionen und Autonomen Provinzen, rezipiert mit Dekret des Präsidenten des Ministerrats vom 13. September 2002, bereits im Kompetenzbereich der Regionen und Autonomen Provinzen war.¹⁵⁷⁸ Dasselbe gilt zB auch für die neuen Bestimmungen zur Einstu-

¹⁵⁷⁴ VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 5.5.

¹⁵⁷⁵ VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 5.7.

¹⁵⁷⁶ VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 6.

¹⁵⁷⁷ VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 6.1.

¹⁵⁷⁸ VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 6.5.

fung der Qualitätsstandards von Beherbergungsbetrieben,¹⁵⁷⁹ zur Öffentlichkeit der Preise¹⁵⁸⁰ oder zu den Reisebüros.¹⁵⁸¹

Verfassungskonform sind laut Verfassungsgerichtshof dagegen die Bestimmungen über die Unternehmen im Fremdenverkehr:

„L'art. 4, commi 1 e 2, contiene norme che regolano le imprese turistiche. Si tratta di una sostanziale riproduzione dell'art. 7 della legge 29 marzo 2001, n. 135 [...]. La disciplina in questione non incide sui rapporti tra Stato e Regioni in materia turistica, ma si mantiene nell'ambito della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato. Pertanto [...] non ridonda in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni [...].“¹⁵⁸²

Dasselbe gelte für Anhang 1 Art 19 GvD Nr 79/2011, mit dem Reisebüros verpflichtet werden, Versicherungen in der Höhe des Werts des mit dem Kunden abgeschlossenen Vertrages abzuschließen, da diese Bestimmung dem Konsumentenschutz diene und somit in den Bereich Zivilgesetzgebung falle.¹⁵⁸³

Schließlich ist auch die Bestimmung des Anhang 1 Art 24 GvD Nr 79/2011 über die Unterstützung der Initiativen zur Förderung des Fremdenverkehrs mit dem Ziel der Aufwertung des geschichtlich-künstlerischen, archäologischen, architektonischen und landschaftlichen Kulturguts verfassungskonform:

„Il censurato art. 24 sottende [...] un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica. Peraltro, l'attività di valorizzazione e di promozione svolta a livello nazionale dallo Stato [...] non inibisce alle Regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale. [...] siffatto principio in tema di «valorizzazione dei beni culturali» non altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni ma, al contrario, ne esalta le potenzialità in quanto permette di evidenziare come lo scopo perseguito da Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, non possa che essere quello di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica.“¹⁵⁸⁴

Landesgesetz Nr 9 vom 16. Mai 2012¹⁵⁸⁵ betrifft die Finanzierung im Tourismus und führt die von Art 72 ASt¹⁵⁸⁶ vorgesehenen Gebühren ein, und zwar die Gemeindeaufenthaltsabgabe (Art 1) und die Landestourismusabgabe (Art 2). Zur

¹⁵⁷⁹ Anhang 1 Art 10 GvD Nr 79/2011; VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 6.7.

¹⁵⁸⁰ Anhang 1 Art 11 Abs 1 GvD Nr 79/2011; VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 6.8.

¹⁵⁸¹ Anhang 1 Art 18 GvD Nr 79/2011; VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 6.14.

¹⁵⁸² VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 6.4.

¹⁵⁸³ VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 6.15.

¹⁵⁸⁴ VfGH Urteil Nr 80/2012 RE Pkt 6.19.

¹⁵⁸⁵ ABI Nr 22 vom 29.5.2012.

¹⁵⁸⁶ Vgl zu Art 72 ASt unter III.8.B.

Gemeindeaufenthaltsabgabe wurde mit DLH Nr 4 vom 1. Februar 2013¹⁵⁸⁷ auch eine Durchführungsverordnung erlassen. Die Durchführungsverordnung zur Landestourismusabgabe – und mit dieser die Abgabe selbst – wird dagegen erst dann erlassen bzw eingehoben, wenn die freiwilligen Beiträge der Tourismusorganisationen den Jahresbetrag von 18 Mio Euro unterschreiten. Die beiden Abgaben dienen laut Art 1 LG Nr 9/2012 der Sicherung und Stärkung der Finanzierungsgrundlage der Tourismusförderung und sind gem Art 3 LG Nr 9/2012 „für Maßnahmen von touristischer Relevanz bestimmt.“

Das Landesgesetz Nr 21 vom 5. Dezember 2012¹⁵⁸⁸ über die Regelung von Tourismusberufen betrifft die Tätigkeiten des Fremdenführers und des Reiseleiters und fügt mit Art 13 Bestimmungen in das Landesgesetz Nr 33/1991 (Berg- und Skiführerordnung) ein, mit denen ua die Tätigkeit bzw der Beruf des Bergführer-ausbilders und des Wanderleiters eingeführt werden. Nach Anfechtung einiger Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 21/2012 durch die Regierung äußerte sich der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 311/2013 und erklärte den Rekurs zur Gänze für unzulässig:

„Questa Corte ha ripetutamente affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, e in un ambito materiale inciso dalle competenze statutarie, l'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 [...], determina l'inammissibilità del ricorso statale (ex plurimis, sentenze n. 288 del 2013 e n. 90 del 2011).“¹⁵⁸⁹

Trotzdem änderte der Landesgesetzgeber alle vom Staat angefochtenen Bestimmungen ab: Art 3 Abs 1 lit b LG Nr 21/2012 wurde mit Art 8 Abs 1 LG Nr 7 vom 26. September 2014¹⁵⁹⁰ ersetzt. In der ursprünglichen Fassung sah die Bestimmung vor, dass Fremdenführer (nicht aber Reiseleiter), die eine Befähigung in einer anderen Region oder in der Provinz Trient erlangt haben, trotzdem die Befähigungsprüfung in Südtirol gem Art 6 LG Nr 21/2012 ablegen müssten. Nachdem die territoriale Beschränkung auf Staatsebene mit Art 3 Abs 1 Gesetz

¹⁵⁸⁷ ABI Nr 6 vom 5.2.2013.

¹⁵⁸⁸ ABI Nr 50 vom 11.12.2012.

¹⁵⁸⁹ VfGH Urteil Nr 311/2013 RE Pkt 3.

¹⁵⁹⁰ SO Nr 1 zu ABI Nr 38 vom 26.9.2014.

Nr 97 vom 6. August 2013¹⁵⁹¹ aufgehoben wurde („*L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale.*“), folgte auch das Land dieser Neuregelung. Nunmehr können Fremdenführer und Reiseleiter in Südtirol tätig werden, wenn sie die Befähigung in Südtirol oder in einer anderen Region oder autonomen Provinz erlangt haben.

Art 7 Abs 1 lit e LG Nr 21/2012 (Begleitung von Personen in Reisebussen auf Rundreisen in Südtirol mit Abfahrts- und Ankunftsort in Südtirol ohne Befähigungsnachweis und ohne zertifizierte Meldung des Tätigkeitsbeginns) wurde bereits mit Art 38 Abs 1 lit f LG Nr 22 vom 20. Dezember 2012¹⁵⁹² aufgehoben, Art 7 Abs 1 lit d LG Nr 21/2012 wurde dagegen mit Art 8 Abs 3 LG Nr 7/2014 ersetzt. Diese Bestimmung sah vor, dass Bedienstete der Tourismusorganisationen und der Agentur „Südtirol Marketing“ zur Gästebegleitung bei der Besichtigung von Örtlichkeiten im jeweiligen Einzugsgebiet befähigt sind, ohne dass sie eines Befähigungsnachweises oder einer zertifizierten Meldung des Tätigkeitsbeginns bedürfen. Mit der Änderung wurde diese Befreiung auf Angehörige von eingetragenen gemeinnützigen Vereinen und von Genossenschaften ausgedehnt, wobei die Vereine und Genossenschaften eine Genehmigung der Gemeinden erhalten müssen, welche erteilt wird, wenn die Grundsätze der Gemeinnützigkeit und der Ortsgebundenheit und das Erbringen von Tätigkeiten, die zur Hebung der Wertschätzung für das landschaftliche, künstlerische und geschichtliche Erbe führt, erfüllt werden.

Art 13 Abs 2 LG Nr 21/2012 fügte die Tätigkeit des Wanderleiters in Landesgesetz Nr 33/1991 (Berg- und Skiführerordnung) ein (Art 8-ter) und regelte diese. Mit Art 14 Abs 1 lit d LG Nr 7/2014 wurde die Bestimmung wieder aufgehoben. Zugleich wurde mit Art 6 LG Nr 7/2014 eine Neuregelung von Wanderleitungen und der Tätigkeit des Wanderleiters in das Landesgesetz Nr 33/1991 eingefügt, diesmal in Art 17-bis bzw 17-ter. Die neue Regelung umfasst nicht mehr die Tätigkeit der Information und Vermittlung der Wertschätzung für „*die Landschaft und*

¹⁵⁹¹ GA Nr 194 vom 20.8.2013.

¹⁵⁹² ABI Nr 1 vom 2.1.2013.

die Naturschönheiten sowie die historischen, ethnografischen und topografischen Aspekte der erwanderten Gebiete“, sondern nur noch die reine Begleitung auf Wanderwegen.

Während zuvor nur Inhaber von Betrieben im Rahmen der Tätigkeiten des Urlaubs auf dem Bauernhofs, Inhaber von Beherbergungsbetrieben und von Privatzimmervermietungen bei Wanderungen mit Gästen von der Anwendung des Landesgesetzes Nr 33/1991 ausgeschlossen waren, unterliegt die Tätigkeit der Wanderleitung nunmehr nur mehr dem Landesgesetz, wenn die Tätigkeit im Rahmen eigener Organisationen erfolgt. Nach Besuch eines Kurses und Bestehen der Prüfung kann zudem die Eintragung in das eigene Sonderverzeichnis der Wanderleiter beantragt und in der Folge die Bezeichnung Wanderleiter bzw Wanderführer verwendet werden. Zuvor war die Landesregierung für die Bestimmung des Gebiets, der Bedingungen und der Modalitäten der Berufsausübung zuständig und nur Bergführer und Bergführeranwärter durften die Tätigkeit des Wanderleiters sofort ausüben.

Das Gesetzesdekret Nr 83 vom 31. Mai 2014¹⁵⁹³ enthält neben einigen Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs auch eine Verfahrensbestimmung: Gem Art 13 Abs 1 GD Nr 83/2014 unterstehen *„l'avvio e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive“* (lit a) und *„l'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo, nel rispetto dei requisiti professionali, di onorabilità e finanziari, previsti dalle competenti leggi [...] delle province autonome di Trento e di Bolzano“* (lit b) fortan dem Institut der zertifizierten Meldung des Tätigkeitsbeginns, Art 13 Abs 2 GD Nr 83/2014 verpflichtet die Regionen und die Autonomen Provinzen, ihre Fremdenverkehrsordnungen an die Vereinfachungsgrundsätze des Abs 1 anzupassen.

D. Ergebnis

Insgesamt lassen sich seit dem Jahr 1992 sowohl positive als auch negative Entwicklungen im Sachbereich Fremdenverkehr und Gastgewerbe einschließlich

der Führer, der Bergträger, der Schilehrer und der Schischulen (Art 8 Nr 20 ASt) festhalten.

Im Zeitraum von 1992 bis 2001 bestätigte der Verfassungsgerichtshof die Zuständigkeit der Autonomen Provinz Bozen im Bereich der Fremdenverkehrswerbung im Ausland. Erwähnenswert ist auch die durch ein aufhebendes Referendum bedingte Auflösung des Tourismusministeriums, was die Rolle des Staates im Bereich des Fremdenverkehrs zurückdrängte und deutlich mehr Spielraum für die Regionen im Allgemeinen und auch für die Autonome Provinz Bozen im Besonderen zur Folge hatte.

Im Jahr 2002 wurde die Zuständigkeiten der Autonomen Provinz Bozen im Umsetzung von Art 10 GvD Nr 112/1998 um Befugnisse in den Bereichen der Förderung und der Unterstützung der Errichtung von Konsortien im Bereich des Fremdenverkehrs und der Beherbergungsbetriebe erweitert.

Seit der Verfassungsreform von 2001 gehört der Sachbereich Tourismus zu den residualen regionalen Gesetzgebungsbefugnissen gem Art 117 Abs 4 Verf. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs ist dadurch gekennzeichnet, dass nur selten ausschließliche staatliche Gesetzgebungsbefugnisse gem Art 117 Abs 2 Verf gegenüber den Regionen geltend gemacht werden. Dadurch ergibt sich eine wenig zentralistische Judikatur. Der Verfassungsgerichtshof unterscheidet kaum zwischen statutarischer und residualer Kompetenz, lässt aber auf der Grundlage der Erfordernis einheitlicher Kriterien eine Beschränkung der autonomen Befugnisse durch staatliche Vorgaben zu, wobei er die Einhaltung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit prüft.

Einschränkungen der Gesetzgebungsautonomie der Autonomen Provinz Bozen ergeben sich jedoch hinsichtlich der Berufe im Fremdenverkehr. Der Verfassungsgerichtshof betrachtet die konkurrierende regionale Kompetenz im Bereich Berufe gem Art 117 Abs 3 Verf und nicht die primäre statutarische Kompetenz gem Art 8 Nr 20 ASt als einschlägig. Er sieht deshalb den Staat zur Regelung der

¹⁵⁹³ GA Nr 125 vom 31.5.2014. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 106 vom 29.7.2014 (GA Nr 175 vom 30.7.2014).

Berufsbilder und zur Festsetzung der für die Ausübung beruflicher Tätigkeiten erforderlichen Voraussetzungen zuständig, die Autonome Provinz hat sich an die Grundsätze der einschlägigen staatlichen Gesetzgebung zu halten.

Allerdings sind nicht wenige Einschränkungen der Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie der Autonomen Provinz Bozen auch auf die Vorgaben des Unionsrechts zurückzuführen, insb auf die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit.

21. Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Forstpersonal, Vieh- und Fischbestand, Pflanzenschutzanstalten, landwirtschaftliche Konsortien und landwirtschaftliche Versuchsanstalten, Hagelabwehr, Bodenverbesserung (Art 8 Nr 21 ASt)

A. Stand 1992

Die primäre Gesetzgebungsbefugnis in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Forstpersonal, Vieh- und Fischbestand, Pflanzenschutzanstalten, landwirtschaftliche Konsortien und landwirtschaftliche Versuchsanstalten, Hagelabwehr, Bodenverbesserung gem Art 8 Nr 21 ASt wurde in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 9 an die Autonome Provinz übertragen. Die ausführliche statutarische Definition des Art 8 Nr 21 darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Land- und Forstwirtschaft den Sachbereich von Landeszuständigkeit bilden, während die restlichen Begriffe keine eigenen Sachgebiete darstellen, sondern als Detailkompetenzen der Land- und Forstwirtschaft einzustufen sind. Die Land- und Forstwirtschaft weist Berührungspunkte mit mehreren Sachbereichen von Landeszuständigkeit auf: Raumordnung (Art 8 Nr 5 ASt),¹⁵⁹⁴ Landschaftsschutz (Art 8 Nr 6 ASt),¹⁵⁹⁵ Gemeinnutzungsrechte (Art 8 Nr 7 ASt),¹⁵⁹⁶ Mindestkultur-

¹⁵⁹⁴ Siehe hierzu näher unter IV.5.

¹⁵⁹⁵ Siehe hierzu näher unter IV.6.

¹⁵⁹⁶ Siehe hierzu näher unter IV.7.

einheiten und Ordnung der geschlossenen Höfe (Art 8 Nr 8 ASt),¹⁵⁹⁷ Jagd und Fischerei (Art 8 Nr 15 ASt)¹⁵⁹⁸ sowie Almwirtschaft (Art 8 Nr 16 ASt).¹⁵⁹⁹

Mit DPR Nr 115 vom 20. Jänner 1973¹⁶⁰⁰ wurden die land- und forstwirtschaftlichen Güter,¹⁶⁰¹ die bis dahin Eigentum des Staates waren, sowie die Forste,¹⁶⁰² die zum Vermögen der Region gehörten, auf die Autonomen Provinzen Trient und Bozen übertragen.

Der Inhalt der Sachbereichs Land- und Forstwirtschaft wird von der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 279 vom 22. März 1974¹⁶⁰³ präzisiert. Dabei ist zunächst der umfangreiche Kompetenzvorbehalt zu Gunsten des Staates in Art 8 DPR Nr 279/1974 hervorzuheben:

„Die Zuständigkeit der staatlichen Organe bleibt aufrecht im Hinblick:

- a) auf die internationale Beziehungen und auf die Beziehungen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,*
- b) auf die Anwendung von Verordnungen und anderen Rechtsakten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Preis- und Marktpolitik,¹⁶⁰⁴*
- c) auf die Forschung und die wissenschaftlichen Versuche von gesamtstaatlichem Interesse in Land- und Forstwirtschaft,*
- d) auf die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Pflanzen oder Samenteilchen und Saatgut ausländischer Herkunft; auf die Einfuhr- und Ausfuhr von Vieh für Auf- und Nachzucht sowie von Samenmaterial; auf die Ausstellung von Pflanzenschutzbescheinigungen für die Ausfuhr, die Durchfuhr und die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen,*
- e) auf den internationalen Handel mit landwirtschaftlichen und viehwirtschaftlichen Erzeugnissen,*
- f) auf die Eingriffe zur Regelung des Agrarmarktes einschließlich jener, die zu Gunsten von Zusammenschlüssen landwirtschaftlicher Produzenten vorgenommen werden,*
- g) auf die Unterdrückung von Verfälschungen bei der Zubereitung von und beim Handel mit Substanzen zum landwirtschaftlichen Gebrauch und landwirtschaftlichen Erzeugnissen,¹⁶⁰⁵*
- h) auf die Ernährung,*

¹⁵⁹⁷ Siehe hierzu näher unter IV.8.

¹⁵⁹⁸ Siehe hierzu näher unter IV.15.

¹⁵⁹⁹ Siehe hierzu näher unter IV.16.

¹⁶⁰⁰ OBI zum GA Nr 101 vom 18.04.1973.

¹⁶⁰¹ Art 8 lit c DPR Nr 115/1973.

¹⁶⁰² Art 4 Abs 1 DPR Nr 115/1973.

¹⁶⁰³ GA Nr 196 vom 26.7.1974.

¹⁶⁰⁴ Siehe auch VfGH Urteile Nr 304 RE Pkt 2.4; Nr 433/1987 RE Pkt 1.1.

¹⁶⁰⁵ Siehe auch VfGH Urteil Nr 745/1988 RE Pkt 3.4.

- i) auf die Ausstellung von Waffenpässen zum Jagdgebrauch,
- j) auf den gesamtstaatlichen Solidaritätsfonds für Naturkatastrophen und Witterungsunbilden,¹⁶⁰⁶
- k) auf die Führung der Bücher über die Sorten der Samenerzeugnisse.“

Art 66 DPR Nr 616/1977 befasst sich mit den Verwaltungsbefugnissen der Regionen mit Normalstatut im Sachbereich Land- und Forstwirtschaft, alle noch nicht der Autonomen Provinz zufallenden Verwaltungsbefugnisse werden gemäß den in DPR Nr 526/1987 enthaltenen Regeln auf sie ausgedehnt:¹⁶⁰⁷

„Le funzioni amministrative nella materia «agricoltura e foreste» concernono: le coltivazioni della terra e le attività zootecniche e l'allevamento di qualsiasi specie con le relative produzioni, i soggetti singoli o associati che vi operano, i mezzi e gli strumenti che vi sono destinati; la difesa e la lotta fitosanitaria; i boschi, le foreste e le attività di produzione forestale e di utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali; la raccolta, conservazione, trasformazione ed il commercio di prodotti agricoli, silvo-pastorali e zootecnici da parte di imprenditori agricoli singoli o associati; gli interventi a favore dell'impresa e della proprietà agraria singola e associata; le attività di divulgazione tecnica e di preparazione professionale degli operatori agricoli e forestali; le attività di ricerca e sperimentazione di interesse regionale; le destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici; il demanio armentizio; la bonifica integrale e montana; [...].

Le funzioni predette comprendono anche:

- a) la propaganda per la cooperazione agricola, la propaganda, la divulgazione tecnica e l'informazione socio-economica in agricoltura, la formazione e qualificazione professionali degli operatori agricoli, l'assistenza aziendale ed internazionale nel settore agricolo e forestale;*
- b) il miglioramento fondiario e l'ammodernamento delle strutture fondiarie;*
- c) gli interventi di incentivazione e sostegno della cooperazione e delle strutture associative per la coltivazione, la lavorazione ed il commercio di prodotti agricoli;*
- d) il miglioramento e incremento zootecnico, il servizio diagnostico nelle malattie trasmissibili degli animali e delle zoonosi, la gestione dei centri di fecondazione artificiale;*
- e) ogni altro intervento sulle strutture agricole anche in attuazione di direttive e regolamenti comunitari, ivi compresa l'erogazione di incentivi e contributi. [...].”*

Das DPR Nr 616/1977 definiert außerdem die Verwaltungsbefugnisse hinsichtlich Konservierung und Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten (*conservazione e trasformazione di prodotti agricoli*),¹⁶⁰⁸ Forste (*foreste*),¹⁶⁰⁹ Förderung und Begünstigung von landwirtschaftlicher Produktion (*promozione e agevolazione di*

¹⁶⁰⁶ Siehe auch VfGH Urteil nr 96571988 RE Pkt 4.

¹⁶⁰⁷ Vgl zu DPR Nr 616/1977 im Allgemeinen unter III.3.B.

¹⁶⁰⁸ Art 67 DPR Nr 616/1977.

¹⁶⁰⁹ Art 69 DPR Nr 616/1977.

produzioni agricole),¹⁶¹⁰ Bonifizierungskonsortien (*consorzi di bonifica*),¹⁶¹¹ Pflanzenschutz (*difesa contro le malattie delle piante coltivate*)¹⁶¹² sowie Unterstützung für die Benutzer landwirtschaftlicher Maschinen (*assistenza agli utenti di motori agricoli*).¹⁶¹³

Die Ausgestaltung der Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen im Bereich Landwirtschaft lässt sich in folgende Unterkategorien zusammenfassen: Bodenverbesserung, landwirtschaftliches Versuchswesen und Pflanzenschutz, Tierzucht, Förderung der Landwirtschaft und Nahrungsmittelhygiene.

Was die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers in der Bodenverbesserung¹⁶¹⁴ zum Stand 1992 anbelangt, muss auf Landesgesetz Nr 28 vom 11. Juni 1975¹⁶¹⁵ verwiesen werden. Art 1 LG Nr 28/1975 sieht vor, dass die Autonome Provinz Bozen Bodenverbesserungen selbst oder mittels Bonifizierungs- und Bodenverbesserungskonsortien durchführt, wobei der Aufgabenbereich mittels Verweis auf Art 2 Abs 2 KglD Nr 215 vom 13. Februar 1933¹⁶¹⁶ festgelegt wird. Art 2 Abs 2 Kgl D Nr 215/1933 legt folgende ua Aufgabenbereiche fest:

„[...] a) le opere di rimboschimento e ricostituzione di boschi deteriorati, di correzione dei tronchi montani dei corsi di acqua, di rinsaldamento delle relative pendici, anche mediante creazione di prati o pascoli alberati, di sistemazione idraulico-agraria delle pendici stesse, in quanto tali opere siano volte ai fini pubblici della stabilità del terreno e del buon regime delle acque; b) le opere di bonificazione dei laghi e stagni, delle paludi e delle terre paludose o comunque deficienti di scolo; c) il consolidamento delle dune e la piantagione di alberi frangivento; d) le opere di provvista di acqua potabile per le popolazioni rurali; e) le opere di difesa dalle acque, di provvista e utilizzazione agricola di esse; [...].”

Die Detailgestaltung im Bereich Bodenverbesserung wurde mit Landesgesetz Nr 34 vom 8. November 1982¹⁶¹⁷ fortgesetzt, indem die Verwaltung der Bonifizierungskonsortien geregelt wurde und Bestimmungen zur Flurbereinigung erlassen wurden.

¹⁶¹⁰ Art 72 DPR Nr 616/1977.

¹⁶¹¹ Art 73 DPR Nr 616/1977.

¹⁶¹² Art 74 DPR Nr 616/1977.

¹⁶¹³ Art 76 DPR Nr 616/1977.

¹⁶¹⁴ Die einschlägige Durchführungsbestimmung DPR Nr 279/1974 beschränkt sich bezüglich der Zuständigkeit in der Bodenverbesserung darauf, in Art 4 die Auflösung des Bonifizierungskonsortiums Gmund- San Michele zu verfügen.

¹⁶¹⁵ ABI Nr 34 vom 08.07.1975.

¹⁶¹⁶ GA Königreich Italien Nr 79 vom 4.4.1933.

Die Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz Bozen im landwirtschaftlichem Versuchswesen und Pflanzenschutz zum Stand 1992 lässt sich von zwei Normen des DPR Nr 279/1974 ableiten. Der Umfang der autonomen Kompetenzsphäre *in puncto* landwirtschaftliches Versuchswesen wird von Art 8 lit c DPR Nr 279/1974 dahingehend abgegrenzt, dass bezüglich wissenschaftlicher Versuche von gesamtstaatlichem Interesse die Zuständigkeit der staatlichen Organe aufrecht bleibt. Im Bereich des Pflanzenschutzes ist dagegen auf Art 12 DPR Nr 279/1974 zu verweisen:

„Das Pflanzenschutzamt von Bozen wird auf die Provinz Bozen übertragen, auch wenn es die dem Staat vorbehaltenen Befugnisse auf Grund der Weisungen für Land- und Forstwirtschaft ausübt.

Das Pflanzenschutzamt von Bozen sorgt weiterhin auf Grund der Weisungen der Staatsorgane für die Ausstellung der Pflanzenschutzbescheinigungen für die Ausfuhr, Durchfuhr und Einfuhr.“

Hiervon abgesehen stellt Art 13 DPR Nr 279/1974 die Pflanzenschutzbescheinigungen, die von den Ämtern der autonomen Provinzen ausgestellt werden, jenen Bescheinigungen gleich, die von den Ämtern des Ministeriums für Land- und Forstwirtschaft ausgestellt werden.¹⁶¹⁸

Auf der Grundlage dieser Bestimmungen wurden mit Landesgesetz Nr 53 vom 3. November 1975¹⁶¹⁹ Bestimmungen zur Ausgestaltung dieses Sachbereichs erlassen. Hervorzuheben ist die Errichtung des land- und forstwirtschaftlichen Versuchswesens Laimburg,¹⁶²⁰ dem äußerst weitreichende Aufgaben übertragen wurden.¹⁶²¹ Eine weitere Ausgestaltung der autonomen Kompetenzsphäre erfolgte mit Landesgesetz Nr 8 vom 23. März 1981,¹⁶²² mit welchem Bestimmungen zum Schutz der landwirtschaftlichen Kulturen sowie zur Überwachung der Obstbaumschulen erlassen wurden.

¹⁶¹⁷ ABI Nr 53 vom 16.11.1982.

¹⁶¹⁸ Art 13 DPR Nr 279/1974.

¹⁶¹⁹ ABI Nr 57 vom 20.11.1975.

¹⁶²⁰ Art 3 LG Nr 53/1975.

¹⁶²¹ Die Aufgaben wurden zunächst von Art 4 LG Nr 53/1975 präzise festgelegt, später mit der Definition von Art 2 LG Nr 26 vom 3.8.1983 (ABI Nr 42 vom 16.08.1983) wie folgt ersetzt: „L'attività del centro consiste in ricerche di base e in ricerche finalizzate, nonché nell'esecuzione di sperimentazioni e in tutte le attività a queste connesse, al fine di migliorare le cognizioni e le tecniche relative ai vari settori dell'agricoltura e della silvicoltura provinciale.“

¹⁶²² ABI Nr 20 vom 14.04.1981.

Auf dem Teilgebiet der Tierzucht ermöglicht Art 9 DPR Nr 279/1974 dem Landesgesetzgeber, die Erfordernisse und Bedingungen für die Aufnahme der von der staatlichen Gesetzgebung anerkannten Rassen in das Herdbuch festzulegen. Weiters kann die Kontrolle über die Erzeugung und den Handel von Saatgut sowie anderem Vermehrungsmaterial mit Landesgesetz geregelt werden.¹⁶²³

Die von der einschlägigen Durchführungsbestimmung zugesicherten Befugnisse im Bereich der Tierzucht wurden von Gesetz Nr 30 vom 15. Jänner 1991¹⁶²⁴ (*Disciplina della riproduzione animale*) eingeschränkt, welches detaillierte Bestimmungen auf diesem Bereich einführte. Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 30/1991 stufte nämlich all jene Bestimmungen dieses Gesetzes, die EG-Recht (nunmehr EU-Recht) umsetzen, als grundlegende Bestimmungen einer wirtschaftlich-sozialen Reform ein;¹⁶²⁵ ua war in offenkundigem Widerspruch zu Art 9 DPR Nr 279/1974 die Führung der Herdbücher den nationalen Zuchtverbänden übertragen worden. Der von den Autonomen Provinzen Trient und Bozen angerufene Verfassungsgerichtshof betonte, dass nicht die Voraussetzungen vorliegen, um das Gesetz Nr 30/1991 als grundlegendes wirtschaftlich-soziales Reformgesetz einzustufen¹⁶²⁶ und beanstandete die Verletzung des Art 8 Nr 21 ASt:

„Disponendo in questi termini il legislatore statale ha, peraltro, adottato una tecnica normativa del tutto impropria e irrazionale, che ha forzato il quadro dei limiti costituzionali predisposti per le competenze legislative degli enti territoriali dotati di speciali autonomia, apportando, di conseguenza, una lesione – più che al potere di attuazione delle direttive comunitarie spettante alle Province ai sensi dell’art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 [...] – alla competenza primaria delle stesse Province in tema di «patrimonio zootecnico».“¹⁶²⁷

Folglich könnten nur jene Bestimmungen des Gesetz Nr 30/1991 auf die autonomen Provinzen Anwendung finden, die Gemeinschaftsrecht direkt umsetzen.¹⁶²⁸

Direkte Auswirkung dieses Entscheides war die Wiederherstellung der mit Art 9 DPR Nr 279/1974 verankerten Landeszuständigkeit zur Führung der Herdbücher.

¹⁶²³ Art 9 Abs 2 DPR Nr 279/1974.

¹⁶²⁴ GA Nr 24 vom 29.01.1991.

¹⁶²⁵ Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 30/1991 lautet: „*Nei limiti in cui attuino la normativa comunitaria, le disposizioni della presente legge costituiscono altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.*“

¹⁶²⁶ VfGH Urteil Nr 349/1991 RE Pkt 3.

¹⁶²⁷ VfGH Urteil Nr 349/1991 RE Pkt 3.

¹⁶²⁸ VfGH Urteil Nr 349/1991 RE Pkt 3.

Mit Landesgesetz Nr 2 vom 11. Jänner 1975¹⁶²⁹ wurden dringliche Maßnahmen für die Viehwirtschaft eingeführt, wobei in erster Linie auf Prämien, Beiträge und Förderungen gesetzt wurde, Landesgesetz Nr 37 vom 26. Juli 1978¹⁶³⁰ wurde zur Regelung der künstlichen Besamung im Bereich der Viehzucht erlassen, Landesgesetz Nr 3 vom 12. Jänner 1983¹⁶³¹ führte zur Gliederung der Aufgabenbereiche des Veterinärwesens und zur Neuordnung des tierärztlichen Dienstes, während mit Landesgesetz Nr 1 vom 29. Juni 1989¹⁶³² Bestimmungen zum Schutz der Bienenhaltung erlassen wurden.

Die Förderung der Landwirtschaft umfasst zum Stand 1992 ua folgende Aspekte: Die Förderung des Beratungswesens und der sozioökonomischen Information (Landesgesetz Nr 24 vom 29. August 1972¹⁶³³), Maßnahmen bei Notfällen in der Landwirtschaft (Landesgesetz Nr 83 vom 29. November 1973¹⁶³⁴), Maßnahmen zu Gunsten der Landwirtschaft (Landesgesetz Nr 1 vom 11. Jänner 1974¹⁶³⁵), Beiträge zu Gunsten von Viehversicherungsvereinen (Landesgesetz Nr 20 vom 11. November 1974¹⁶³⁶), Dringende Maßnahmen für die Viehzucht (Landesgesetz Nr 2 vom 11. Jänner 1975¹⁶³⁷), Errichtung eines Rotationsfonds für die Viehzucht und für die Mechanisierung der Landwirtschaft (Landesgesetz Nr 12 vom 22. Mai 1980¹⁶³⁸), Schutz vor Unwetterschäden (Landesgesetz Nr 8 vom 16. April 1985¹⁶³⁹), Kreditbeihilfe zur Förderung des bäuerlichen Eigentums (Landesgesetz Nr 31 vom 10. Dezember 1987¹⁶⁴⁰).

Die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz im Bereich Förderung der Landwirtschaft wurde durch das Gesetz Nr 984 vom 27. Dezember 1977,¹⁶⁴¹ welches die Koordinierung der Fördermaßnahmen in verschiedenen Bereichen der

¹⁶²⁹ ABI Nr 8 vom 04.02.1975

¹⁶³⁰ ABI Nr 43 vom 05.09.1978.

¹⁶³¹ ABI Nr 4 vom 25.01.1983.

¹⁶³² ABI Nr 32 vom 18.07.1989.

¹⁶³³ ABI Nr 44 vom 26.09.1972.

¹⁶³⁴ ABI Nr 54 vom 18.12.1973.

¹⁶³⁵ ABI Nr 5 vom 29.01.1974.

¹⁶³⁶ ABI Nr 56 vom 03.12.1974.

¹⁶³⁷ ABI Nr 8 vom 04.02.1975.

¹⁶³⁸ ABI Nr 31 vom 10.06.1980.

¹⁶³⁹ ABI Nr 20 vom 30.04.1985.

¹⁶⁴⁰ ABI Nr 57 vom 22.12.1987.

¹⁶⁴¹ GA Nr 8 vom 09.01.1978.

Landwirtschaft wie zB Tierzucht, Obstbau, Gartenbau, Aufforstung, Bewässerung und Weinbau regelte,¹⁶⁴² massiv eingeschränkt. Das Gesetz Nr 984/1977 errichtete ein *Interministerielles Komitee für die Landwirtschafts- und Nahrungsmittelpolitik*,¹⁶⁴³ welches mit der Aufgabe betraut wurde, einen nationalen Landwirtschaftsplan auszuarbeiten, an den sich auch die Autonomen Provinzen Trient und Bozen anpassen mussten.¹⁶⁴⁴

Diese Einschränkung wurde vom Verfassungsgerichtshof mit Urteil Nr 340/1983 gerügt:

*„Nella presente controversia, ci troviamo di fronte a un diffuso e dettagliato complesso di prescrizioni, che investono la materia dell'agricoltura e foreste sotto molteplici aspetti sopra richiamati [...]. Si è così delineata una capillare e penetrante interferenza della normazione statale nella sfera che si assume lesa.“*¹⁶⁴⁵

Der Verfassungsgerichtshof erklärte in der Folge das Gesetz Nr 340/1983 in jenem Bereich für verfassungswidrig, in dem es sich auf die Autonomen Provinzen Trient und Bozen bezieht.

Eine weitere Einschränkung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz bezüglich der Förderung der Landwirtschaft erfolgte durch Art 17 Gesetz Nr 423 vom 1. August 1981.¹⁶⁴⁶ Diese Norm stellte die Autonomen Provinzen auf eine Ebene mit den Regionen mit Normalstatut. Bei der Ausschüttung von staatlichen Fördermitteln im Bereich Landwirtschaft mussten sich auch die Sonderautonomien an die Vorgaben des Gesetz Nr 423/1981 halten, sodass ihnen jeglicher Ermessensspielraum entzogen wurde.¹⁶⁴⁷ Mit Urteil Nr 357/1985 erklärte der Verfassungsgerichtshof die Einschränkung der autonomen Zuständigkeit durch Art 17 Gesetz Nr 423/1981 für verfassungswidrig:

¹⁶⁴² Der Titel des Gesetzes lautete: *Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani.*

¹⁶⁴³ Art 2 Gesetz Nr 984/1977 spricht von *Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare (CIPAA)*.

¹⁶⁴⁴ Art 3 f Gesetz Nr 984/1977.

¹⁶⁴⁵ VfGH Urteil Nr 340/1983 RE Pkt 6.2.

¹⁶⁴⁶ GA Nr 216 vom 07.08.1981.

¹⁶⁴⁷ Art 17 Gesetz Nr 423/1981 lautete: *„Le Regioni a Statuto ordinario e speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni professionali, sindacali e cooperative maggiormente rappresentative a livello regionale, nonché le associazioni e le unioni dei produttori di cui alla legge 20 ottobre 1978, n. 674 e legge 27 luglio 1967, n. 622, possono apportare all'occorrenza, secondo propri programmi*

„[...] ad avviso della Corte i vincoli che circondano l'erogazione degli stanziamenti in questione vulnerano il nucleo della competenza provinciale proprio per via dell'art. 17, là dove è prescritta l'osservanza delle destinazioni di spesa, che risultano, in ciascun articolo censurato, dalle previsioni del legislatore. Il margine di scelta e di apprezzamento lasciato alla Provincia, non diversamente dalle Regioni a Statuto ordinario, si riduce, infatti, alla facoltà di variare la devoluzione delle somme loro assegnate, sempre nell'ambito, tuttavia, al quale la spesa è destinata. Il risultato è incompatibile con le esigenze ed il rango dell'autonomia speciale.“¹⁶⁴⁸

Das Urteil Nr 116/1991 des Verfassungsgerichtshofs erging zur Förderung der Landwirtschaft. Der Verfassungsgerichtshof erklärte dabei mehrere Bestimmungen des Gesetz Nr 87 vom 9. April 1990¹⁶⁴⁹ (*Interventi urgenti per la zootecnia*) für verfassungswidrig, sodass der Spielraum im Bereich der Förderung der Landwirtschaft zu Gunsten der autonomen Provinzen abgesichert wurde:

„L'approvazione dei progetti di ristrutturazione e sviluppo presentati dalle imprese di allevamento, produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotto zootecnici [...] sono tutti, interventi di natura concreta e puntuale che, ove non risultino giustificati dalla presenza di un comprovato interesse di carattere nazionale, si presentano lesivi delle attribuzioni spettanti, in materia di agricoltura, alle Regioni ed alle Province autonome.“¹⁶⁵⁰

Ebenfalls zu Gunsten des Landesgesetzgebers entschied der Verfassungsgerichtshof mit Urteil Nr 204/1991 einen Befugniskonflikt, der zwischen dem Minister für Land- und Forstwirtschaft und den autonomen Provinzen aufgetreten war. Mit Dekret Nr 351 vom 28. Mai 1990¹⁶⁵¹ hatte der Minister für Land- und Forstwirtschaft die Gewährung der Fördergelder äußerst detailliert geregelt und so den Spielraum der autonomen Provinzen massiv eingeengt: Ua wurden die Beitragsempfänger, die Formen, in denen Beiträge gewährt werden¹⁶⁵² sowie der Verwendungszweck¹⁶⁵³ taxativ festgelegt. Der Verfassungsgerichtshof annullierte das Dekret Nr 351/1990, indem er unterstrich, dass per Ministerialdekret keinesfalls primäre Gesetzgebungsbefugnisse von Sonderautonomien eingeschränkt

d'intervento, eventuali variazioni alla devoluzione delle somme loro assegnate, nell'ambito delle destinazioni di cui alla presente legge.“ Vgl zur Finanzautonomie unter III.8.

¹⁶⁴⁸ VfGH Urteil Nr 357/1985 RE Pkt 5.

¹⁶⁴⁹ GA Nr 98 vom 28.04.1990.

¹⁶⁵⁰ VfGH Urteil Nr 116/1991 RE Pkt 6.

¹⁶⁵¹ GA Nr 279 vom 29.11.1990.

¹⁶⁵² Art 2 Dekret Nr 351/1990.

¹⁶⁵³ Art 3 Dekret Nr 351/1990.

werden können.¹⁶⁵⁴ Eine derartige Einschränkung muss mit Gesetz unter Berufung auf das nationale Interesse erfolgen.¹⁶⁵⁵

Es lässt sich also festhalten, dass die autonomen Zuständigkeiten im Bereich Förderung der Landwirtschaft bis 1992 mehrfach vom Staat eingeschränkt wurden, jedoch im Rahmen der Judikatur des Verfassungsgerichtshof in der Regel wieder hergestellt wurden.

Auf dem Teilgebiet der Nahrungsmittelhygiene verstößt die Einrichtung eines Registers zur Produktion und zum Handel des Weins auf regionaler Basis weder gegen die Landeskompetenz gem Art 8 Nr 21 ASt noch gegen die Befugnis gem Art 8 Nr 1 ASt.¹⁶⁵⁶ Mit Landesgesetz Nr 12 vom 30. März 1988¹⁶⁵⁷ wurden Bestimmungen zur Bekämpfung der Verfälschung von Wein erlassen wurde. Die Kontrolle und Überwachung der Herstellung und des Handels von Produkten aus dem Weinbau und der Kellerwirtschaft nimmt die Landesverwaltung im Einvernehmen mit den Überwachungsinstituten war.¹⁶⁵⁸

Im Bereich Forstwirtschaft bestimmt die einschlägige Durchführungsbestimmung, DPR Nr 279/1974, dass Bedienstete der höheren und der gehobenen Laufbahn des Forstpersonals der autonomen Provinzen, mittels Dekret des zuständigen Regierungskommissärs, die Stellung eines Wachmannes der öffentlichen Sicherheit zu erhalten können, wodurch sie zum Tragen von Waffen ermächtigt werden.¹⁶⁵⁹

In der Ausgestaltung des Bereichs Forstwirtschaft ist die Gründung des Landesbetriebes für Forst- und Domänenverwaltung mit Landesgesetz Nr 28 vom 17. Oktober 1981¹⁶⁶⁰ hervorzuheben. Diesem Landesbetrieb überträgt Landesgesetz Nr 28/1981 umfangreiche Befugnisse, die vom Inhalt der Landeszuständigkeit im

¹⁶⁵⁴ VfGH Urteil Nr 204/1991 RE Pkt 3 betont: „*Si deve ritenere, [...] che l'atto impugnato sia in radice illegittimo e lesivo delle attribuzioni costituzionalmente assegnate alle Province ricorrenti, poiché non è ammissibile che norme dirette a limitare l'esercizio delle competenze regionali o provinciali, tanto più se di carattere esclusivo, siano poste attraverso una fonte qualificabile come regolamento ministeriale.*”

¹⁶⁵⁵ VfGH Urteil Nr 204/1991 RE Pkt 3.

¹⁶⁵⁶ VfGH Urteil Nr 745/1988 RE Pkt 3.2.

¹⁶⁵⁷ ABI Nr 17 vom 12.04.1988.

¹⁶⁵⁸ Art 1 LG Nr 12/1988.

¹⁶⁵⁹ Art 14 DPR Nr 279/1974.

¹⁶⁶⁰ ABI Nr 54 vom 03.11.1981.

Bereich Forstwirtschaft zeugen: die Verwaltung und Nutzung der Forste¹⁶⁶¹ der Autonomen Provinz Bozen,¹⁶⁶² Bodenschutz und Erhaltung und Wiederherstellung des hydrogeologischen und bioökologischen Gleichgewichts,¹⁶⁶³ Anlegen von Holzvorräten sowie Verarbeitung und Vermarktung des gewonnenen Holzes,¹⁶⁶⁴ Forschungstätigkeiten, Erhebungen und Lehrveranstaltungen sowie Aus- und Weiterbildung des Forstpersonals, der Forstarbeiter.¹⁶⁶⁵

Hinsichtlich der Verwaltungsbefugnis im Sachgebiet Land- und Forstwirtschaft verfügt Art 1 Abs 1 DPR Nr 279/1974, dass die Befugnisse der Staatsverwaltung im Bereich Land- und Forstwirtschaft von den Autonomen Provinzen Trient und Bozen unter Beachtung der Bestimmungen des DPR Nr 279/1974 ausgeübt werden.¹⁶⁶⁶ Hervorzuheben ist Art 10 DPR Nr 279/1974, der die Ausübung der staatlichen Verwaltungsbefugnisse auf den Sachbereichen gem Art 8 lit d und lit f auf die autonomen Provinzen überträgt, die sie in Übereinstimmung mit den von der zuständigen staatlichen Stelle erteilten Richtlinien ausüben.

Hinsichtlich der Anwendung und allfälligen Ausführung und Ergänzung einschlägiger Verordnungen der EWG im Bereich der Milchproduktion hielt der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 340/1987 die grundsätzliche Zuständigkeit der Autonomen Provinz dazu fest, sollte eine einheitliche Regelung auf gesamtstaatlicher Ebene erforderlich sein, hat diese durch Gesetzgebungsakte oder in Ausübung der Ausrichtungs- und Koordinierungsfunktion zu erfolgen, um die Auto-

¹⁶⁶¹ Zur vollständigen Auflistung des vom Landesbetrieb für Forst- und Domänenverwaltung verwalteten Vermögens siehe Art 3 LG Nr 28/1981.

¹⁶⁶² Art 2 lit a LG Nr 28/1981.

¹⁶⁶³ Art 2 lit b LG Nr 28/1981.

¹⁶⁶⁴ Art 2 lit c LG Nr 28/1981.

¹⁶⁶⁵ Art 2 lit d LG Nr 28/1981.

¹⁶⁶⁶ Art 1 Abs 1 DPR Nr 279/1974 lautet: *„Die Befugnisse der Staatsverwaltung auf dem Sachgebiet [...] der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und des Forstpersonals, des Vieh- und Fischbestandes, der Pflanzenschutzanstalten, der landwirtschaftlichen Konsortien und landwirtschaftlichen Versuchsanstalten, der Hagelabwehr, der Bodenverbesserung, die sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, und die bisher der Region Trentino-Südtirol auf denselben Sachgebieten zustehenden Befugnisse werden für das entsprechende Gebiet von den Provinzen Trient und Bozen unter Beachtung der Bestimmungen dieses Dekretes ausgeübt.“*

nome Provinz zu binden,¹⁶⁶⁷ auch kann der Staat bei Untätigkeit eine Ersatzmaßnahme setzen.¹⁶⁶⁸

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

In Ausübung seiner Zuständigkeit zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in den Bereichen autonomer Kompetenz im Bereich Tierzucht setzte der Landesgesetzgeber mit Landesgesetz Nr 9 vom 27. April 1995¹⁶⁶⁹ die Richtlinie 92/102/EWG des Rates vom 27. November 1992¹⁶⁷⁰ über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren um. Mit Art 1 LG Nr 9/1995 wurde ein Viehregister auf Landesebene eingeführt, in welchem alle in Südtirol gehaltenen Rinder, Schafe, Ziegen und Schweine sowie die entsprechenden Viehhaltungsbetriebe erfasst und beschrieben werden.

Auf staatlicher Ebene wurde mit Gesetz Nr 81 vom 28. März 1997¹⁶⁷¹ die Einführung des Viehregisters auf Landesebene anerkannt, gleichzeitig jedoch festgelegt, dass die Autonome Provinz Bozen die Übermittlung der Daten an die staatliche Datenbank sicherstellen muss.¹⁶⁷²

Von Relevanz für die Tierzucht ist weiters VfGH Urteil Nr 283/2004, mit welchem die staatliche Durchführungsverordnung zu Gesetz Nr 30/1991 (*Disciplina della riproduzione animale*), Dekret Nr 403 vom 19. Juli 2000¹⁶⁷³ annulliert wurde. Art 41 Abs 1 der genannten Durchführungsverordnung hatte die primäre Gesetzgebungsbefugnis im Bereich Land- und Forstwirtschaft dadurch eingeschränkt, dass er die Sonderautonomien zur Anpassung an die Bestimmungen dieser Verordnung verpflichtete.¹⁶⁷⁴

¹⁶⁶⁷ VfGH Urteil Nr 304/1987 RE Pkt 2.4; siehe auch VfGH Urteil Nr 433/1987 RE Pkt 2.1 zu den landwirtschaftlichen Vereinigungen.

¹⁶⁶⁸ VfGH Urteil Nr 433/1987 RE Pkt 2.1; siehe im Allgemeinen unter III.1.A.

¹⁶⁶⁹ ABI Nr 24 vom 16.05.1995.

¹⁶⁷⁰ ABI EU Nr 355/32 vom 05.12.1992.

¹⁶⁷¹ GA Nr 75 vom 1.4.1997,

¹⁶⁷² Art 38 Gesetz Nr 81/1997.

¹⁶⁷³ GA Nr 5 vom 08.01.2001.

¹⁶⁷⁴ VfGH Urteil Nr 283/2004 RE Pkt 3.2.: „Viene infatti in considerazione un regolamento che, lungi dall'attenersi al livello secondario che gli è proprio, si muove allo stesso livello delle fonti primarie provinciali. Inequivocabile in tal senso il tenore dell'art. 41, il quale impone alle Regioni [espressione nella quale, ai sensi dell'art. 1 del medesimo regolamento, sono da intendersi ricomprese anche le Province autonome di Trento e di Bolzano] di adeguare la propria normativa al medesimo regolamento entro sei mesi dalla sua

Die Förderung der Landwirtschaft wurde mit Landesgesetz Nr 11 vom 14. Dezember 1998¹⁶⁷⁵ erstmals mit einem organischen Gesetz geregelt. Ziel der Förderung sind die Erhaltung und Sicherung einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erfordernisse.¹⁶⁷⁶ Landesgesetz Nr 11/1988 trägt zu einer klaren Definition der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers in der Förderung der Landwirtschaft bei, indem Grundsätze, Arten, Gegenstand und Finanzierung der Förderung detailliert geregelt werden. Beachtenswert ist Art 7 LG Nr 11/1988, der bestimmt, dass die Kriterien und Modalitäten für die Gewährung der vorgesehenen Begünstigungen mit Beschluss der Landesregierung festgelegt werden.

Auf dem Gebiet der Nahrungsmittelhygiene erfolgte die Ausgestaltung der autonomen Kompetenzsphäre mit Landesgesetz Nr 10 vom 14. Dezember 1999.¹⁶⁷⁷ Ua wurden Bestimmungen zum Verkauf von Fleisch sowie zur Sammlung, Behandlung und Umwandlung von Milch und Milchprodukten erlassen.

Im Bereich der Forstwirtschaft ist der Erlass eines umfangreichen organischen Gesetzes durch Landesgesetz Nr 21 vom 21. Oktober 1996¹⁶⁷⁸ (in der Folge: Forstgesetz) hervorzuheben, das auf den Schutz von Böden und Grundstücken, besonders der Wälder, Bergmähder und Weiden abzielt. Das Forstgesetz regelt ua die forstlich- hydrogeologische Nutzungsbeschränkung,¹⁶⁷⁹ die Umwandlung von Wälder in andere Nutzungsformen,¹⁶⁸⁰ die Behandlung der privaten und öffentlichen Wälder und Weidegründe,¹⁶⁸¹ den Schutz des Waldes.¹⁶⁸² Darüber hinaus enthält das Forstgesetz auch Bestimmungen zum Forstpersonal, wobei

attuazione. La fonte secondaria pretende insomma di condizionare l'esercizio di una potestà legislativa provinciale ed è pertanto illegittimo."

¹⁶⁷⁵ ABI Nr 54 vom 29.12.1998.

¹⁶⁷⁶ Art 1 Abs 1 LG Nr 11/1998.

¹⁶⁷⁷ OBI Nr 2 zum ABI Nr 57 vom 28.12.1999.

¹⁶⁷⁸ OBI Nr 3 zum ABI Nr 50 vom 05.11.1996.

¹⁶⁷⁹ Art 1-4 Forstgesetz.

¹⁶⁸⁰ Art 5-8 Forstgesetz.

¹⁶⁸¹ Art 13-21 Forstgesetz.

¹⁶⁸² Art 24-29 Forstgesetz.

Befugnisse,¹⁶⁸³ gebietsmäßige Zuständigkeit¹⁶⁸⁴ und Aufgaben¹⁶⁸⁵ dezidiert festgelegt werden.

Einige Urteile des Verfassungsgerichtshofs befassten sich mit der Umsetzung und Ausführung von Gemeinschaftsrecht. Mit dem Urteil Nr 126/1996 hielt der Verfassungsgerichtshof die im Rahmen der Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel¹⁶⁸⁶ durch das GvD Nr 220 vom 17. März 1995¹⁶⁸⁷ erfolgte Regelung einer einzigen zentralen Behörde für verfassungswidrig, da die Autonome Region zur Umsetzung im Bereich des ökologischen Landbaus zuständig ist und keine Erfordernis einer zentralen Umsetzung aus der Verordnung erkennbar war.¹⁶⁸⁸ Der Verfassungsgerichtshof hielt auch fest, dass die Autonome Provinz aufgrund ihrer primären Zuständigkeit in die Regelungen zu Milchquoten einzubeziehen ist.¹⁶⁸⁹ Auch die Förderung der Jungunternehmer in der Landwirtschaft fällt grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Autonomen Provinz.¹⁶⁹⁰

C. Entwicklungen seit 2001

Mit der Verfassungsreform von 2001 erhielten die Regionen mit Normalstatut auf der Grundlage von Art 117 Abs 4 Verf die residuale Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich Land- und Forstwirtschaft. Darüber hinaus wurden Ernährung und Außenhandel durch Art 117 Abs 3 Verf als Sachgebiete der konkurrierenden Gesetzgebung eingestuft.

Daraus folgt in Anwendung der Günstigkeitsklausel gem Art 10 VerfG Nr 3/2001 ein leichter Kompetenzzuwachs für den Landesgesetzgeber, da Art 8 DPR Nr

¹⁶⁸³ Art 57 Forstgesetz.

¹⁶⁸⁴ Art 58 Forstgesetz.

¹⁶⁸⁵ Art 59 Forstgesetz.

¹⁶⁸⁶ ABIEG 1991 L 198, 1.

¹⁶⁸⁷ OBI Zu GA Nr 129 vom 5.6.1995.

¹⁶⁸⁸ RE Pkt 6.1f.

¹⁶⁸⁹ Urteil N 398/1998 RE Pkt 12.

¹⁶⁹⁰ Urteil Nr 170/2001 zu einer direkten Verfassungsbeschwerde durch die Autonome Provinz Trient (RE Pkt 2.1 f).

279/1974 dem Staat die Zuständigkeit in den Bereichen Ernährung und Außenhandel mit land- und viehwirtschaftlichen Erzeugnissen vorbehalten hatte.

In Zusammenhang mit der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr 2081/92 des Rates vom 14. Juli 1992 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel sah der Verfassungsgerichtshof zwar den Staat zur durch die Verordnung erforderlichen Festlegung und Erteilung der (strafrechtlichen) Sanktionen bei Verstößen gegen die unionsrechtlichen Vorschriften zuständig, stellt aber die Zuständigkeit der Autonomen Provinz zur Kontrolle der Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen nicht in Frage.¹⁶⁹¹

Mit Landesgesetz Nr 3 vom 20. Jänner 2003¹⁶⁹² wurde die Regelung des ökologischen Landbaus in Durchführung der EWG Verordnung Nr 2092/91 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 24. Juni 1991¹⁶⁹³ geregelt. Der Landesgesetzgeber förderte mit dieser Rechtsnorm erstmals die Erzeugung, Aufbereitung und Vermarktung der nach ökologischen Anbauverfahren produzierten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, um zum Schutz der Verbraucher beizutragen, umweltverträgliche Anbauformen zu verbreiten und das bäuerliche Einkommen zu fördern.¹⁶⁹⁴

Zur Stärkung der Landwirtschaft wurde außerdem mit Landesgesetz Nr 8 vom 16. Juni 2010¹⁶⁹⁵ beigetragen, welches landwirtschaftliche Produkte und Lebensmittel aus dem heimischen Anbau fördert.

Die Regelungen zur Bonifizierung wurden mit LG Nr 5 vom 28. September 2009¹⁶⁹⁶ in ein neues organisches Landesgesetz gegossen.

Mit Landesgesetz Nr 6 vom 15. Mai 2013¹⁶⁹⁷ wurde die Landesabteilung für land- und forstwirtschaftliches Versuchswesen aufgelöst und all dessen Befugnisse an

¹⁶⁹¹ VfGH Urteil Nr 106/2006, RE Pkt 2.1f und 3; das Urteil bezog sich auf eine von der Autonomen Provinz erhobene direkte Verfassungsbeschwerde, gilt aber *mutatis mutandi* auch für die Autonome Provinz Bozen.

¹⁶⁹² ObI Nr 1 zum ABI Nr 6 vom 11.02.2003.

¹⁶⁹³ ABI EU Nr 198 vom 22.07.1991.

¹⁶⁹⁴ Art 1 LG Nr 3/2003.

¹⁶⁹⁵ OBI Nr 1 zum ABI Nr 26 vom 29.06.2010.

¹⁶⁹⁶ OBI Nr 3 zum ABI Nr 43 vom 20.10.2009.

¹⁶⁹⁷ ABI Nr 21 vom 21.05.2013.

das land- und forstwirtschaftliche Versuchszentrum Laimburg übertragen.¹⁶⁹⁸ Die Aufgaben des Versuchszentrum Laimburg umschreibt Art 1 Abs 2 LG Nr 6/2013:

„Das Zentrum betreibt Forschungs- und Versuchstätigkeiten, Tätigkeiten im Bereich der Innovation, auch technischer Art, und sorgt für den Wissenstransfer und die Verbreitung von Fachwissen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Agrar- und Lebensmittelwissenschaft, Botanik und in allen damit zusammenhängenden Bereichen.“

Diese detaillierte Definition weitet das Tätigkeitsfeld des Versuchszentrums von der vormaligen reinen Forschungs- und Versuchstätigkeit gem Art 2 LG Nr 26/1983 auf die Innovation und Wissensverbreitung aus.

Art 31 LG Nr 6 vom 23. Juli 2007¹⁶⁹⁹ legte fest, dass die Tierzucht auf Landesebene unter Beachtung der im Sachbereich geltenden staatlichen und unionsrechtlichen Bestimmungen mit Durchführungsverordnung geregelt wird.¹⁷⁰⁰ Die Ermächtigung zur Verordnungssetzung wurde mit DPR Nr 16 vom 16. Mai 2012¹⁷⁰¹ ausgeübt.

Auf dem Gebiet der Nahrungsmittelhygiene wurde mit Landesgesetz Nr 1 vom 22. Jänner 2001¹⁷⁰² die Kennzeichnung von genetisch nicht veränderten Lebensmitteln in umfassender Weise geregelt.

Was dagegen die Verwendung von genetisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft anbelangt, ist auf Landesgesetz Nr 13 vom 16. November 2006¹⁷⁰³ zu verweisen. Landesgesetz Nr 13/2006, das inzwischen durch Art 16 LG Nr 1 vom 17. Jänner 2001¹⁷⁰⁴ abgeändert wurde, setzt die Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001¹⁷⁰⁵ um, indem es den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen in der Landwirtschaft landesweit verbietet.

¹⁶⁹⁸ Art 1 Abs 1 LG Nr 6/2013.

¹⁶⁹⁹ ABI Nr 32 vom 07.08.2007.

¹⁷⁰⁰ Art 21-bis LG Nr 9/1995, eingefügt durch Art 31 LG Nr 6/2007.

¹⁷⁰¹ ABI Nr 22 vom 29.05.2012.

¹⁷⁰² OBI Nr 1 zum ABI Nr 6 vom 06.02.2001.

¹⁷⁰³ ABI Nr 48 vom 28.11.2006.

¹⁷⁰⁴ ABI Nr 4 vom 25.01.2011.

¹⁷⁰⁵ ABI EU Nr 106 vom 17.04.2001.

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz Bozen erscheint im Bereich Land- und Forstwirtschaft unverändert in jenem Ausmaß aufrecht, das sich 1992 aus dem Zusammenspiel zwischen Art 8 Nr 21 ASt und der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 279/1974 ergab, zudem zählt der Sachbereich Land- und Forstwirtschaft nunmehr zu den residualen regionalen Gesetzgebungsbefugnissen gem Art 117 Abs 4 Verf.

Die Verfassungsreform von 2001 stufte die Ernährung und den Außenhandel als Sachgebiete der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz ein. Daraus folgt in Anwendung der Günstigkeitsklausel ein leichter Kompetenzzuwachs, da Art 8 DPR Nr 279/1974 die Ernährung und den internationalen Handel mit land- und viehwirtschaftlichen Erzeugnissen ausschließlich dem Staat vorbehielt. Dass der Staat in diesen Bereichen lediglich für die Grundsatzgesetzgebung zuständig ist, fand im DPR Nr 279/1974 noch keinen Niederschlag.

In einigen Detailbereichen der Landwirtschaft ist ein Ausbau der autonomen Kompetenzsphäre erfolgt: Die Bodenverbesserung war etwa zum Stand 1992 mit Landesgesetz Nr 28/1975 und Landesgesetz Nr 34/1982 weit geringer als zum heutigen Zeitpunkt ausgestaltet. Während Landesgesetz Nr 28/1975 die Zuständigkeit in der Bodenverbesserung mit Verweisen auf staatliche Bestimmungen festlegte, regelt das geltende organische Landesgesetz Nr 5/2009 die Bodenverbesserung und Bonifizierung in umfassender Weise, wobei die Definition des Sachbereichs und die dezidierte Festlegung der Aufgabenbereiche völlig unabhängig von staatlichen Bestimmungen erfolgt.

Nach 1992 konzentrierte sich die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs vornehmlich auf Fragen in Zusammenhang mit dem Gemeinschaftsrecht. Die Zuständigkeit der Autonomen Provinz Bozen zur Umsetzung von EG-(nunmehr EU-)Bestimmungen im Landwirtschaftsbereich wurde vom Verfassungsgerichtshof mehrmals bestätigt.¹⁷⁰⁶

¹⁷⁰⁶ Ua VfGH Urteile Nr 349/1991 RE Pkt 4; Nr 126/1996 RE Pkt 6.1f; Nr 283/2004 RE Pkt 3.2.

22. Enteignung aus Gründen der Gemeinnützigkeit in allen Bereichen von Landeszuständigkeit (Art 8 Nr 22 ASt)

A. Stand 1992

Die Autonome Provinz Bozen verfügt seit dem Inkrafttreten des 2. Autonomiestatus in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 13 gem Art 8 Nr 22 ASt über die primäre Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Enteignungen in allen Bereichen, in denen sie zuständig ist. Entsprechend den Vorgaben von Art 42 Abs 3 Verf kann die Autonomen Provinz eine Enteignung nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen aus Gründen der Gemeinnützigkeit und gegen eine angemessene Entschädigung vornehmen.

Die Landeskompentenz erstreckt sich quasi akzessorisch auf alle Bereiche von Landeszuständigkeit und für alle Fälle, in denen es erforderlich ist, Enteignungen vor allem zur Verwirklichung von öffentlichen Arbeiten vorzunehmen. Die Zuständigkeit umfasst auch alle damit zusammenhängenden Rechtsinstitute wie die Erklärung der Gemeinnützigkeit oder die Besetzung im Dringlichkeitswege.¹⁷⁰⁷ Sie besteht parallel zur entsprechenden Zuständigkeit des Staates in dessen Kompetenzbereichen sowie der entsprechenden Zuständigkeit der Autonomen Region Trentino-Südtirol, welche gem Art 4 ASt in all jenen Fällen zuständig ist, in denen die zu verwirklichenden öffentlichen Arbeiten nicht vorwiegend und unmittelbar zu Lasten des Staates gehen oder nicht in die Zuständigkeit der Autonomen Provinz fallen.

In diesem Zusammenhang ist insb auf den in Art 19 DPR Nr 381/1974 enthaltenen Katalog hinzuweisen, der die staatlichen Zuständigkeiten hinsichtlich einer Reihe von öffentlichen Bauten festlegt und bestimmt:

„Aufrecht bleibt die Zuständigkeit der staatlichen Stellen hinsichtlich:

a) der Staatsstraßen;

b) der Autobahnen, die über das Gebiet der Provinz hinausgehen, wobei für jene, deren Trasse nur das Gebiet der Provinz und jenes einer angrenzenden Region betrifft, die Notwendigkeit des Einvernehmens mit der betroffenen Provinz aufrecht

¹⁷⁰⁷ *Reggio d’Aci* (1994) 93.

bleibt; in der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates auch für diese Autobahnen verbleiben jedoch die Maßnahmen, die auf den Konzessionsakt folgen, welcher vor Inkrafttreten dieses Dekretes erlassen wurde, auch wenn sie Varianten, Vervollständigungen und Verlängerungen der ursprünglichen Trasse betreffen;

c) der Errichtung staatlicher Eisenbahnlinien;

d) der Flugplätze mit Ausnahme jener, die Fremdenverkehrscharakter aufweisen;

e) der öffentlichen Arbeiten, die staatliche Dienste betreffen;

f) der großen Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie und der entsprechenden Anlagen für die Produktion, die Umwandlung, den Transport und die Verteilung der Elektroenergie;

g) der Bauten, die zum öffentlichen Gut und zum Vermögen des Staates gehören, und der Arbeiten zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe auf den unter den vorhergehenden Buchstaben angeführten Sachgebieten;

h) der öffentlichen Arbeiten zur Wiedergutmachung von Kriegsschäden;

i) der Verfahren zur Zuweisung von Darlehen, die von öffentlichen Körperschaften oder Anstalten, die nicht regionalen Charakter aufweisen, und von der Darlehens- und Depositenkasse zur Finanzierung von öffentlichen Arbeiten von Landesinteresse zu gewähren sind.“

Eine spezifische Regelung für die Landeskompetenz ist zudem in Art 2 DPR Nr 381/1974¹⁷⁰⁸ enthalten. Die Durchführungsbestimmung sieht vor, dass die Landeszuständigkeit durch allfällige finanzielle Maßnahmen des Staates für Bauten, die in die Zuständigkeit des Landes fallen, nicht beeinträchtigt wird (Abs 1). In jenen Fällen, in denen der Autonomen Provinz Funktionen für öffentliche Bauten staatlicher Zuständigkeit übertragen werden, nimmt sie die erforderlichen Enteignungen sowie die Einräumung von Zwangsrechten im Namen und Auftrag des Staates vor, wobei die Ausführung entsprechend der Landesbestimmungen erfolgt (Abs 2). Entschädigungszahlungen, welche vom Staat aufgrund von Enteignungen oder Einräumung von Zwangsrechten geschuldet werden, können zum Zwecke des örtlichen Ausgleichs durch zusätzliche Ergänzungsbeträge des Landes bis zu dem in eigenen Bestimmungen festgesetzten Ausmaß angehoben

¹⁷⁰⁸ IdF DPR Nr 227 vom 22.3.1981, Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffend Ergänzungsbestimmungen zum DPR Nr 381 vom 22.3.1974: Enteignung aus Gründen der Gemeinnützigkeit (GA Nr 139 vom 22.5.1981).

werden (Abs 3).¹⁷⁰⁹ Der entsprechende gesetzliche Rahmen wurde von der Autonomen Provinz mit Landesgesetz Nr 7 vom 23. März 1982¹⁷¹⁰ geregelt.

Die staatlichen Bestimmungen zur Enteignung basierten auf dem Gesetz Nr 2359 vom 25. Juni 1865,¹⁷¹¹ welches in der Folge durch eine Reihe spezifischer Gesetze ergänzt wurde. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insb das Gesetz Nr 865 vom 22. Oktober 1971¹⁷¹², welches in Art 16 eine neue Berechnungsmethode der Entschädigungsleistungen enthielt. Art 39 DPR Nr 381/1974 sieht diesbezüglich vor, dass die im Rahmen staatlicher Bauten gem Art 15 und Art 16 Gesetz Nr 865/1971 vorgesehenen Aufgaben der Regionen mit Normalstatut und deren Präsidenten auf die Provinz Bozen und den Landeshauptmann übertragen werden. Die in Art 16 Gesetz Nr 865/1971¹⁷¹³ enthalten Enteignungsregelungen wurden insofern für verfassungswidrig erklärt, als die allgemein vorgesehenen Entschädigungsleistungen – ohne weitere Differenzierungen – nur knapp über dem Wert für landwirtschaftliche genutzte Grundstücke lagen und damit als nicht angemessen und in Kontrast mit den Bestimmungen aus Art 3 und 42 Abs 3 Verf angesehen wurden.¹⁷¹⁴ Der darin formulierte Grundsatz der angemessenen Entschädigung („*serio ristoro*“) ist daneben auch in Art 834 Abs 1 ZGB verankert:

„Nessuno può essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di una giusta indennità.“

Der Verfassungsgerichtshof hat in der Folge auch analoge Landesbestimmungen insofern für verfassungswidrig erklärt, als sie entweder keine ausreichende Differenzierung zuließen oder nicht dem Grundsatz der Angemessenheit genügten:

¹⁷⁰⁹ Abs 4-6 enthalten weitere Vorgaben hinsichtlich des Verfahrens besagter Ergänzungsmaßnahmen des Landes sowie der Auszahlung der staatlichen Enteignungsentschädigungen.

¹⁷¹⁰ Entschädigungen bei Enteignungen und Besetzungen für Bauarbeiten, für die der Staat zuständig ist: Ergänzung durch das Land, kundgemacht im ABI Nr 15 vom 6.4.1982. Zuletzt geändert mit LG Nr 7 vom 16.3.1992, Bestimmungen über das Erstellen des Haushaltes für das Finanzjahr 1992 und für den Dreijahreszeitraum 1992-1994 (Finanzgesetz 1992).

¹⁷¹¹ *Espropriazioni per causa di utilità pubblica* (GA Nr 158 vom 8.7.1865).

¹⁷¹² *Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata* (GA Nr 276 vom 30.10.1971).

¹⁷¹³ IdF von Art 14 Gesetz Nr 10/1977, *Norme per la edificabilità dei suoli* (GA Nr 27 vom 29.1.1977).

¹⁷¹⁴ VfGH Urteil Nr 5/1980 RE Pkt 5.

„Nel merito, la questione è fondata. Le norme denunziate mancano di riferirsi alle essenziali caratteristiche del bene ablato, incorrendo per tal via nello stesso vizio di astrattezza e divergenza dalla realtà, che la Corte ha rinvenuto nel criterio di determinazione dell'indennizzo, adottato dalla legislazione statale, della quale la sentenza n. 5 del 1980 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale. Questo criterio, che lede gli artt. 3 e 42 Cost. è, infatti, per quanto qui interessa, sostanzialmente riprodotto nella normativa altoatesina oggetto di censura. La conclusione testé enunciata s'impone, poi, anche per la considerazione che la legge provinciale, pur emanando dalla competenza primaria sotto vario riguardo garantita all'ente autonomo (cfr. artt. 4, 8 - 5) 6) 10) 17) 22) dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige) non può certo conformare il diritto di proprietà ed il regime di edificabilità del suolo in difformità dai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato.[...]”¹⁷¹⁵

Auf staatlicher Ebene wurde die Berechnungsgrundlage der Enteignungsschädigungen mit Art 5-bis GD Nr 333 vom 11. Juli 1992¹⁷¹⁶ (bis zum Erlass des entsprechenden Einheitstextes) neu geregelt. Der Grundsatz der angemessenen Entschädigung ist somit auch im Rahmen der entsprechenden Landesbestimmungen zu gewährleisten. Eine entsprechende Regelung der Enteignungsmaterie für alle Bereiche von Landeszuständigkeit, wurde mit Landesgesetz Nr 10 vom 15. April 1991¹⁷¹⁷ getroffen.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Die Zuständigkeit im Bereich der Enteignung erstreckt sich quasi akzessorisch auf alle relevanten Landeskompetenzen, sodass sich diesbezügliche Erweiterungen oder Einschränkungen auch entsprechend auf die vorliegende Zuständigkeit auswirken. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insb die Änderungen von Art 19 DPR 381/1974, wodurch staatliche Zuständigkeiten ua auf den Gebieten der großen Wasserleitungen zur Erzeugung elektrischer Energie¹⁷¹⁸ sowie im

¹⁷¹⁵ VfGH Urteil Nr 231/1984 RE Pkt 3a. Siehe dazu auch VfGH Urteil Nr 530/1988 RE Pkt 3ff.

¹⁷¹⁶ *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica* (GA Nr 162 vom 11.7.1992), umgewandelt mit Gesetz Nr 359 vom 8.8.1992 (GA Nr 190 13.08.1992).

¹⁷¹⁷ Enteignung für gemeinnützige Zwecke in Bereichen, für die das Land zuständig ist, ABl vom 30.4.1991, Nr 19.

¹⁷¹⁸ Art 19 Abs 1 lit f DPR Nr 381/1974 wurde aufgehoben durch GvD Nr 463 vom 11.11.1999 (Durchführungsbestimmungen zum öffentliche Wassergut, zu den Wasserbauten und Konzessionen von Großableitungen zur Erzeugung von Elektroenergie, zur Produktion und Verteilung von elektrischer Energie), GA Nr 289 vom 10.12.1999. Siehe dazu unter IV. 24 bzw V.9.

Bereich des Straßenwesens¹⁷¹⁹ der Autonomen Provinz Bozen übertragen wurden.

Der den im Gesetzesdekret Nr 333/1992 enthaltenen staatlichen Vorgaben zur Berechnung der Entschädigung entsprechende Art 8 Abs 1 LG Nr 10/1991 insofern für verfassungswidrig erklärt, als sie nicht mit dem im Umwandlungsgesetz Nr 359 vom 8. August 1992 enthaltenen neuen staatlichen Berechnungskriterium konform war. Der Verfassungsgerichtshof klassifizierte dieses Kriterium als grundlegende Bestimmung einer wirtschaftlich-sozialen Reform, an die sich die Autonome Provinz anzupassen habe:

„[...]Il denunciato art. 8, primo comma, della legge provinciale 15 aprile 1991 n. 10 - recante un criterio indennitario molto più oneroso per l'amministrazione e comunque notevolmente difforme da quello introdotto dall'art. 5-bis inserito dalla sopravvenuta legge n. 359 del 1992 - risulta pertanto in contrasto con gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale di autonomia che impongono alla legislazione regionale e provinciale, anche primaria od esclusiva, il rispetto del limite della normativa statuale di riforma economico-sociale. E per la violazione appunto dei predetti parametri statutari (assorbita rimanendo ogni altra censura) la norma medesima va dichiarata quindi costituzionalmente illegittima in parte qua.“¹⁷²⁰

Eine Anpassung der Bestimmung an die staatlichen Vorgaben erfolgte in der Folge mit Art 18 LG Nr 1 vom 30. Jänner 1997¹⁷²¹.

C. Entwicklungen seit 2001

Im Rahmen der durch die Reform von 2001 erfolgten Kompetenzverteilung ist festzustellen, dass der Sachbereich „Enteignungen“ weder im Kompetenzkatalog von Art 117 Abs 2 Verf noch unter den regionalen konkurrierenden Kompetenzen gem Art 117 Abs 3 Verf aufgezählt ist. Der Sachbereich wurde dennoch nicht den regionalen Residualkompetenzen gem Art 117 Abs 4 Verf, sondern der konkurrierenden Materie der Raumordnung („*governo del territorio*“) zugeordnet. Diese Einordnung spiegelt sich auch im mit 28. Juli 2003 in Kraft getretenen neuen

¹⁷¹⁹ Art 19 Abs 2 DPR 381/1974 wurde eingefügt durch GvD Nr 320 vom 2.9.1997 (Durchführungsbestimmungen ua zur Übertragung von Befugnissen im Straßenwesen) GA Nr 222 vom 23.9.1997.

¹⁷²⁰ VfGH Urteil Nr 80/1996 RE Pkt 3.

¹⁷²¹ Bestimmungen über das Erstellen des Haushaltes für das Finanzjahr 1997 und für den Dreijahreszeitraum 1997-1999 und andere Gesetzesbestimmungen (Finanzgesetz 1997). Sondernummer 1 zu ABI Nr 8 vom 12.2.1997.

staatlichen Einheitstext DPR Nr 327 vom 8.6.2001¹⁷²² wider, der bereits die neue Verfassungslage berücksichtigt. Art 5 Abs 1 DPR Nr 327/2001 bestimmte, dass die Regionen mit Normalstatut die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis hinsichtlich der in den Sachbereichen ihrer Zuständigkeit erforderlichen Enteignungen ausüben. Für die Autonome Provinz Bozen sind insb Art 5 Abs. 2 und 3 sowie Art 6 Abs 3 DPR Nr 327/2001 relevant. Art 5 Abs 2 ff DPR Nr 327/2001 bestimmt:

„2. Le Regioni a statuto speciale, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa in materia di espropriazione per pubblica utilità nel rispetto dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del titolo V, parte seconda, della Costituzione per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

3. Le disposizioni del testo unico operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non esercitano la propria potestà legislativa in materia, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2. La Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione ai sensi degli articoli 4 e 8 dello statuto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e dell' articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

4. Nell'ambito delle funzioni amministrative conferite dallo Stato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi delle leggi vigenti rientrano anche quelle concernenti i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità e quelli concernenti la materiale acquisizione delle aree.¹⁷²³ Art 6 Abs 3 DPR Nr 327/2001 bestimmt: „Le Regioni a statuto speciale o a statuto ordinario e le Province autonome di Trento e di Bolzano emanano tutti gli atti dei procedimenti espropriativi strumentali alla cura degli interessi da esse gestiti, anche nel caso di delega di funzioni statali.“

Hinsichtlich nachfolgender Änderungen des staatlichen Einheitstextes ist insb auf jene bezüglich der Bestimmungen über Entschädigungsleistungen im Falle von Enteignungen hinzuweisen. Die Notwendigkeit einer Änderung ergab sich aus der Verfassungswidrigkeit der staatlichen Berechnungsgrundlage, welche nicht den Standards zum Schutz des Eigentums nach Art 1 des 1. Zusatzprotokolls zur

¹⁷²² Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, OBI Nr 211 zu GA Nr 189 vom 16.8. 2001, geändert durch GvD Nr 302/2002.

¹⁷²³ Art 5 Abs 2-5 TU idF GvD Nr 302 vom 27.12.2002, *Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità* (GA Nr 17 vom 22.1.2003).

EMRK¹⁷²⁴ entsprach. Der Verfassungsgerichtshof stellte diesbezüglich im Urteil Nr 348/2007 – unter explizitem Verweis auf das einschlägige Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹⁷²⁵ – den Verstoß von Art 5-bis GD Nr 333/1992 gegen Art 117 Abs 1 Verf und damit gegen die Schranke der internationalen Verpflichtungen fest.¹⁷²⁶ Gleichzeitig erklärte er auch die Verfassungswidrigkeit der geltenden Fassung von Art 37 Abs 1 und 2 DPR Nr 327/2001, welcher die Berechnungsgrundlage identisch übernommen hatte.¹⁷²⁷

Die Notwendigkeit der Anpassung der Bemessungsgrundlage für Entschädigungsleistungen spiegelt sich auch in den entsprechenden Landesbestimmungen wider, welche die staatlichen Regelungen im Wesentlichen aufnehmen und zuletzt mit Landesgesetz Nr 10 vom 19. Juli 2013¹⁷²⁸ angepasst wurden.

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Autonomen Provinz im Bereich von Art 8 Nr 22 ASt haben seit 1992 keine wesentliche Änderung erfahren. Die Zuständigkeiten im Bereich der Enteignung erstrecken sich akzessorisch auf alle relevanten Landeskompetenzen, sodass die Reichweite des Kompetenztatbestandes von eventuellen diesbezüglichen Erweiterungen oder Beschränkungen determiniert wird. Während dies exemplarisch anhand der Reform von Art 19 DPR 381/1974 aufgezeigt wurde, sei darüber hinaus auf die Ausführungen zu den entsprechenden Kompetenzgebieten verwiesen.¹⁷²⁹

¹⁷²⁴ Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Paris 20.3.1952, SEV-Nr: 009. In Italien ratifiziert und in Kraft getreten am 26.10.1955.

¹⁷²⁵ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Große Kammer, Beschwerdesache Scordino gegen Italien (Nr 1), Urteil vom 29.3.2006, Bsw. 36813/97: VfGH Urteil Nr 348/2007 RE Pkt 5.4.

¹⁷²⁶ VfGH Urteil Nr 348/2007 RE Pkt 4 und 4.1.

¹⁷²⁷ VfGH Urteil Nr 348/2007 RE Pkt 5.6 und 7. Siehe diesbezüglich auch die VfGH Urteile Nr 349/2007; Nr 181/2011 und Nr 338/2011.

¹⁷²⁸ *Änderungen zu Landesgesetzen auf den Sachgebieten Raumordnung, Landschaftsschutz, Forstwirtschaft, Gewerbegebiete, Bodenverbesserung, Beherbergungswesen, Enteignungen, Agrargemeinschaften, genetisch nicht veränderte Lebensmittel, Schutz der Tierwelt, Handel und Lärmbelästigung*, OBI Nr 2 zum ABI Nr 32/I-II vom 06.08.2013.

¹⁷²⁹ Siehe dazu etwa unter IV.5; IV.13; IV.14, IV.17, IV.18;IV.21, IV.28; V.9;V.10; V.11.

23. Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Betreuung und Beratung der Arbeiter auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung (Art 8 Nr 23 ASt)

A. Stand 1992

Mit Art 8 Nr 23 ASt erhielt die Autonome Provinz Bozen in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 14 primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet der Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Betreuung und Beratung der Arbeiter auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung. Darüber hinaus verfügt die Provinz noch über zwei weitere verwandte Kompetenzgebiete, welche ebenfalls in dieser Untersuchung miteinbezogen werden: Es handelt sich dabei in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 25 um die sekundären Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet der Kontrolle der Arbeitsvermittlung gem Art 9 Nr 5 ASt sowie in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 74 um die tertiäre (bzw ergänzende) Befugnis auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und –zuweisung gem Art 10 ASt.

Die Ausgestaltung der drei Kompetenzen wurde mit der einschlägigen Durchführungsbestimmung, DPR Nr 280 vom 22. März 1974,¹⁷³⁰ vorgenommen.

Art 1 DPR Nr 280/1974 sieht vor, dass die Befugnisse der Zentral- und Außenstellen des Staates auf dem Gebiet der in Art 25 und 26 Gesetz Nr 264 vom 29. April 1949¹⁷³¹ (und seine späteren Änderungen) normierten Kommissionen von den Provinzen unter Beachtung von Art 16 ASt ausgeübt werden. Die Bezugnahme auf die staatlichen Normen verdeutlicht die Einbettung der Landeskompetenz in das geltende italienische Arbeitsrechtssystem, welches auf dem Prinzip des öffentlich-rechtlichen Monopols der Arbeitsvermittlung und dem einherge-

¹⁷³⁰ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino- Südtirol auf dem Sachgebiet der Regelung der Gemeinde- und Landeskommissionen für die Arbeitsvermittlung, GA Nr 196 vom 26.7.1974.

¹⁷³¹ *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati* (GA Nr 125 vom 1.6.1949).

henden Verbot einer entsprechenden privaten Tätigkeit basierte.¹⁷³² Art 2 DPR Nr 280/1974 verweist hinsichtlich der Tätigkeit errichteter Gemeindekommissionen auf die in Art 26 Gesetz Nr 264/1949 vorgesehenen Befugnisse und sieht Rekursmöglichkeiten gegen deren Beschlüsse an die zuständige Landes-Arbeitsvermittlungskommission vor. Art 3 DPR Nr 280/1974 verweist für die Landeskommision auf die Befugnisse nach Art 25 Gesetz Nr 264/1949 (Abs 1) und regelt die entsprechenden Rekurs- und Anfechtungsmöglichkeiten (Abs 2-4).¹⁷³³ Art 4 DPR Nr 280/1974 verweist zudem auf die Kompetenz der Provinz Kommissionen zur Kontrolle der Maßnahmen über die Arbeitsvermittlung zu errichten.

Mit Art 22 Gesetz Nr 675 vom 12. August 1977¹⁷³⁴ wurde den von der Provinz eingerichteten Kommissionen zudem Aufgaben im Bereich der Mobilität der Arbeitskräfte übertragen. Die Übertragung mit Verweis auf Art 16 ASt wurde insofern als verfassungsmäßig beurteilt, als es sich dabei nicht um einen Eingriff in primäre bzw sekundäre Zuständigkeiten sondern um eine Delegation von Funktionen handle, welche über die im Statut vorgesehenen Befugnisse hinausgingen.¹⁷³⁵

Auf staatlicher Ebene wurden die Aufgaben der Kommissionen mit Gesetz Nr 56 vom 28. Februar 1987¹⁷³⁶ umfassend geregelt, wobei hinsichtlich der Ausübung der darin vorgesehenen Funktionen auf dem Gebiet der Provinz Bozen ausdrücklich auf die mit entsprechenden Landesbestimmungen eingerichteten Kommissionen verwiesen wurde.¹⁷³⁷

¹⁷³² Hinsichtlich der grundlegenden staatliche Regelung des Arbeitsrechts sei diesbezüglich auch auf das sog „Arbeiterstatut“ hingewiesen: Gesetz Nr 300 vom 20.5.1970, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*. (GA nr 131 vom 27.5.1970). Das Arbeiterstatut enthält in Art 33 und 34 ebenfalls Bestimmungen über die Arbeitsvermittlung. Neben dem allgemeinen System der Arbeitsvermittlung ist darüber hinaus auch auf die staatliche Regelung der Pflichtvermittlung bestimmter benachteiligter Personengruppen (zB Menschen mit Behinderung, Zivilinvaliden, usw) hinzuweisen: Gesetz Nr 482 vom 2.4.1968, *Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private*. (GA Nr 109 vom 30.4.1968).

¹⁷³³ Die Art 2 und 3 DPR verweisen jeweils (nur) auf die errichteten Landes- bzw Gemeindekommissionen nach Art 9 Nr 5 ASt. Aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung ist jedoch anzunehmen, dass sich die Bestimmungen (zumindest auch) auf die Kommissionen der Arbeitsvermittlung nach Art 8 Nr 23 ASt beziehen.

¹⁷³⁴ *Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore* (GA Nr 243 vom 7.9.1977).

¹⁷³⁵ VfGH Urteil Nr 734/1988 RE Pkt 4.

¹⁷³⁶ *Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro* (GA Nr 51 vom 3.3.1987).

¹⁷³⁷ Art 29 Gesetz Nr 56/1987.

Die Provinz hat die entsprechende Gesetzgebungsbefugnis ausgeübt, indem sie mit Landesgesetz Nr 19 vom 20. Juni 1980¹⁷³⁸ die Landesarbeitskommissionen und mit Landesgesetz Nr 49 vom 7. Dezember 1983¹⁷³⁹ die Arbeitsvermittlungskontrolle regelte.

In materieller Hinsicht ist die Autonome Provinz gem der tertiäre Gesetzgebungsbefugnis nach Art 10 ASt befugt, ergänzende Bestimmungen auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und -zuweisung zu erlassen. Die Sonderregelungen enthalten neben der Vorgabe des Vorrangs in der Provinz Bozen ansässiger Bürger bei der Arbeitsvermittlung,¹⁷⁴⁰ wobei jegliche auf Sprachgruppenzugehörigkeit oder Ansässigkeitsdauer beruhende Unterscheidung auszuschließen ist,¹⁷⁴¹ auch Sonderbestimmungen hinsichtlich der Anforderung von Arbeitnehmern für bestimmte Arbeitgebergruppen.¹⁷⁴² In diesem Zusammenhang gilt es darauf hinzuweisen, dass mit der Reform des Vermittlungsverfahrens durch Gesetz Nr 223 vom 23. Juli 1991¹⁷⁴³ das bis dahin geltende Prinzip der numerischen Anforderung durch die namentliche Anforderung ersetzt wurde. Der Verfassungsgerichtshof hat diesbezüglich klargestellt, dass der Vorrang in Südtirol ansässiger Bürger nur für die Arbeitsvermittlung und die damit verbundene Eintragung in entsprechende Verzeichnisse, jedoch nicht für Direkteinstellungen gelte.¹⁷⁴⁴ An dieser Stelle ist – obgleich die fragliche Vorrangregelung nicht Gegenstand einer EuGH-Entscheidung war – auf die europarechtlichen Vorgaben der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art 48 EWGV hinzuweisen: Je nachdem ob der verwendete Begriff „Bürger“ („*cittadini*“) den Vorrang lediglich auf in der Provinz ansässige „Staatsbürger“ oder auf „natürliche Personen“ allgemein bezieht, ergibt sich durch die Regelung bei Vorliegen der entsprechenden grenzüberschreitenden Elemente

¹⁷³⁸ Errichtung der Landesarbeitskommission, ABI Nr 36 vom 8.7.1980.

¹⁷³⁹ Regelung der Arbeitsvermittlungskontrolle, ABI Nr 67 vom 27.12.1983.

¹⁷⁴⁰ In Durchführung der Paketmaßnahme Nr 82.

¹⁷⁴¹ Art 10 Abs 3 ASt und Art 5 Abs 1 DPR Nr 280/1974.

¹⁷⁴² Art 5 Abs 2 und Art 6 DPR Nr 280/1974.

¹⁷⁴³ *Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro* (OBI Nr 43 zu GA Nr 175 vom 27.7.1991).

¹⁷⁴⁴ VfGH Urteil Nr 48/1991 RE Pkt 2.1 und 2.2. Im Verfahren ging es um die in Art 11 Abs 3 G Nr 264/1949 vorgesehenen Fälle der Direkteinstellung und Art 9 Abs 4 LG Nr 49/1983, welche den Vorrang ansässiger Bürger auch für Direkteinstellungen vorsah.

eine direkte oder indirekte Diskriminierung, die nur aufgrund entsprechender verhältnismäßiger Rechtfertigungsgründe zulässig wäre.

Die Provinz hat ihre ergänzende Gesetzgebungsbefugnis insb mit Landesgesetz Nr 11 vom 11. März 1986¹⁷⁴⁵ und Landesgesetz Nr 14 vom 17. April 1986¹⁷⁴⁶ ausgeübt.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Im relevanten Zeitabschnitt wurden mit GvD Nr 430 vom 21. September 1995¹⁷⁴⁷ Verwaltungsfunktionen auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung an die Provinz Bozen delegiert und die diesbezüglichen Bestimmungen als Art 9-bis und 9-ter in die Durchführungsbestimmung DPR Nr 280/1974 eingefügt. Die Übertragung betraf die bislang vom Regionalamt bzw den Provinzialämtern für Arbeit und Vollbeschäftigung sowie den dezentralen Arbeitsvermittlungsstellen ausgeübten Verwaltungsbefugnisse.¹⁷⁴⁸ Die Bestimmungen normieren zudem den Übergang der entsprechenden Eigentumsverhältnisse¹⁷⁴⁹ sowie des Personals¹⁷⁵⁰. Die Organisation der delegierten Befugnisse ist vom Land gem Art 9-bis Abs 3 DPR Nr 280/1974 mit Gesetz zu regeln.

Auf staatlicher Ebene ist es zu einer Reihe von Reformen gekommen: das Gesetzesdekret Nr 494 vom 8. August 1994¹⁷⁵¹ führte das Prinzip der Direkteinstellungen anstelle des Systems der namentlichen Anforderungen ein, sodass die Rolle der Arbeitsvermittlungskommissionen auf diesem Gebiet wesentlich eingeschränkt wurden. Gem Art 1 Abs 5 GD Nr 494/1994 sollte das Prinzip des Vorrangs in Südtirol ansässiger Bürger nunmehr ausdrücklich auch auf Direkteinstellungen Anwendung finden. Das Gesetzesdekret verfiel zwar mangels entspre-

¹⁷⁴⁵ Vorübergehender Einsatz von Arbeitslosen durch die Landesverwaltung und durch Körperschaften und Anstalten, die der Aufsicht durch die Landesverwaltung unterworfen sind, ABI Nr 13 vom 25.3.1986.

¹⁷⁴⁶ Errichtung der Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt, ABI Nr 18 vom 29.4.1986.

¹⁷⁴⁷ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen auf die autonomen Provinzen Trient und Bozen auf dem Sachgebiet der Arbeitsvermittlung (GA Nr 245 vom 19.10.1995).

¹⁷⁴⁸ Art 9-bis Abs 1 DPR Nr 280/1974.

¹⁷⁴⁹ Art 9-bis Abs 2 DPR Nr 280/1974.

¹⁷⁵⁰ Art 9-bis Abs 4-7 DPR Nr 280/1974.

¹⁷⁵¹ *Norme in materia di collocamento, di patronati, di previdenza per gli spedizionieri doganali, nonche' a sostegno dell'occupazione* (GA Nr 187 vom 11.8.1994).

chender Umwandlung, doch wurden seine Bestimmungen durch Art 1 Abs 2 Gesetz Nr 608 vom 28. November 1996¹⁷⁵² aufgegriffen, mit welchem darüber hinaus durch die Umwandlung sowie Integrierung von Gesetzesdekret Nr 510 vom 1. Oktober 1996¹⁷⁵³ die umfassende Normierung der Direkteinstellungen erfolgte. Mit GvD Nr 469 vom 23. Dezember 1997¹⁷⁵⁴ kam es zu einer weiteren Dezentralisierung und der Übertragung von Verwaltungsaufgaben an die Regionen bzw Provinzen. Art 9 GvD Nr 469/1997 sieht hinsichtlich der Provinz Bozen vor, dass die entsprechende Befugnisübertragung im Einklang mit den statutarischen Vorgaben und mittels Durchführungsbestimmung zu erfolgen hat. Darüber hinaus kam es zu einer „Privatisierung der Arbeitsvermittlung“, die nunmehr auch von Privatrechtssubjekten ausgeübt werden konnte, welche über die entsprechenden Voraussetzungen und Autorisierungen verfügten.¹⁷⁵⁵ Mit Gesetz Nr 68 vom 12. März 1999¹⁷⁵⁶ wurden zudem eine Reform der Bestimmungen zum Arbeitsrecht für Menschen mit Behinderung und der dafür vorgesehenen gezielten Arbeitsvermittlung erlassen. Art 20 Gesetz Nr 68/1999 wurde insofern für verfassungswidrig erkannt, als der Erlass von Durchführungsbestimmungen vorgesehen wurde, denen sich auch die Autonome Provinz anpassen hätte sollen, was zu einer entsprechenden Beschneidung der diesbezüglichen Befugnisse geführt hätte.¹⁷⁵⁷ Weitere Änderungen und Vereinfachungen wurden darüber hinaus mit GvD Nr 181 vom 21. April 2000¹⁷⁵⁸ vorgenommen.

Die Notwendigkeit besagter Reformen ist neben der angespannten Arbeitssituation auch auf die Entwicklungen des Gemeinschaftsrechts zurückzuführen: Das in Italien geltende Arbeitssystem der obligatorischen Vermittlung war

¹⁷⁵² *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale* (OBI Nr 209 zu GA Nr 281 vom 30.11.1996).

¹⁷⁵³ *Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale* (GA Nr 231 vom 2.10.1996).

¹⁷⁵⁴ *Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (GA Nr 5 vom 8.1.1998).

¹⁷⁵⁵ Art 10 GvD Nr 469/1997.

¹⁷⁵⁶ *Norme per il diritto al lavoro dei disabili* (OBL Nr 57 zum GA Nr 68 vom 23.3.1999).

¹⁷⁵⁷ VfGH Urteil Nr 84/2001 RE Pkt 5.

¹⁷⁵⁸ *Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144* (GA Nr 154 vom 4.7.2000).

vom EuGH bereits 1997 als gemeinschaftswidrig befunden worden.¹⁷⁵⁹ Die Arbeitnehmerfreizügigkeit war mit dem Vertrag von Amsterdam nunmehr in Art 39 EGV verankert.

Die Autonome Provinz hat ihre Befugnis mehrfach ausgeübt und insb mit Landesgesetz Nr 39 vom 12. November 1992¹⁷⁶⁰ sowie DLH Nr 36 vom 9. Oktober 1996¹⁷⁶¹ sowohl die Kommissionen als auch die materiellen Bestimmungen im Bereich der Arbeitsvermittlung und –förderung den neuen staatlichen Rahmenbedingungen angepasst.

C. Entwicklungen seit 2001

In den Katalogen von Art 117 Verf werden weder die Materie der Arbeit im Allgemeinen noch jene der Arbeitsvermittlung explizit aufgezählt. Aufgrund des in Art 117 Abs 3 Verf enthaltenen Sachgebiet des Arbeitsschutzes und der Arbeitssicherheit, werden weite Teile des Arbeitsrechts – so auch das Gebiet der Arbeitsvermittlung – nunmehr der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis zugerechnet. Der Verfassungsgerichtshof stellte hinsichtlich der diesbezüglichen Einordnung der Arbeitsvermittlung ua folgendes fest:

„[...]Ora, quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia „tutela e sicurezza del lavoro“, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento. Lo scrutinio delle norme impugnate dovrà quindi essere condotto applicando il criterio secondo cui spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni l'emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio; occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).“¹⁷⁶²

¹⁷⁵⁹ Der EuGH stellte zudem fest, dass die staatlichen (bzw öffentlichen) Vermittlungsstellen offenkundig nicht in der Lage seien, für alle Arten von Tätigkeiten die auf dem Arbeitsmarkt bestehende Nachfrage zu befriedigen. Siehe EuGH, Rs C-55/96, *Job Centre*, EU:C:1997:603; sowie Rs C-258/98, *Giovanni Carra ua*, EU:C:2000:301.

¹⁷⁶⁰ Maßnahmen zur Arbeitsmarktförderung, ABI Nr 48 vom 24.11.1991.

¹⁷⁶¹ Verordnung zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit auf dem Gebiet des Arbeitswesens, ABI Nr 53 vom 26.11.1996.

¹⁷⁶² VfGH Urteil Nr 50/2005 RE Pkt 4; siehe auch VfGH Urteile Nr 234/2005 und Nr 384/2005.

Als potentielle Schranken zu berücksichtigen sind zudem die in Art 117 Abs 2 Verf gelisteten ausschließlichen Befugnissen des Staates auf den Gebieten der Einwanderung (lit b)¹⁷⁶³, des Wettbewerbsschutzes (lit e), der Zivilgesetzgebung (lit l), der Festlegung wesentlicher Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte (lit m) sowie der Sozialvorsorge (lit o).

Das Prinzip der Direkteinstellung wurde in der Folge auf alle privaten Arbeitgeber ausgedehnt.¹⁷⁶⁴ Darüber hinaus kam es mit Gesetz Nr 30 vom 14. Februar 2003¹⁷⁶⁵ und GvD Nr 276 vom 10. September 2003¹⁷⁶⁶ zu einer wesentlichen Liberalisierung der privaten Arbeitsvermittlung mit dem Ziel eines effizienten und transparenten Arbeitsmarktes, wobei die mit GvD Nr 469/1997 eingeleitete Dezentralisierung fortbesteht¹⁷⁶⁷ und die entsprechenden Kompetenzen der Autonomen Provinz ausdrücklich gewahrt werden¹⁷⁶⁸.

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit ist mit dem Vertrag von Lissabon nunmehr in Art 45 AEUV verankert.

Die Autonome Provinz hat ihre Befugnis insb auf Verwaltungsebene ausgeübt. Hingewiesen sei dabei etwa auf die Dekrete des Landeshauptmanns Nr 42 vom 26. November 2012¹⁷⁶⁹ sowie Nr 38 vom 18. Juni 2007¹⁷⁷⁰. Mit Art 30 LG Nr 10 vom 18. November 2005¹⁷⁷¹ wurde zudem Art 1 LG Nr 19/1980 mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung und Transparenzsteigerung geändert.

D. Ergebnis

Die Landeskompetenzen auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung, der entsprechenden Kontrollbefugnisse sowie der Kompetenzen im Bereich der Arbeitszu-

¹⁷⁶³ VfGH Urteil Nr 201/2005 RE Pkt 2.

¹⁷⁶⁴ GvD Nr 297 vom 19.12.2002, *Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144* (GA Nr 11 vom 15.1.2003).

¹⁷⁶⁵ *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro* (GA Nr 47 vom 26.2.2003).

¹⁷⁶⁶ *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30* (OBI Nr 159 zu GA Nr 235 vom 9.10.2003).

¹⁷⁶⁷ Art 3 GvD Nr 267/2003.

¹⁷⁶⁸ Art 1 Abs 2 lit b Z 2 Gesetz 30/2003 und Art 1 Abs 3 GvD Nr 276/2003.

¹⁷⁶⁹ Öffentliche Arbeitsvermittlung, ABI Nr 49 vom 4.12.2012.

¹⁷⁷⁰ Ermächtigung von Arbeitsagenturen auf Landesebene, ABI Nr 34 vom 21.8.2007.

¹⁷⁷¹ Errichtung der Landesarbeitskommission, ABI Nr 36 vom 8.7.1980.

weisung wie sie 1992 bestanden, sind in engem Zusammenhang mit dem allgemeinen System des italienischen Arbeitsrechts zu sehen, welches in den fraglichen Zeitabschnitten wesentliche Reformen erfahren hat. Gerade aufgrund dieser Reformen ergeben sich hinsichtlich der Entwicklung der Landeskompetenzen zwei diametral widersprechende Aussagen:

Einerseits haben sich die Landeskompetenzen aus formaler Sicht durch die Delegation von Verwaltungsbefugnissen mit GvD Nr 430/1995 erweitert. Selbiges folgt aus der Ausdehnung des Vorrangs in Südtirol ansässiger Bürger auf DirektEinstellung mit Art 1 Abs 5 GD Nr 494/1994 sowie die in GvD Nr 469/1997 eingeleitete Dezentralisierung welche auch entsprechende Befugnisübertragungen auf die Provinz Bozen vorsieht.

Aus materieller Sicht hingegen haben die Landeskompetenzen aufgrund der Reform des italienischen Arbeitsrechts eine wesentliche Einschränkung erfahren: Die ursprüngliche Funktion der Arbeitsvermittlung ist aufgrund der Aufgabe des öffentlichen Vermittlungssystems und der Einführung des Prinzips der DirektEinstellungen sowie der Privatisierung der Arbeitsvermittlung praktisch kaum noch vorhanden.

Zudem steht der Vorrang in Südtirol ansässiger Bürger in all jenen Fallkonstellationen, die nicht rein innerstaatliche Elemente aufweisen, jedenfalls in Kontrast zu europarechtlichen Prinzipien des allgemeinen Diskriminierungsverbotes sowie der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Dadurch wird der tertiären (bzw ergänzenden) Befugnis auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und –zuweisung ihre Minderheitenschutzfunktion weitgehend entzogen.

Davon abgesehen hat sie mit der Verfassungsreform von 2001 jedoch insofern eine Erweiterung erfahren, als die Autonome Provinz Bozen ihre Befugnisse nicht mehr lediglich auf die statutarischen Grundlagen stützen kann, sondern die Einordnung in die übergeordnete Materie des Arbeitsschutzes und der –sicherheit nach Art 117 Abs 3 Verf nunmehr eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis vorliegt. Beschränkungen ergeben sich – so zeigt die Judikatur des Verfassungs-

gerichtshofs – dabei potentiell aus diesbezüglichen ausschließlichen staatlichen Kompetenzen nach Art 117 Abs 2 Verf, insb aus transversalen Zuständigkeiten.

Dem folgt, dass die Landeskompetenzen zwar formal erweitert wurden, inhaltlich jedoch durch die Änderungen des Charakters der Arbeitsvermittlung im Zuge der Reformierung des italienischen Arbeitsrechts sowie den Vorgaben des Unionsrechts eine entsprechende Einschränkung erfahren haben.

24. Wasserbauten der dritten, vierten und fünften Kategorie (Art 8 Nr 24 ASt)

A. Stand 1992

Die Zuständigkeit der Autonomen Provinz für Wasserbauten der dritten, vierten und fünften Kategorie wurde in Durchführung der Paketmaßnahme 16 in das Zweite Autonomiestatut eingefügt. Ergänzend dazu wurde in Art 14 Abs 2 ASt die Bestimmung aufgenommen, dass auch für Wasserbauten der ersten und zweiten Kategorie die Stellungnahme der Autonomen Provinz eingeholt werden muss. Des Weiteren wurde vorgesehen, dass der Staat und die Provinz jährlich im Einvernehmen einen Koordinierungsplan der in ihre Zuständigkeit fallenden Wasserbauten erstellen.

Mit Durchführungsbestimmung DPR Nr 115 vom 20. Jänner 1973¹⁷⁷² wurde das öffentliche Wassergut mit Ausnahme der Flüsse Etsch und Drau in den Abschnitten erster oder zweiter Kategorie sowie der Fluss Eisack der Autonomen Provinz übertragen. Ebenso übertragen wurden die Wasserbauten, ausgenommen allerdings jene betreffend große Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie (Art 8 lit e DPR Nr 115/1973).

Mit Durchführungsbestimmung DPR Nr 381 vom 22. März 1974¹⁷⁷³ wurde festgelegt, dass als Wasserbauten erster und zweiter Kategorie jene Bauten gelten, die das gemäß Art 8 lit e DPR Nr 115/1973 dem Staat zustehende öffentliche Was-

¹⁷⁷² OBL zum GA Nr 101 vom 18.4.1973.

¹⁷⁷³ GA Nr 223 vom 27.8.1974.

sergut betreffen. Alle anderen Wasserbauten im Gebiet der Autonomen Provinz wurden in deren Zuständigkeit übertragen (Art 8 DPR Nr 381/1974).

Die Realisierung von Bauten zur Regulierung von Überschwemmungen am öffentlichen Wassergut der Autonomen Provinz hatte nach den Richtlinien des Staates auf der Grundlage eigener Regelungen, festzulegen im Einvernehmen mit der Autonomen Provinz, zu erfolgen (Art 7 Abs 3 DPR Nr 381/1974).

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Mit Durchführungsbestimmung GvD Nr 463 vom 11. November 1999¹⁷⁷⁴ wurden mehrere Regelungen in den einschlägigen Durchführungsbestimmungen geändert.

Zunächst wurde durch Modifikation von Art 8 lit e DPR Nr 115/1973 der Autonomen Provinz das gesamte öffentliche Wassergut, einschließlich der Wasserläufe, übertragen. Bei den Wasserbauten wurde die Ausnahme betreffend große Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie gestrichen.

Des Weiteren sieht Art 7 Abs 1 DPR Nr 381/1974 vor, dass der Autonomen Provinz mit Wirkung vom 1. Jänner 2000 für ihr Gebiet die Ausübung der staatlichen Befugnisse hinsichtlich Wasserbauten erster und zweiter Kategorie übertragen werden. Diese Befugnisse unterfallen den Bestimmungen des Art 16 Abs 2 und Abs 3 DPR 381/1974. Demnach sind die Verwaltungsbefugnisse von den Landesstellen in Übereinstimmung mit den von der zuständigen staatlichen Stelle erteilten Richtlinien auszuüben. Bei fortgesetzter Säumnis der Landesstellen kann der Ministerrat auf Vorschlag des zuständigen Ministers die Erledigung der entsprechenden Akte in Ersetzung der Landesverwaltung verfügen, wenn Verwaltungshandlungen innerhalb der vom Gesetz vorgesehenen Fallfristen oder aus der Art der Maßnahmen sich ergebenden Fristen vorzunehmen sind.

Gemäß Art 7 Abs 2 DPR Nr 381/1974 hat die Autonome Provinz einen Mehrjahresplan für die Verwaltung einschließlich der ordentlichen und außerordentlichen Instandhaltung sowie für Investitionen für die Errichtung neuer Wasserbauten

erster und zweiter Kategorie zu erstellen. Diese Pläne sind gemäß den eventuellen programmatischen Richtlinien des Ministers für öffentliche Bauten vorzubereiten und müssen Prioritäten, Zeiten und Kosten der durchzuführenden Maßnahmen festlegen. Sie werden im Einvernehmen zwischen dem Minister für öffentliche Bauten und dem Landeshauptmann genehmigt und gelten als jährlicher Koordinierungsplan gemäß Art 14 ASt.

C. Entwicklungen seit 2001

Die mit Verfassungsgesetz Nr 3/2001 erfolgte Modifikation der italienischen Verfassungsordnung wirkt sich auch auf die gegenständliche Kompetenz der Autonomen Provinz aus. Der Verfassungsgerichtshof stellte nämlich im Mai 2012 klar, dass die Regelung des Eigentums der mit DPR Nr 115/1973 der Autonomen Provinz übertragenen Wasserbauten unter das Zivilrecht fällt, das gemäß Art 117 Abs 2 lit I Verf zur ausschließlichen Zuständigkeit des Staates gehört. Daran ist auch die Autonome Provinz gebunden, da diese im gegenständlichen Bereich über keine spezifische Kompetenz verfügt.¹⁷⁷⁵ Dem folgend wurde Art 5 Abs 1 des Landesgesetzes Nr 4 vom 21. Juni 2011¹⁷⁷⁶ mit Maßnahmen zur Einschränkung der Lichtverschmutzung und anderen Bestimmungen in den Bereichen Nutzung öffentlicher Gewässer, Verwaltungsverfahren und Raumordnung als verfassungswidrig aufgehoben. In der gegenständlichen Bestimmung war vorgesehen, dass die lokalen Körperschaften das Eigentum der Anlagen, der Netze und der anderen Einrichtungen, welche für die Führung des Trinkwasser-, Abwasser- und Kanaldienstes bestimmt sind, ausschließlich an Konsortien, an Gesellschaften mit öffentlicher Beteiligung oder mit überwiegend öffentlicher Beteiligung, an Bezirksgemeinschaften oder der Standortgemeinde abtreten dürfen. Im Falle der Auflösung von Konsortien war das Eigentum von Bauten und Anlagen von übergemeindlichem Interesse unentgeltlich einer der von der Landesregierung festgelegten Zusammenschlussformen oder der Standortgemeinde zu übertragen.

¹⁷⁷⁴ GA Nr 289 vom 10.12.1999.

¹⁷⁷⁵ VfGH Urteil Nr 114/2012 RE Pkt 6.2.

¹⁷⁷⁶ ABI Nr 28 vom 12.6.2011.

Nach dem geltenden Zivilrecht des Staates darf das öffentliche Gut der Wasserbauten nämlich nicht veräußert werden, außer in den gesetzlich vorgesehenen Fällen und innerhalb der darin normierten Grenzen (Art 143 GvD Nr 152/2006).

D. Ergebnis

Die gegenständliche Kompetenz der Autonomen Provinz wurde seit 1992 inhaltlich erweitert. Hinzu kamen das öffentliche Wassergut der Flüsse Etsch, Drau und Eisack sowie die Wasserbauten der ersten und zweiten Kategorie. Eine Einschränkung erfolgte durch die nach 2001 eingeführten transversalen Kompetenzen des Staates, insb die Zuständigkeit im Zivilrecht gem Art 117 Abs 2 lit I Verf.

25. Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt (Art 8 Nr 25 ASt)

A. Stand 1992

Die Landeskompetenz der „öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt“ ist eine sog „neue Zuständigkeit“, die im 1. Autonomiestatut von 1945 nicht enthalten war und nunmehr in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 17 in Art 8 Nr 25 ASt verankert ist.

Sie wird im Rahmen der einschlägigen Durchführungsbestimmungen DPR Nr 469/1975¹⁷⁷⁷ und DPR Nr 215/1981¹⁷⁷⁸ näher ausgeführt. Die Übertragung der entsprechenden Güter des Staates erfolgte durch Art 8 lit f DPR Nr 115/1973.¹⁷⁷⁹ Hinsichtlich der Definition des Sachbereichs ist Art 22 DPR Nr 616/1977 heranzuziehen:¹⁷⁸⁰

„Le funzioni amministrative relative alla materia „beneficenza pubblica“ concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposi-

¹⁷⁷⁷ Durchführungsbestimmungen zum Statut für die Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt, OBI zum GA Nr 252 vom 20.9.1975.

¹⁷⁷⁸ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffend Änderungen zum DPR Nr 469 vom 28.3.1975: öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt, GA Nr 134 vom 18.5.1981.

¹⁷⁷⁹ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol auf dem Gebiet der Übertragung des öffentlichen Gutes und des Vermögens des Staates und der Region auf die autonomen Provinzen Trient und Bozen, OBI zum GA Nr 101 vom 18.4.1973.

¹⁷⁸⁰ Die Inkraftsetzung der Bestimmung für die Autonomen Provinzen Bozen ergibt sich aus den Art 9 Abs 1 und 3 sowie Art 10 Abs 1 und Art 11 Abs 2 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526/1987. Vgl auch *Reggio d'Acì* (1994) 175. Siehe dazu allgemein unter III.3.B.

zione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale.”

Hervorzuheben ist die Abgrenzung zur Sozialvorsorge, welche dem Staat vorbehalten bleibt. Hierzu sei erwähnt, dass es der Region gem Art 6 ASt zusteht, die Gesetzgebung des Staates auf dem Gebiet der Sozialvorsorge und der Sozialversicherungen zu ergänzen und eigene autonome Institute zu gründen oder deren Errichtung zu fördern.¹⁷⁸¹

Art 23 DPR Nr 616/1977 enthält eine Auflistung der im Sachbereich der „öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt“ inbegriffenen Tätigkeiten:

„Sono comprese nelle funzioni amministrative di cui all'articolo precedente le attività relative:

- a) all'assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto;*
- b) all'assistenza post-penitenziaria;*
- c) agli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile;*
- d) agli interventi di protezione sociale di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 20 febbraio 1958, n. 75.”¹⁷⁸²*

Die Landeskompetenz wird im Rahmen der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 469/1975 insofern beschränkt, als sie die Aufrechterhaltung der Befugnisse staatlicher Organe hinsichtlich folgender Bereiche aufzählt:

- „a) der internationalen Beziehungen auf dem in diesem Dekret behandelten Sachgebiet und der Beziehungen zu ausländischen oder internationalen Fürsorgeeinrichtungen in Angelegenheiten der Fürsorge,*
- b) der Fürsorge zu Gunsten der Familien der zu den Waffen gerufenen oder im Dienst behaltene Militäranghörigen; der Soforthilfemaßnahmen zu Gunsten der italienischen Flüchtlinge und der Rückwanderer im Sinne des Gesetzes vom 19. Oktober 1970, Nr 744, ergänzt durch das Gesetz vom 25. Juli 1971, Nr 568; der Fürsorge zu Gunsten der ausländischen Flüchtlinge; der Fürsorge zu Gunsten der Waisen der im Dienst Gefallenen im Sinne des Gesetzes vom 12. April 1962, Nr 185,*

¹⁷⁸¹ Details zu dieser integrierenden Zuständigkeit der Region, welche bereits im 1. Autonomiestatut (Art 6 VerfG Nr 5 vom 26.2.1948) enthalten war, sind in der entsprechenden Durchführungsbestimmung festgelegt: DPR 58/1978, Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet Sozialfürsorge und Sozialversicherungen, GA Nr 78 vom 20.3.1976.

¹⁷⁸² Inhaltlich übereinstimmend auch die Auflistung in der Durchführungsbestimmung DPR Nr 215/1981.

*c) der Forschungen und Versuche auf dem Sachgebiet der Fürsorge und Wohlfahrt mit Bezug auf die Ziele des gesamtstaatlichen Wirtschaftsprogramms und auf die internationalen Verpflichtungen.*¹⁷⁸³

Verpflichtungen bezüglich Fürsorgeleistungen zu Gunsten ausländischer Staatsbürger, welche sich aus den dem Staat vorbehaltenen Beziehungen zu ausländischen oder internationalen Einrichtungen und daraus resultierenden internationalen Übereinkommen ergeben, werden von der Provinz auf ihrem Gebiet übernommen.¹⁷⁸⁴

Der Verfassungsgerichtshof hat darüber hinaus festgehalten, dass Maßnahmen im Bereich der Drogenabhängigkeit und -prävention nicht der Landeskompetenz „öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt“, sondern dem Staat zuzuordnen sind, da letzter hiermit internationalen Verpflichtungen hinsichtlich der Bekämpfung des Drogenmissbrauchs nachkommt und zudem einheitliche Kriterien auf dem Gebiet des Gesundheitswesens schafft.¹⁷⁸⁵

Der Staat kann außerdem Förderungen und Beiträge samt dafür geltender Voraussetzungen und Standards einrichten, wenn diese entweder aufgrund außerordentlicher Gegebenheiten erforderlich sind und/oder es sich um reine Zusatzleistungen handelt.¹⁷⁸⁶ Dies wird insb damit begründet, dass die dafür vorgeschriebenen Standards keine Einschränkung der Landeskompetenz darstellen, sondern nur dann vom Land zu berücksichtigen sind, wenn es sich dieser Förderungen bedienen möchte:

*„In altre parole, gli standards posti nell'atto impugnato non sono espressione di esigenze unitarie in grado di vincolare tutte le regioni (o le province autonome) nell'esercizio delle loro funzioni in materia di sanità e di assistenza sociale, ma costituiscono un vincolo per le sole regioni che, intendendo avvalersi dei fondi speciali messi a disposizione dallo Stato per la realizzazione delle anzidette residenze, decidono di presentare al Ministro della sanità i relativi programmi di costruzione o di ristrutturazione, programmi che si aggiungono a quelli eventualmente adottati dalle regioni (e dalle province autonome) nell'esercizio delle loro proprie competenze e sulla base dei finanziamenti ad esse spettanti in via ordinaria.*¹⁷⁸⁷

¹⁷⁸³ Art 7 DPR Nr 469/1975 idF DPR Nr 215/1981.

¹⁷⁸⁴ Art 5 DPR Nr 469/1975.

¹⁷⁸⁵ VfGH Urteil Nr 31/1983 RE Pkt 6.

¹⁷⁸⁶ Siehe etwa VfGH Urteile Nr 36/1992 RE Pkt 3 und 180/1991 RE Pkt 5.

¹⁷⁸⁷ VfGH Urteil Nr 345/1990 RE Pkt 2.2.

Der Verfassungsgerichtshof hat jedoch festgestellt, dass die Möglichkeit der Festlegung von Standards nicht alle Aspekte zum Inhalt haben kann. Gerade was die Details und Verfahren der Vergabe von Beiträgen und Förderungen betrifft, ist das Prinzip der Zusammenarbeit zu berücksichtigen und auf das Institut des Einvernehmens zurückzugreifen.¹⁷⁸⁸ Dies entspricht letztlich auch den für die Provinz geltenden Bestimmungen zur Koordinierung der Finanzen, wonach die Finanzierungen aus staatlichen Gesetzesbestimmungen, welche nicht die Einrichtung von Sonderfonds zur Sicherstellung einheitlicher Mindestleistungen im ganzen Staatsgebiet betreffen, dem Haushalt der Provinz zufließen und im Rahmen und nach den Landesregelungen des betreffenden Sachgebiets verwendet werden.¹⁷⁸⁹

Von der Landeskompetenz ausgenommen und den konkurrierenden Kompetenztatbeständen der Region zuzuordnen ist gem Art 5 Nr 2 ASt die „Ordnung der öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen“. In diesem Zusammenhang obliegt es der Region *„mit Gesetzen Aufbau und Betrieb der öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen in ihren Grundzügen zu regeln sowie deren Satzungen und die entsprechenden Änderungen zu genehmigen.“*¹⁷⁹⁰ Die Verwaltungsbefugnisse hinsichtlich der Errichtung und der anderen Aufgaben betreffend dieselben Körperschaften bleiben hingegen den Provinzen vorbehalten.¹⁷⁹¹ Letzteren obliegen gem Art 54 Nr 5 ASt zudem die Aufsicht und Kontrolle über die öffentlichen Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen einschließlich der Befugnis zur gesetzlich begründeten Suspendierung und Auflösung ihrer Organe sowie der etwaigen Ernennung von Kommissaren. Dabei gilt die Zuständigkeit jener Provinz, in der sich der Rechtssitz der entsprechenden Einrichtung befindet, auch wenn sich die Tätigkeiten gegebenenfalls in das Gebiet der anderen Provinz ausdehnen.¹⁷⁹² *„Die obenangeführten außerordentlichen Maßnahmen bleiben*

¹⁷⁸⁸ VfGH Urteil Nr 36/1992 RE Pkt 4.

¹⁷⁸⁹ Art 5 Abs 2 Gesetz Nr 386 vom 30.11.1989, Bestimmungen zur Koordinierung der Finanzen der Region Trentino-Südtirol und der autonomen Provinzen Trient und Bozen mit der Steuerreform, GA Nr 283 vom 4.12.1989. Für weitere Details siehe die Ausführungen zur Finanzautonomie unter III.8.

¹⁷⁹⁰ Art 2 Abs 1 DPR Nr 469/1975.

¹⁷⁹¹ Art 2 Abs 2 DPR Nr 469/1975.

¹⁷⁹² Art 3 DPR Nr 469/1975.

dem Staate vorbehalten, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung getroffen werden müssen und wenn sie Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern betreffen.“¹⁷⁹³ Darüber hinaus obliegt dem Staat die Regelungen der Organisation und der Tätigkeit gem Art 64 ASt immer dann, wenn der Tätigkeitsbereich über das Gebiet der Region hinausgeht. Gem Art 8 DPR Nr 469/1975 ist das Land bevollmächtigt, „die öffentlichen und privaten Fürsorgeträger zu ermächtigen, im Sinne der geltenden Vorschriften Hinterlassenschaften und Schenkungen anzunehmen und Liegenschaften zu erwerben.“

Hinsichtlich der Verteilung der Mittel zu Zwecken der Fürsorge ist gem Art 15 Abs 2 ASt in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 88 das Verhältnis der zahlenmäßigen Stärke mit Bezug auf das Ausmaß des Bedarfs einer jeden Sprachgruppe zu berücksichtigen. Der Verfassungsgerichtshof unterstrich, dass diese Bestimmung als Ausnahme des generellen Gleichheitsgrundsatzes nicht über die in den Gesetzen explizit vorgesehenen Fälle hinaus anzuwenden ist:

*„[...] vale osservare che il criterio di ripartizione dei benefici in materia di edilizia sociale fondato sull'appartenenza etnica costituisce, come peraltro anche l'ordinanza di rimessione riconosce, un'eccezione al generale principio di eguaglianza e quindi, secondo le comuni regole di ermeneutica, non risulta applicabile oltre i casi espressamente previsti dalla legge.“*¹⁷⁹⁴

Die Provinz erhielt mit Art 2 GvD Nr 267/1992 zudem die Regelungsbefugnis des Freiwilligendienstes (bzw Volontariats) im Rahmen der eigenen Zuständigkeiten und unter Wahrung der bestehenden Grenzen.¹⁷⁹⁵ Vom Land anerkannte Vereinigungen sind entsprechend den Vorschriften des staatlichen Rahmengesetzes zur Freiwilligentätigkeit¹⁷⁹⁶ von Rechts wegen in die entsprechenden Register der freiwilligen Vereinigungen einzutragen. Das Rahmengesetz regelt die Beziehungen zwischen den öffentlichen Institutionen und den ehrenamtlichen Organisationen und wurde bereits vor Erlass der Durchführungsbestimmung für verfassungskonform erklärt: Das Ehrenamt sei nämlich als direkter Ausdruck des Solidaritätsprinzips gem Art 2 Verf keiner Materie zuordenbar und aufgrund seiner

¹⁷⁹³ Art 54 Nr 5 ASt.

¹⁷⁹⁴ VfGH Urteil Nr 227/1987 RE Pkt 3.

¹⁷⁹⁵ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffend Änderungen an bereits erlassenen Durchführungsbestimmungen, OBI zum GA Nr 94 vom 22.4.1992.

Eigenschaft eines fundamentalen Verfassungswertes in seinen Grundzügen vom Staat zu regeln.¹⁷⁹⁷ Art 16 des Rahmengesetzes enthält eine entsprechende Anpassungspflicht durch Regionalgesetze innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten unbeschadet der Kompetenzen der Sonderautonomien.

Die Provinz hat ihre Gesetzgebungszuständigkeit umfassend ausgeübt, indem autonome Regelungen für die einzelnen Teilbereiche der Materie getroffen wurden.¹⁷⁹⁸ Hervorzuheben ist dabei insb das Landesgesetz Nr 13 vom 30. April 1991 „Neuordnung der Sozialdienste in der Provinz Bozen“¹⁷⁹⁹, welches grundlegende organisatorische Aspekte sowie die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Gebietskörperschaften regelt und die Errichtung eines entsprechenden Landessozialfonds vorsieht.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Aufgrund der Ergänzung der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 469/1975 durch Art 1-bis¹⁸⁰⁰ kann das Land nunmehr, unter Beachtung der Grenzen der staatlichen Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherungen sowie der statutarischen Kompetenzen und der EU-Vorschriften, mit Landesgesetz Beiträge zu Lasten der im Gebiet wohnhaften Bürger einführen. Diese haben der Errichtung von Versicherungsfonds zu fürsorgerechtlichen Zwecken zu dienen.

Neben der Änderung der Durchführungsbestimmung wurden im entsprechenden Zeitabschnitt zudem eine Reihe staatlicher Normen erlassen, welche auf die Provinz Bozen in der Regel nur in dem Ausmaß Anwendung finden, in dem sie mit

¹⁷⁹⁶ Gesetz Nr 266/1991, *Legge-quadro sul volontariato* (GA Nr 196 vom 22.8.1991).

¹⁷⁹⁷ VfGH Urteil Nr 75/1992 RE Pkt 2.

¹⁷⁹⁸ Siehe hierfür LexBrowser der Provinz Nr X (Fürsorge und Wohlfahrt). Bis 1992 wurden Bestimmungen in folgenden Teilbereichen erlassen: Betagtenfürsorge; Familienberatungsdienst; Kinderhorte – Tagesmütterdienst; Familie, Frau und Jugend; Maßnahmen für Menschen mit Behinderung; Maßnahmen im Bereich der Abhängigkeiten; Maßnahmen zugunsten der Zivilinvaliden und pflegebedürftigen Menschen; Wirtschaftliche Grundfürsorge; Entwicklungszusammenarbeit; Sozialdienste.

¹⁷⁹⁹ ABI Nr 22 vom 21.5.1991.

¹⁸⁰⁰ Eingefügt durch GvD Nr 259/2001, Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Änderungen und Ergänzungen zum DPR Nr 469 vom 28.3.1977 auf dem Sachgebiet der Pflichtbeiträge für die Deckung der Lasten im Bereich Gesundheitswesen und Fürsorge (OBI Nr 176 zu GA Nr 154 vom 5.7.2001).

den entsprechenden statutarischen Vorgaben vereinbar sind.¹⁸⁰¹ Der Verfassungsgerichtshof hat in diesem Zusammenhang in einem von der Provinz Bozen angestregten Befugniskonflikt unterstrichen, dass sich eine etwaige Anpassungspflicht nur aufgrund von Akten mit Gesetzeskraft ergeben kann und eine darüberhinausgehende Bestimmung des Ministerialdekretes Nr 425/2000¹⁸⁰² annulliert.¹⁸⁰³

Die Neuordnung der Kompetenzenverteilung auf dem Sachgebiet des Sozialwesens¹⁸⁰⁴ durch Art 128ff GvD Nr 112/1998 ist auf die Autonome Provinz Bozen grundsätzlich nicht anwendbar, da eine entsprechende, in Art 10 GvD Nr 112/1998 vorgesehene Durchführungsbestimmung bis dato nicht erlassen wurde.¹⁸⁰⁵ Durch den starken Einfluss der darin definierten Neuausrichtung auf die nachfolgenden staatlichen Rechtsnormen ist jedoch zumindest mittelbar ein Einfluss auf den Handlungsspielraum der Landeskompetenz denkbar: Das zwei Jahre später erlassene „Rahmengesetz über die Realisierung des integrierten Systems von Sozialmaßnahmen und –diensten“¹⁸⁰⁶, welches seine Bestimmungen in Art 1 Abs 7 als Rechtsgrundsätze gem Art 117 Verf bezeichnet und die Sonderautonomien auffordert, ihre Systeme im Rahmen der statutarischen Vorgaben entsprechend anzupassen, basiert nämlich auf die im GvD Nr 112/1998 getroffenen Definitionen sowie Zuständigkeitsverteilungen und enthält zudem eine Reihe entsprechender Verweise darauf. Betont wird etwa auch die staatliche Dominanz in der Definition wesentlicher Leistungen („*livelli essenziali*“) im Rahmen des nationalen Sozialfonds.¹⁸⁰⁷

¹⁸⁰¹ So zB Art 59 Abs 57 Gesetz Nr 449/1997, *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica* (OBI Nr 255 zu GA Nr 302 vom 30.12.1997), welches in Abs 44 die Errichtung eines nationalen Sozialfonds vorsieht.

¹⁸⁰² Art 23 Dekret Nr 452/2000, *Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternita' e per il nucleo familiare, in attuazione dell'articolo 49 della legge 22 dicembre 1999, n. 488, e degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448* (GA Nr 81 vom 6.4.2001).

¹⁸⁰³ VfGH Urteil Nr 267/2003 RE Pkt 3.

¹⁸⁰⁴ Im Gegensatz zum Autonomiestatut und der einschlägigen Durchführungsbestimmung, welche für das Sachgebiet die Bezeichnung „*assistenza e beneficenza pubblica*“ verwenden, sowie dem DPR 616/1977, welches die Materie als „*beneficenza pubblica*“ bezeichnet, setzt sich nunmehr der Terminus „*servizi sociali*“ durch.

¹⁸⁰⁵ Siehe dazu auch die Ausführungen unter III.4.B.

¹⁸⁰⁶ Gesetz Nr 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* (OBI Nr 186 zu GA Nr 265 vom 13.11.2000).

¹⁸⁰⁷ Art Abs 2 iVm Artt 18 und 22 Gesetz Nr 328/2000.

Hinsichtlich der Ausübung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis der Provinz im fraglichen Zeitraum ist insb auf die hinzugetretenen Teilbereiche der „Ergänzungsvorsorge“ sowie der „ehrenamtlichen Tätigkeit“ und der „Heimatfernen“¹⁸⁰⁸ hinzuweisen: Der Teilbereich der Ergänzungsvorsorge basiert auf die von der Region delegierten Maßnahmen, sodass die entsprechenden Dekrete des Landeshauptmanns zahlreiche Verweise auf Regionalgesetze enthalten. Insb die Materie des Familien- und Mutterschaftsgeldes ist zudem wesentlich von der staatlichen Gesetzgebung determiniert.¹⁸⁰⁹ Die Landesgesetze im Bereich der ehrenamtlichen Tätigkeiten¹⁸¹⁰ stehen hingegen in enger Beziehung mit dem staatlichen Rahmengesetz zur Freiwilligentätigkeit¹⁸¹¹ und enthalten entsprechende Verweise auf die staatlichen Normen.¹⁸¹²

C. Entwicklungen seit 2001

Art 117 Abs 2 Verf listet unter den ausschließlichen Befugnissen des Staates ua die Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der sozialen Grundrechte (lit m) sowie die Sozialvorsorge (lit o) auf. Aufgrund von Art 10 VerfG Nr 3/2001 besteht die Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz jedoch fort. Der Staat kann neben der Festlegung einheitlicher Mindestleistungen auf dem ganzen Staatsgebiet, im Falle und innerhalb der Grenzen des realen Bedarfes weitere Maßnahmen ergreifen,¹⁸¹³ die jedoch nicht auch sämtliche Verwaltungsmodalitäten damit vorgesehener Leistungen regeln dürfen.¹⁸¹⁴ Der Verfassungsgerichtshof hat dabei wiederholt hervorgehoben, dass derartige einschränkende Eingriffe nicht mittels Verwaltungsakte sondern nur in Form von Akten mit Gesetzeskraft erfolgen können.¹⁸¹⁵

¹⁸⁰⁸ LG Nr 13 vom 5.11.2001, Maßnahmen zugunsten der Südtiroler Heimatfernen, OBI Nr 2 zum ABI Nr 47 vom 13.11.2001.

¹⁸⁰⁹ DLH Nr 57 vom 4.10.2001, Verordnung über die Modalitäten der Gewährung des Familiengeldes und des Mutterschaftsgeldes, ABI Nr 48 vom 20.11.2001.

¹⁸¹⁰ Siehe insb LG Nr 11 vom 1.7.1993, Regelung der ehrenamtlichen Tätigkeit, ABI Nr 32 vom 13.7.1993.

¹⁸¹¹ Gesetz Nr 266/1991.

¹⁸¹² Siehe dazu auch unter IV.1.A.

¹⁸¹³ VfGH Urteil Nr 209/2009 RE Pkt 2.2.

¹⁸¹⁴ VfGH Urteil Nr 209/2009 RE Pkt 2.3. Vgl dazu allgemein unter III.9.

¹⁸¹⁵ VfGH Urteile Nr 209/2009 RE Pkt 3.2; Nr 287/2005 RE Pkt 3.2, 3.3 und 4; Nr 263/2005 RE Pkt 6.

Fragen der Verfassungsmäßigkeit wurden zudem hinsichtlich des Zivildienstes erhoben: Der Verfassungsgerichtshof bezeichnete den nationalen Zivildienst¹⁸¹⁶ als eine alternative Form der Landesverteidigung und ordnete diesen daher der staatlichen Zuständigkeit gem Art 117 Abs 2 lit d Verf zu. Dem Land steht es offen, eine eigene Regelung für „subnationale Zivildienste“ zu erlassen:

*„La argomentata riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione non preclude, infine, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme qui esaminate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa.“*¹⁸¹⁷

Es können insb in jenen Bereichen autonome Regelungen erlassen werden, in denen primäre Kompetenzen – wie zB die soziale Fürsorge und Wohlfahrt, der Umweltschutz oder der Zivilschutz – vom Zivildienst betroffen sind.¹⁸¹⁸ Staatliche Vorgaben hinsichtlich wesentlicher organisatorischer und verfahrenstechnischer Aspekte dürfen in diesem Zusammenhang jedoch nicht berührt werden, sodass diesbezügliche Regelungen des Landesgesetzes Nr 7 vom 19. Oktober 2004¹⁸¹⁹ für verfassungswidrig erklärt wurden.¹⁸²⁰ Letzteres wurde durch das Landesgesetz Nr 19 vom 19. November 2012¹⁸²¹ ersetzt, wobei wiederum einzelne Bestimmungen insofern für verfassungswidrig erklärt wurden, als sie sich auf den staatlichen Zivildienst beziehen.¹⁸²² Darüber hinaus wurde auch jene Bestimmung für verfassungswidrig erklärt, welche ausländische Bürger, die sich regulär in Italien aufhalten, vom freiwilligen Sozialdienst ausschloss, da dies dem Gleichheitsgrundsatz gem Art 3 Verf widerspreche.¹⁸²³

¹⁸¹⁶ GvD Nr 77 vom 5.4.2002, *Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64.*

¹⁸¹⁷ VfGH Urteil Nr 228/2004 RE Pkt 5.

¹⁸¹⁸ VfGH Urteil Nr 431/2005 RE Pkt 4.

¹⁸¹⁹ Bestimmungen zur Förderung des freiwilligen Zivildienstes in Südtirol, ABI Nr 44 vom 2.11.2004.

¹⁸²⁰ VfGH Urteil Nr 431/2005 RE Pkt 5.1, 5.4, 5.5 und 5.6 (Anerkennung der Studienleistung; Anforderungen für die Eintragungen).

¹⁸²¹ Bestimmungen zur Förderung der freiwilligen Dienste in Südtirol und Änderung von Landesgesetzen in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und Personal, ABI Nr 48 vom 27.11.2012.

¹⁸²² VfGH Urteil Nr 309/2013 RE Pkt 4.

¹⁸²³ VfGH Urteil Nr 309/2013 RE Pkt 6.

Das Land ist insb auch im Bereich „Familie, Frau und Jugend“ seiner Gesetzgebungsbefugnis nachgekommen. In diesem Zusammenhang wurde das Landesgesetz Nr 15 vom 3. Oktober 2003¹⁸²⁴ vom Staat angefochten und eine Verletzung seiner ausschließlichen Zuständigkeit auf dem Gebiet der Zivilgesetzordnung gem Art 117 Abs 2 lit I geltend gemacht. Im Gegensatz zu den Vorschussleistungen an sich, welche der Landeskompentenz zuzuordnen sind, wurde die in Art 12 LG Nr 15/2003 vorgesehene gesetzliche Einsetzung („*surrogazione legale*“) für verfassungswidrig befunden.¹⁸²⁵

Mit VfGH Urteil Nr 2/2013 wurden jene Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 12 vom 28. Oktober 2011¹⁸²⁶ für verfassungswidrig erklärt, welche für ausländische Bürgerinnen und Bürger aus Nicht-EU-Staaten einen mindestens fünfjährigen ununterbrochenen Wohnsitz und ständigen Aufenthalt in Südtirol als Zugangsvoraussetzung zu Leistungen finanzieller Art¹⁸²⁷ sowie jenen, die über die Grundleistungen („*prestazioni essenziali*“) hinausgehen,¹⁸²⁸ vorsahen. Während das Erfordernis eines ständigen Aufenthalts im Territorium für angemessen erachtet wurde, stellte der fünfjährige Wohnsitz nach Ansicht des Verfassungsgerichtshof eine willkürliche Voraussetzung dar, der aufgrund des Fehlens eines objektiven Zusammenhangs zwischen der Ansässigkeitsdauer und der Bedürftigkeit dem Prinzip der Angemessenheit sowie dem Gleichheitsgrundsatzes gem Art 3 Verf widerspreche.¹⁸²⁹ Zum gleichen Ergebnis gelang der Verfassungsgerichtshof hinsichtlich einer Bestimmung der Provinz Trient, welche für alle – italienische Staatsbürger ebenso wie Unionsbürger und Drittstaatsangehörigkeit – eine dreijährige Ansässigkeit in der Provinz als Zugangsvoraussetzung vorsah.¹⁸³⁰ Die Rechtfertigung der Provinz Trient, wonach es sich bei den fraglichen Leistungen lediglich um solche handle, die über die wesentlichen Leistungen („*livelli essenziali*“) hinausgingen, wurden vom Verfassungsgerichtshof explizit als nicht relevant

¹⁸²⁴ Unterhaltsvorschussleistungen zum Schutz von minderjährigen Kindern, ABI Nr 47 vom 25.11.2003.

¹⁸²⁵ VfGH Nr 106/2005 RE Pkt 4 und 5.

¹⁸²⁶ Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger, ABI Nr 45 vom 8.11.2011.

¹⁸²⁷ Art 10 Abs 2 LG Nr 12/2011.

¹⁸²⁸ Art 1 Abs 3 lit g LG Nr 12/2011.

¹⁸²⁹ VfGH Urteil Nr 2/2013 RE Pkt 3.2.

¹⁸³⁰ LG Trient Nr 15 vom 24.7.2012.

bezeichnet.¹⁸³¹ Eine weitere Spezifizierung ergibt sich aus einer Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einer ähnlichen friulianischen Bestimmung.¹⁸³² Der Verfassungsgerichtshof hielt zwar an der Verfassungswidrigkeit einer Zugangsvoraussetzung in Form einer vorausgehenden Ansässigkeitsdauer grundsätzlich fest,¹⁸³³ stellte aber gleichzeitig klar, dass diese in bestimmten Fällen, in denen es sich um Leistungen handelt, welche über die primären Bedürfnisse hinausgehen und einen engeren Bezug zur regionalen Gesellschaft aufweisen, gerechtfertigt und daher verfassungsmäßig sein kann.¹⁸³⁴

Ganz allgemein ist abschließend hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen des Landes darauf hinzuweisen, dass dieser in der Regel aufgrund der „Einheitlichen Einkommens- und Vermögenserklärung“ (EEVE)¹⁸³⁵ ermittelt wird.

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt entspricht im Wesentlichen dem Kompetenzstand von 1992. Charakteristisch ist für den „sozialen Bereich“ ein System, das auf der Unterscheidung zwischen Vorsorge- und Versicherungsleistungen, die der Zuständigkeit des Staates bzw ergänzend der Region zuzuordnen sind und den Leistungen der Fürsorge und Wohlfahrt beruht, welche nunmehr im Allgemeinen unter dem Begriff der Sozialleistungen zusammengefasst werden und für die grundsätzlich die Provinz zuständig ist.

Mit der Verfassungsreform von 2001 erhielt der Staat gem Art 117 Abs 2 lit m Verf die ausschließliche Zuständigkeit der Festsetzung wesentlicher Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen. Die damit verankerte transversale Kompetenz

¹⁸³¹ VfGH Urteil Nr 172/2013 RE Pkt 3 und 3.1.

¹⁸³² Gesetz Region Friaul-Julisch-Venezien Nr 16 vom 30.11.2011.

¹⁸³³ VfGH Urteil Nr 222/2013 RE Pkt 6 und 7.

¹⁸³⁴ VfGH Urteil Nr 222/2013 RE Pkt 8-10. Im konkreten Fall handelte es sich um die Zugangsvoraussetzung in Form einer zweijährigen Ansässigkeit für Familienzulagen sowie Wohnbauförderungen.

¹⁸³⁵ Art 2 Abs 1-bis LG Nr 17 vom 22.10.1993 idF Art 7 Abs 2 LG Nr 1 vom 17.1.2011, Regelung des Verwaltungsverfahrens und des Rechts auf Zugang zu Verwaltungsunterlagen, ABI Nr 55 vom 9.11.1993, eingefügt durch, Änderung von Landesgesetzen in verschiedenen Bereichen und andere Bestimmungen, ABI Nr 4 vom 25.1.2011.

hinsichtlich wesentlicher Sozialleistungen mag aufgrund des (relativ) hohen Leistungsstandards der Provinz in der Praxis bis dato noch keine spürbaren Konsequenzen hervorgerufen haben, kann künftig aber potentiell sehr wohl dazu führen, dass die Provinz Bozen Leistungen entsprechend staatlicher Vorgaben abändern oder einführen sowie aufgrund der Finanzautonomie auch abdecken muss. Daraus folgt eine (zumindest potentielle) Einschränkung der Kompetenz des Landes.

Hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen ist zudem nach 2001 verstärkt das Gleichheitsprinzip gem Art 3 Verf in den Fokus des Verfassungsgerichtshofs gerückt. Dieser hat klargestellt, dass die Bindung von Leistungen an eine bestimmte Ansässigkeitsdauer nur in Ausnahmekonstellationen und unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. In der Regel widerspricht eine derartige Zugangsvoraussetzung jedoch dem Gleichheitsprinzip. In diesem Zusammenhang kann jedoch nicht von einer Änderung des Kompetenztatbestandes gesprochen werden, da es sich um ein Prinzip handelt, das seit jeher in der Verfassung verankert ist. In Kombination mit bereits angesprochenen staatlichen Vorgaben hinsichtlich der wesentlichen Leistungen, der Finanzautonomie und einer angespannten Situation der Finanzmärkte kann dies in der Praxis jedoch durchaus zu problematischen Phänomenen wie etwa einem „Wettkampf nach unten“ führen

26. Kindergärten (Art 8 Nr 26 ASt)

A. Stand 1992

Die Autonome Provinz Bozen besaß bereits im Rahmen des 1. Autonomiestatuts sekundäre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Kindergärten.¹⁸³⁶ Mit Art 8 Nr 26 ASt wurde die Materie in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 31 in den Katalog der primären Kompetenzen aufgenommen und die entsprechenden Aufgaben der

¹⁸³⁶ Art 12 Nr 2 ASt von 1948.

Staatsverwaltung mit DPR Nr 89 vom 10. Februar 1983¹⁸³⁷ der Provinz Bozen übertragen.

Die Kindergärten sind grundsätzlich als Teil des Bildungssystems anzusehen. In diesem Zusammenhang ist auf Art 33 Verf hinzuweisen, wonach die Republik allgemeine Richtlinien über den Unterricht erlässt und staatliche Schulen aller Gattungen und Stufen errichtet.

Statuarische Bestimmungen zum Gebiet der Kindergärten sind zudem in Art 19 ASt enthalten: Demnach gilt (auch) für die Kindergärten der Unterricht in der Muttersprache der Schüler (deutsch bzw italienisch) und wird von Lehrkräften erteilt, für welche die betreffende Sprache ebenfalls Muttersprache ist (Abs 1). In den ladinischen Ortschaften ist hingegen die ladinische Sprache zu verwenden (Abs 2).¹⁸³⁸ Hinsichtlich der Verwaltung unterstehen die Kindergärten dem Schulamtsleiter der jeweiligen Sprachgruppe.¹⁸³⁹

Von der Provinz werden gem Art 1 DPR Nr 89/1983 sowohl jene Verwaltungsaufgaben, die unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates ausgeübt wurden, als auch jene, die durch gesamtstaatliche oder mehrere Regionen betreffende öffentliche Anstalten und Institute wahrgenommen wurden, ausgeübt (Abs 1). Die rechtliche und wirtschaftliche Regelung des Lehrpersonals verblieb hingegen in der Zuständigkeit des Staates (Abs 2).

Art 42 DPR Nr 89/1983 sieht vor, dass die staatlichen Kindergartenabteilungen, welche im Sinne des Art 22 Gesetz Nr 444 vom 18. März 1968¹⁸⁴⁰ entstanden waren, nicht mehr vom Staat abhängen (Abs 1). Abs 2 sieht in diesem Zusammenhang – unter Verweis auf Art 20 DPR Nr 89/1983, der der Autonomen Provinz Bozen die Möglichkeit einräumt, die Abordnung von staatlichem Kindergar-

¹⁸³⁷ Genehmigung des vereinheitlichten Textes der DPR Nr 116 vom 20.1.1973, und Nr 761 vom 4.12.1981, betreffend Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet der Schulordnung in der Provinz Bozen, GA Nr 91 vom 2.4.1983.

¹⁸³⁸ So auch Art 7 Abs 3 DPR Nr 189/1983.

¹⁸³⁹ Art 19 Abs 4-6 ASt. Für weitere Details zum Bildungssystem in der Provinz Bozen und insb hinsichtlich der Regelungen des Lehrpersonals und der Verwaltung der Schulämter siehe die Ausführungen zum Sachgebiet des Unterrichts an Grund- und Sekundarschulen unter V.2.

¹⁸⁴⁰ *Ordinamento della scuola materna statale* (GA Nr 103 vom 22.4.1968). Der Verfassungsgerichtshof hatte zuvor entschieden, dass besagte staatliche Regelung nicht auf die Provinz Bozen anzuwenden ist: Urteil Nr 140/1968 RE, Pkt 2.

tenpersonal mit dessen Einverständnis anzufordern – die Möglichkeit des Übergangs der Kindergärtnerinnen in den Stellenplan der Provinz vor. Diejenigen, die weiterhin ihr Dienstverhältnis zum Staat beibehalten wollten, hatten hingegen die Überstellung in staatliche Kindergärten anderer Provinzen zu beantragen (Abs 3). Im Rahmen der Anfechtung von Gesetz Nr 341 vom 19. November 1990¹⁸⁴¹ durch die Autonome Provinz Bozen stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass das Ausbildungsprofil des Kindergartenpersonals nicht in die Zuständigkeit der Provinz, sondern in jene des Staates auf dem Gebiet der Hochschulbildung falle.¹⁸⁴²

Die Provinz hat ihre Gesetzgebungsbefugnis mit Landesgesetz Nr 36 vom 17. August 1976¹⁸⁴³ umfassend ausgeübt.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Mit GvD Nr 434 vom 24. Juli 1996¹⁸⁴⁴ wurden Änderungen und Ergänzungen der einschlägigen Durchführungsbestimmung, DPR Nr 89/1983, vorgenommen. Hinsichtlich der kindergartenspezifischen Bestimmungen ist darauf hinzuweisen, dass Art 20 DPR Nr 89/1983 zwar aufgehoben, die wesentliche Regelung von Art 42 DPR Nr 89/1983 jedoch nicht geändert wurde.¹⁸⁴⁵

Hinsichtlich der Ausübung der Gesetzgebungsbefugnis durch die Provinz Bozen ist insb auf die Reform der Personalordnung des Landes¹⁸⁴⁶ hinzuweisen, in deren Rahmen auch eine Reihe von Bestimmungen im Bereich der Kindergärten aufgehoben wurden.¹⁸⁴⁷

¹⁸⁴¹ *Riforma degli ordinamenti didattici universitari* (GA Nr 274 vom 23.11.1990).

¹⁸⁴² VfGH Urteil Nr 191/1991 RE Pkt 3. Siehe hierzu auch die Ausführungen zum Sachgebiet der Berufserächtigung und Berufsausbildung unter IV.29.

¹⁸⁴³ Rechtsordnung des Kindergartenwesens, kundgemacht in SO zum ABI Nr 40 vom 20.9.1976.

¹⁸⁴⁴ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol mit Änderungen und Ergänzungen zum DPR Nr 89 vom 10.2.1983 betreffend die Schulordnung in der Provinz Bozen, GA Nr 91 vom 2.4.1983.

¹⁸⁴⁵ Für weitere Details zur Reform der Kompetenz auf dem Gebiet des Bildungssystems siehe die Ausführungen zum Sachgebiet des Unterrichts an Günd- und Sekundarschulen unter V.2.

¹⁸⁴⁶ LG Nr 16 vom 10.8.1995, OBI Nr 3 zum ABI Nr 38 vom 22.8.1995.

¹⁸⁴⁷ Art 28 Abs 2 lit bb LG Nr 16/1995 sah die Aufhebung folgender Bestimmungen vor: Art 41, 42, 43, 55, 56, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 82 und 83 LG 36/1976.

C. Entwicklungen seit 2001

Mit der Verfassungsreform von 2001 wurde die Verteilung der Kompetenzen im Bildungswesen wie folgt geregelt: Der Staat besitzt gem Art 117 Abs 2 Verf ausschließliche Zuständigkeiten hinsichtlich der „allgemeine Bestimmungen über den Unterricht“ (lit n) sowie der „Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (lit m). Zur konkurrierenden regionalen Gesetzgebungsbefugnis gem Art 117 Abs 3 Verf zählt hingegen der „Unterricht, unbeschadet der Autonomie der Schuleinrichtungen und unter Ausschluss der theoretischen und praktischen Berufsausbildung“. Gem Art 116 Verf können den Regionen ua auf dem Sachgebiet des Art 117 Abs 2 lit n Verf mit Staatsgesetz weitere Formen und besondere Arten der Autonomie zuerkannt werden.

Die Materie der Kindergärten wurden von der Provinz in Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnis mit Landesgesetz Nr 5 vom 16. Juli 2008¹⁸⁴⁸ sowie mit Landesgesetz Nr 6 vom 16. Oktober 2009¹⁸⁴⁹ weitgehend reformiert. Eine Anfechtung durch die Regierung erfolgte nicht.

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Autonomen Provinz im Bereich von Art 8 Nr 26 ASt haben seit 1992 keine wesentlichen Änderungen erfahren.

Mittelbare Änderungen können sich hingegen aus den allgemeinen Entwicklungen des Bildungswesens ergeben.¹⁸⁵⁰ Potentiell sind in diesem Zusammenhang künftig eventuelle Kompetenzenüberschneidungen mit den ausschließlichen staatlichen Befugnissen im Bereich des Unterrichts sowie der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte denkbar.

¹⁸⁴⁸ Allgemeine Bildungsziele und Ordnung von Kindergarten und Unterstufe, ABI Nr 31 vom 29.7.2008.

¹⁸⁴⁹ Bestimmungen auf den Sachgebieten Landesämter und Personal sowie Unterricht, ABI Nr 44 vom 27.10.2009.

¹⁸⁵⁰ Siehe diesbezüglich die Ausführungen zum Sachgebiet des Unterrichts an Guld- und Sekundarschulen unter V.2.

27. Schulfürsorge für jene Zweige des Unterrichtswesens, für die den Provinzen Gesetzgebungsbefugnis zusteht (Art 8 Nr 27 ASt)

A. Stand 1992

Die Autonome Provinz Bozen besaß bereits gem Art 12 Nr 3 1. Autonomiestatut sekundäre Zuständigkeit auf dem Gebiet der Schulfürsorge. Mit Art 8 Nr 27 ASt wurde das Sachgebiet in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 32 in den Katalog der primären Zuständigkeiten der Provinz aufgenommen, beschränkt sich nunmehr jedoch auf „*jene Zweige des Unterrichtswesens, für die den Provinzen Gesetzgebungsbefugnis zusteht*“.

Die Leistungen im Bereich der Schulfürsorge haben grundsätzlich zu den Gesetzgebungsbefugnissen des Landes akzessorischen Charakter, wodurch der Bereich der Hochschule zunächst ausgeschlossen ist.¹⁸⁵¹ Allerdings bleiben gem Art 113 ASt die mit Landesgesetz Nr 1 vom 5. Jänner 1958¹⁸⁵² getroffenen Regelungen – der Paketmaßnahme Nr 32 entsprechend – aufrecht und der Provinz kommt die Befugnis zu, die diesbezüglichen Wertgrenzen weiterhin anzupassen und die Anzahl der Studienstipendien zu ändern. Damit ist in der Substanz auch Hochschulfürsorge möglich.

Hinsichtlich der Prinzipien der Schulfürsorge ist insb auf Art 34 Verf hinzuweisen, wonach fähige und verdienstvolle Schüler – auch wenn sie mittellos sein sollten – das Recht haben, die höchsten Studiengrade zu erreichen (Abs 3) und die Republik dieses Recht durch Stipendien Familienbeihilfen und andere Fürsorgemaßnahmen, die durch Wettbewerbe zugeteilt werden, verwirklicht (Abs 4).

Mit Durchführungsbestimmung DPR Nr 687 vom 1. November 1973¹⁸⁵³ zu Schulfürsorge und zum Schulbau erfolgte die Übertragung der „*Aufgaben der Staats-*

¹⁸⁵¹ Vgl VfGH Urteil Nr 250/1974 RE 3 und 4. Der VfGH hebt im Verfahren gegen ein Gesetz der Provinz Trient die Einschränkung des Sachgebietes aufgrund des restriktiven Wortlautes hervor und grenzt dieses auch gegenüber dem Sachgebiet der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt (Art 8 Nr 25 ASt) ab.

¹⁸⁵² Gewährung von Studienbeiträgen an Hoch- und Mittelschüler, von Prämien und Beiträgen zu Vervollkommnungs- und Spezialisierungsstudien, ABI Nr 2 vom 14.1.1958.

¹⁸⁵³ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Schulfürsorge und Schulbau, GA Nr 296 vom 16.11.1973.

verwaltung auf dem Sachgebiet der Schulfürsorge zu Gunsten der Schüler der Grund- und Sekundarschulen, sowohl der staatlichen als auch jener, die ermächtigt sind, vom Staate anerkannte Studientitel auszustellen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasien, pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen sowie zu Gunsten der Kinder der Kindergärten, und zwar sowohl jene, die unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates ausgeübt wurden, als auch jene, die durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute wahrgenommen wurden“ (Art 1). Dieser Definition entsprechend ist die Provinz in ihrem Territorium auch für Wettbewerbe hinsichtlich kostenloser Studienplätze in Internaten zuständig.¹⁸⁵⁴

Von der Provinz werden gem Art 2 DPR Nr 687/1973 auch explizit die Aufgaben der Staatsorgane hinsichtlich der Schulpatronate und der provinziellen Konsortien der Schulpatronate nach Gesetz Nr 261 vom 4. März 1958¹⁸⁵⁵ ausgeübt. Die Durchführungsbestimmung regelt darüber hinaus die Übernahme des entsprechenden Personals sowie die diesbezüglichen Vermögensübertragungen.

Im Gegensatz zur Provinz Bozen hatten die Regionen mit Normalstatut auf dem Gebiet der Schulfürsorge gem Art 117 Abs 1 Verf 1948 lediglich konkurrierende Zuständigkeit. Die Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten erfolgte mit Art 42 ff DPR Nr 616/1977, wobei die diesbezügliche Definition der Materie „Schulfürsorge“ gem Art 9 Abs 1 und 3 sowie Art 10 Abs 1 und Art 11 Abs 2 DPR Nr 526 vom 19. November 1987¹⁸⁵⁶ auch für die Provinz Bozen heranzuziehen ist. Art 42 DPR Nr 616/1977 bestimmt:

„Le funzioni amministrative relative alla materia „assistenza scolastica“ concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, lo assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché' privi di mezzi, la prosecuzione degli studi.

¹⁸⁵⁴ VfGH Urteil Nr 797/1988 RE Pkt 2 und 3.

¹⁸⁵⁵ *Norme per il riordinamento dei Patronati scolastici* (GA Nr 85 vom 9.4.1958).

¹⁸⁵⁶ Ausdehnung der Bestimmungen des Dekretes des Präsidenten der Republik Nr 616 vom 24.7.1977, auf die Region Trentino-Südtirol und auf die autonomen Provinzen Trient und Bozen, GA Nr 301 vom 28.12.1987.

*Le funzioni suddette concernono tra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari.*¹⁸⁵⁷

Mit Art 44 DPR Nr 616/1977 erhielten die Regionen mit Normalstatut auch Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Hochschulfürsorge. Letztere wurden der Provinz Bozen hingegen erst mit der Durchführungsbestimmung DPR Nr 575 vom 15. Juli 1988¹⁸⁵⁸ im Sinne von Art 17 ASt und innerhalb der Grenzen nach Art 5 ASt – also den Schranken sekundärer Zuständigkeiten – übertragen.¹⁸⁵⁹ Die Autonome Provinz sorgt gem Art 1 Abs 2 DPR 575/1988 bei der Ausübung dieser Befugnis weiterhin für die in Art 113 ASt vorgesehenen Hochschulbeihilfen und kann „durch den Abschluß eigener Vereinbarungen mit zuständigen Organismen oder geeigneten Rechtsträgern in vollständiger oder teilweiser Ersetzung der Studienbeihilfen Fürsorgedienste zugunsten der Hochschüler leisten, die bei auf dem Staatsgebiet oder in den Ländern des deutschsprachigen Kulturraumes tätigen Hochschuleinrichtungen eingeschrieben sind.“¹⁸⁶⁰

Trotz der primären Zuständigkeit der Provinz kann der Staat auch auf dem Gebiet der Schulfürsorge Förderungen und Beiträge samt dafür geltender Voraussetzungen und Standards einrichten, wenn diese entweder aufgrund außerordentlicher Gegebenheiten erforderlich sind und/oder es sich um reine Zusatzleistungen handelt.¹⁸⁶¹

Die Provinz hat ihre Gesetzgebungsbefugnis insb mit Landesgesetz Nr 7 vom 31. August 1974¹⁸⁶² ausgeübt.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

In einem Verfahren betreffend die Provinz Trient entschied der Verfassungsgerichtshof, dass auch die Schülertransporte dem Sachgebiet der Schulfürsorge in Kombination mit der Kompetenz auf dem Gebiet des Transportwesens im Inter-

¹⁸⁵⁷ Art 42 DPR 616/1977.

¹⁸⁵⁸ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol über die Beihilfen zugunsten der Hochschüler in der Provinz Bozen, GA Nr 105 vom 8.5.1989.

¹⁸⁵⁹ Art 1 Abs 1 DPR Nr 575/1988.

¹⁸⁶⁰ Art 1 Abs 3 DPR Nr 575/1988.

¹⁸⁶¹ VfGH Urteil Nr 36/1992 RE Pkt 3. Siehe dazu weiterführend die entsprechenden Ausführungen zum Sachgebiet der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt unter IV.25 bzw zur Finanzautonomie unter III.8.

essensbereich der Provinz (Art 8 Nr 18 ASt) zuzuordnen sind und der Staat lediglich Befugnisse auf dem Gebiet diesbezüglicher technischer Sicherheitsbestimmungen besitzt.¹⁸⁶³

Außerdem stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass staatliche Bestimmungen, welche zusätzliche Mittel im Bereich der Schulfürsorge – im konkreten Fall betreffend der kostenlosen, vergünstigten oder leihweisen Beschaffung von Schulbüchern – vorsehen, keinen Ausschluss der autonomen Provinzen vorsehen dürfen und auch diesen zur Verfügung zu stehen haben.¹⁸⁶⁴

Darüber hinaus sind im diesbezüglichen Zeitabschnitt keine wesentlichen Änderungen hinsichtlich der autonomen Befugnis festzustellen.

C. Entwicklungen seit 2001

Der reformierte Art 117 Verf listet unter den ausschließlichen Befugnissen des Staates (Abs 2) ua die „Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (lit m) sowie die „allgemeinen Bestimmungen über den Unterricht“ (lit n). Zur konkurrierenden Gesetzgebung zählt hingegen der „Unterricht, unbeschadet der Autonomie der Schuleinrichtungen und unter Ausschluss der theoretischen und praktischen Berufsausbildung“. Die Schulfürsorge selbst ist hingegen weder im Katalog der ausschließlichen, noch der konkurrierenden Befugnisse explizit aufgelistet, sodass diese nunmehr der residualen Zuständigkeit der Regionen gem Art 117 Abs 4 Verf zuzuordnen ist. Es gilt festzuhalten, dass hinsichtlich der Zuordnung zu den residualen Kompetenzen jedenfalls das Prinzip der Einzelfallprüfung samt Anwendung des Kriteriums der Prävalenz gilt, sodass in einzelnen Fragen gegebenenfalls die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates insb nach Art 117 Abs 2 lit m zu tragen kommen können.¹⁸⁶⁵

¹⁸⁶² Schulfürsorge. Maßnahmen zur Sicherung des Rechts auf Bildung, ABI Nr 42 vom 10.9.1974.

¹⁸⁶³ VfGH Urteil Nr 30/1998 RE Pkt 4.

¹⁸⁶⁴ VfGH Urteil Nr 419/2001 RE Pkt 4 und 5. Für weitere Details zur Zuweisung staatlicher Fonds siehe auch die entsprechenden Ausführungen zum Sachgebiet der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt unter IV.25 sowie zur Finanzautonomie unter III.8.

¹⁸⁶⁵ Siehe dazu auch die allgemeinen Ausführungen zur Kompetenzverteilung nach der Verfassungsreform 2001 unter III.5.

Gesetz Nr 261/1958, welches die Schulpatronate regelte und auf welches in Art 2 DPR Nr 687/1973 verwiesen wird, wurde mit GvD Nr 212 vom 13. Dezember 2010¹⁸⁶⁶ aufgehoben.

Mit VfGH Urteil Nr 2/2013 wurde Art 14 Abs 3 und 5 LG Nr 12 vom 28. Oktober 2011¹⁸⁶⁷ insofern für verfassungswidrig erklärt, als der Zugang zu Maßnahmen der Schul- und Hochschulförderung für ausländische Bürgerinnen und Bürger aus Nicht-EU-Staaten von der Zugangsvoraussetzung eines mindestens fünfjähriger ununterbrochenen Wohnsitzes und ständigen Aufenthalts in Südtirol abhängig gemacht wurde. Der fünfjährige Wohnsitz stellt nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofs eine willkürliche Voraussetzung dar, welche aufgrund des Fehlens eines objektiven Zusammenhangs zwischen der Ansässigkeitsdauer und der Bedürftigkeit dem Prinzip der Angemessenheit sowie dem Gleichheitsgrundsatzes gem Art 3 Verf widerspreche.¹⁸⁶⁸ Darüber hinaus widersprechen die Bestimmungen den allgemeinen Prinzipien der Schulfürsorge nach Art 34 Verf, wonach alle fähigen und verdienstvollen Schüler – auch wenn sie mittellos sein sollten – das Recht haben, die höchsten Studiengrade zu erreichen (Abs 3).¹⁸⁶⁹

Die Autonome Provinz hat ihre Befugnis zuletzt insb mit Landesgesetz Nr 9 vom 30. November 2004¹⁸⁷⁰ (und nachfolgende Änderungen) ausgeübt.

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis im Bereich der Schulfürsorge entspricht im Wesentlichen dem Kompetenzstand von 1992.

Hinsichtlich der Verfassungsreform von 2001 ist festzustellen, dass die Schulfürsorge nunmehr den residualen Zuständigkeiten der Regionen zugeordnet wurde.

Es gilt darauf hinzuweisen, dass sich aus der Ausübung der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit auf dem Gebiet der Festsetzung wesentlicher Leistun-

¹⁸⁶⁶ *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'articolo 14, comma 14-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246* (OBI Nr 276 zu GA Nr 292 vom 15.12.2010).

¹⁸⁶⁷ Integration ausländischer Bürgerinnen und Bürger, ABI Nr 45 vom 8.11.2011.

¹⁸⁶⁸ VfGH Urteil Nr 2/2013 RE Pkt 6.2. Siehe dazu auch die weiterführenden Ausführungen zum Sachgebiet der öffentlichen Fürsorge und Wohlfahrt unter IV.25.

¹⁸⁶⁹ VfGH Urteil Nr 2/2013 RE 6.2.

gen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte¹⁸⁷¹ sowie der allgemeinen Bestimmungen im Bildungsbereich¹⁸⁷² potentielle inhaltliche Einschränkungen der autonomen Befugnis ergeben können.

28. Schulbau (Art 8 Nr 28 ASt)

A. Stand 1992

Die Landeskompetenz auf dem Gebiet des Schulbaus ist eine sog „neue Zuständigkeit“, die im 1. Autonomiestatut nicht enthalten war und nunmehr in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 33 in Art 8 Nr 25 ASt verankert ist sowie im Rahmen der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 687 vom 1. November 1973¹⁸⁷³ näher ausgeführt wird. Die entsprechenden Vermögenswerte wurden der Provinz mit Art 8 Abs 1 lit g DPR Nr 115/1973 übertragen. Sie steht in engem Zusammenhang mit der primären Gesetzgebungsbefugnis gem Art 8 Nr 17 ASt zu den öffentlichen Arbeiten im Interessensbereich der Provinz¹⁸⁷⁴ sowie mit der Kompetenz gem Art 8 Nr 22 ASt.¹⁸⁷⁵

Die Landeskompetenz auf dem Gebiet des Schulbaus beschränkt sich – ebenso wie die Schulfürsorge¹⁸⁷⁶ – auf jene Zweige des Unterrichtswesens, für die der Provinz Gesetzgebungsbefugnis zusteht, auch wenn dies aus dem Wortlaut von Art 8 Nr 28 ASt nicht explizit hervorgeht.¹⁸⁷⁷ Aufgrund des akzessorischen Charakters bezieht sich die Zuständigkeit somit insb auf die Kindergärten¹⁸⁷⁸ sowie Grund- und Sekundarschulen¹⁸⁷⁹, jedoch nicht auf die Hochschulen.¹⁸⁸⁰

¹⁸⁷⁰ Recht auf Hochschulbildung, ABI Nr 50 vom 14.12.2004.

¹⁸⁷¹ Art 117 Abs 2 lit m.

¹⁸⁷² Art 117 Abs 2 lit n.

¹⁸⁷³ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Schulfürsorge und Schulbau, GA Nr 296 vom 16.11.1973.

¹⁸⁷⁴ Siehe unter IV.17.

¹⁸⁷⁵ Siehe unter IV.22.

¹⁸⁷⁶ Vgl die Ausführungen zur Schulfürsorge unter IV.27.

¹⁸⁷⁷ Vgl *Bronzetti* (1985) 134f und *Reggio d’Aci* (1994) 180f.

¹⁸⁷⁸ Vgl die Ausführungen zu den Kindergärten unter IV.26.

¹⁸⁷⁹ Vgl die Ausführungen zum Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasien, pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen) unter V.2.

Art 15 Abs 1 ASt schreibt für die Verwendung von Mitteln, die der Staat in der Provinz in Durchführung der gesamtstaatlichen außerordentlichen Pläne für den Schulbau einsetzt, das Einvernehmen mit der Provinz vor. Art 5 DPR Nr 687/1973 führt dazu aus, dass die entsprechenden Programme vom Ministerium für den öffentlichen Unterricht im Einverständnis mit der Provinz erstellt werden (Abs 2) und es sich um jene Pläne handelt, die im Staatsgesetz ausdrücklich als außerordentlich bezeichnet werden (Abs 3).

Gem Art 6 DPR Nr 687/1973 werden die Bestimmungen des Gesetzes Nr 641 vom 28. Juli 1967¹⁸⁸¹ über den Bau von Schulen und Hochschulen (und nachfolgende Änderungen) weiterhin auf jene Bauten angewandt, welche nach demselben Gesetz für die fünf Jahre von 1967 bis 1971 vorgesehen sind. Art 7 DPR Nr 687/1973 enthält Regelungen hinsichtlich der Abwicklung der Verwaltungsverfahren und der Übernahme von Zahlungsverpflichtungen.

Auf staatlicher Ebene wurde der Schulbau den öffentlichen Arbeiten im Interessensbereich der Regionen zugeordnet¹⁸⁸² (bestätigt durch Art 87 DPR Nr 616/1977¹⁸⁸³). Mit Gesetz Nr 412 vom 5. August 1975¹⁸⁸⁴ wurde ein staatliches Rahmengesetz auf dem Gebiet des Schulbaus erlassen, dessen Grundsätze gem Art 4 Gesetz Nr 412/1975 ausdrücklich auch von den Regionen mit Sonderstatut zu berücksichtigen sind.

Die Provinz hat ihre Gesetzgebungsbefugnis insb mit Landesgesetz Nr 21 vom 21. Juli 1977,¹⁸⁸⁵ Landesgesetz Nr 26 vom 3. August 1977¹⁸⁸⁶ und Landesgesetz Nr 60 vom 18. November 1978¹⁸⁸⁷ ausgeübt.

¹⁸⁸⁰ Der Provinz Trient wurden diesbezüglich Zuständigkeiten im Rahmen der Errichtung der Universität Trient übertragen: Art 47 Gesetz Nr 590 vom 14.8.1982, *Istituzione di nuove università* (GA Nr 231 vom 23.8.1982).

¹⁸⁸¹ *Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971* (GA Nr 198 vom 8.8.1967).

¹⁸⁸² Art 2 Abs 2 lit c Nr 2 DPR Nr 8 vom 15.1.1972, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici* (GA Nr 26 vom 29.1.1972).

¹⁸⁸³ Siehe dazu allgemein unter III.3.B.

¹⁸⁸⁴ *Norme sull'edilizia scolastica e piano finanziario d'intervento* (GA Nr 229 vom 28.8.1975).

¹⁸⁸⁵ Vierjahresprogramm zur Finanzierung von Schulbauten, ABI Nr 39 vom 9.8.1977.

¹⁸⁸⁶ Bestimmungen zur Benutzung von schulischen Gebäuden, Einrichtungen und Anlagen für außerschulische kulturelle und sportliche Tätigkeit, ABI Nr 43 vom 30.8.1977.

¹⁸⁸⁷ Bestimmungen über den Schulbau, ABI Nr 6 vom 6.2.1979.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Mit Art 83 ff GvD Nr 297 vom 16. April 1994¹⁸⁸⁸ wurde die Zuständigkeitsverteilung auf dem Sachgebiet des Schulbaus für die Regionen mit Normalstatut sowie die Provinzen und Gemeinden festgelegt. Eine umfangreiche Regelung der Materie erfolgte mit Gesetz Nr 26 vom 11. Jänner 1996¹⁸⁸⁹ über den Schulbau. Art 11 Abs 2 Gesetz Nr 26/1996 enthält zwar eine Schutzklausel für die Sonderautonomie Südtirols, doch wurde diese aufgrund der Ausgestaltung einiger Bestimmungen des Staatsgesetzes für nicht ausreichend befunden.¹⁸⁹⁰ Die diesbezüglichen Bestimmungen wurden insofern für verfassungswidrig erklärt, als Finanzmittel den Gemeinden an Stelle der Provinz übertragen wurden¹⁸⁹¹, nicht mit der Sonderautonomie vereinbare Aufsichts- und Koordinierungsbefugnisse vorgesehen wurden¹⁸⁹² und der Bildungsminister mit der Befugnis ausgestattet wurde, eine Reihe technischer Rahmenvorschriften zu erlassen, wodurch die Provinz wesentlich in ihrer primären Zuständigkeit eingeschränkt worden wäre.¹⁸⁹³ Für zulässig erklärt wurden hingegen jene Bestimmungen, welche die Übermittlung von Daten hinsichtlich des Schulbaus an ein staatliches Register vorsehen.¹⁸⁹⁴

Mit Art 17 Abs 12 Gesetz Nr 127 vom 15. Mai 1997¹⁸⁹⁵ wurde der Provinz ua die gesetzgeberische Zuständigkeit auf dem Sachgebiet des Universitätsbauwesens einschließlich diesbezüglich eventuell erforderlicher Enteignungen delegiert.

Die autonome Gesetzgebungsbefugnis wurde im betreffenden Zeitabschnitt insb mit Landesgesetz Nr 37 vom 16. Oktober 1992¹⁸⁹⁶ über die Vermögensgüter im

¹⁸⁸⁸ *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado* (OBI Nr 79 zu GA Nr 115 vom 19.5.1994).

¹⁸⁸⁹ *Norme per l'edilizia scolastica* (GA Nr 15 vom 19.1.1996).

¹⁸⁹⁰ VfGH Urteil Nr 381/1996 RE Pkt 3.

¹⁸⁹¹ VfGH Urteil Nr 381/1996 RE Pkt 4.1.

¹⁸⁹² VfGH Urteil Nr 381/1996 RE Pkt 4.2 und 4.3.

¹⁸⁹³ VfGH Urteil Nr 381/1996 RE Pkt 5.

¹⁸⁹⁴ VfGH Urteil Nr 381/1996 RE Pkt 6.

¹⁸⁹⁵ *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo* (OBI Nr 98 GA Nr 113 vom 17.5.1997). Siehe weitere Details zu Delegationen im Bereich der Universitäten im Rahmen der Ausführungen zur konkurrierenden Zuständigkeit auf dem Sachgebiet Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasien, pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen) unter V.2.

¹⁸⁹⁶ Neue Bestimmungen über die Vermögensgüter im Schulbereich, ABI Nr 44 vom 27.10.1992.

Schulbereich ausgeübt, welches die Verteilung der Aufgaben zwischen Gemeinden und Land normiert.

C. Entwicklungen seit 2001

Der Schulbau ist weder im Katalog der ausschließlichen staatlichen Befugnisse gem Art 117 Abs 2 Verf, noch der konkurrierenden regionalen Befugnisse nach Art 117 Abs 3 Verf aufgelistet, sodass dieser nunmehr der residualen Zuständigkeit der Regionen gem Art 117 Abs 4 Verf zuzuordnen ist. Es gilt festzuhalten, dass hinsichtlich der Zuordnung zu den residualen Kompetenzen jedenfalls das Prinzip der Einzelfallprüfung samt Anwendung des Kriteriums der Prävalenz gilt, sodass in einzelnen Fragen gegebenenfalls die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates zu tragen kommen können.¹⁸⁹⁷

Mit GvD Nr 245 vom 25. Juli 2006¹⁸⁹⁸ wurden der Provinz Zuständigkeiten auf dem auf dem Gebiet der Akademie der schönen Künste, der „*istituti superiori per le industrie artistiche*“, der Konservatorien und der gleichgestellten Musikschulen delegiert. Art 1 Abs 5 GvD Nr 245/2006 übertrug diesbezüglich explizit auch die Gesetzgebungsbefugnis für die Finanzierung der entsprechenden Einrichtungen und die Bauwerke derselben, einschließlich die Wahl der Areale und den Erwerb – auch durch Enteignung – der erforderlichen Liegenschaften.

Die Autonome Provinz hat ihre autonome Verwaltungsbefugnis zuletzt insb mit DLH Nr 2 vom 7. Jänner 2008¹⁸⁹⁹ sowie DLH Nr 10 vom 23. Februar 2009¹⁹⁰⁰ ausgeübt.

¹⁸⁹⁷ Siehe dazu auch die allgemeinen Ausführungen zur Kompetenzverteilung nach der Verfassungsreform 2001 unter III.5.

¹⁸⁹⁸ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet der Akademie der schönen Künste, der „*istituti superiori per le industrie artistiche*“, der Konservatorien und der gleichgestellten Musikschulen in der Provinz Bozen, GA Nr 185 vom 10.8.2006.

¹⁸⁹⁹ Verordnung über die Benutzung von Gebäuden, Einrichtungen und Anlagen der Schulen für außerschulische Tätigkeiten, OBI Nr 3 zum ABI Nr 17 vom 22.4.2008.

¹⁹⁰⁰ Durchführungsverordnung zum Artikel 10 des Landesgesetzes vom 21.7.1977, Nr 21: „Schulbaurichtlinien“, ABI Nr 15 vom 7.4.2009.

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis der Provinz im Bereich des Schulbaus bezog sich 1992 aufgrund ihres akzessorischen Charakters nicht auf die Hochschulen sowie Konservatorien. Im Zeitraum bis 2001 wurde die Zuständigkeit mit der Einräumung der Möglichkeit zur Errichtung einer nicht-staatlichen Universität im Jahre 1997 um den Bereich des Universitätsbauwesens erweitert. Ab 2001 folgte zudem im Jahr 2006 die Erweiterung der entsprechenden Zuständigkeit auf dem Gebiet der Akademie der schönen Künste, der „*istituti superiori per le industrie artistiche*“, der Konservatorien und der gleichgestellten Musikschulen.

29. Berufsertüchtigung und Berufsausbildung (Art 8 Nr 29 ASt)

A. Stand 1992

Während die Provinz Bozen gem Art 11 Nr 2 1. Autonomiestatut die Zuständigkeit im Bereich „Fortbildungs- und Fachschulwesen für Landwirtschaft, Handel und Gewerbe“ besaß, hat die Autonome Provinz Bozen gem Art 8 Nr 29 ASt und in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 34 die primäre Zuständigkeit im Bereich der „Berufsertüchtigung und Berufsausbildung“. Zu dieser Zuständigkeit sind folgende sachverwandte Materien anzuführen, in denen das Land über eine sekundäre Gesetzgebungskompetenz verfügt: Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (Art 9 Nr 2 ASt); Lehrlingswesen (Art 9 Nr 4 ASt). Aus dieser Unterteilung des (Berufs)Bildungssektors in drei getrennte Kompetenztatbestände des ASt folgt, dass der Sachbereich Berufsertüchtigung und Berufsausbildung jene Ausbildungen umfasst, die sich auf die Förderung der Bildung und der beruflichen Fähigkeiten der Arbeitnehmer richten, solche Ausbildungen sind in allen Bereichen der Arbeitswelt möglich und somit in der Landwirtschaft, in der Industrie, im Handel, im Bereich des Kredit- und Versicherungswesens und im Handwerk.¹⁹⁰¹

¹⁹⁰¹ *Reggio d'Acì* (1994) 183.

Zum Sachbereich des Art 8 Nr 29 ASt wurde mit DPR Nr 689 vom 1. November 1973¹⁹⁰² eine Durchführungsbestimmung erlassen. Die Aufgaben der Staatsverwaltung auf dem Gebiet der Berufsertüchtigung, der Berufsausbildung und der Berufsberatung – sowohl jene der Zentral- und Außenstellen des Staates als auch jene von gesamtstaatlichen oder überprovinzialen öffentlichen Anstalten und Instituten – werden gem Art 1 DPR Nr 689/1973 vom Land Südtirol ausgeübt. Weiterhin durch staatliche Organe ausgeübt werden gem Art 6 DPR Nr 689/1973:

„a) die internationalen Beziehungen oder Übereinkommen, die Koordinierung und die Unterbreitung der Projekte für die berufliche Ausbildung und Umschulung der Arbeitnehmer an den Europäischen Sozialfonds im Sinne der in der Entscheidung des Ministers der EG vom 1. Februar 1971, Nr. 71/66, enthaltenen Bestimmungen und der entsprechenden Durchführungsverordnungen,

b) die berufliche Ausbildung der italienischen Arbeitnehmer im Ausland,

c) die Berufsausbildungs- und Berufsertüchtigungsmaßnahmen, die vom Verteidigungsministerium und vom Innenministerium hinsichtlich der bewaffneten Korps und der Polizeikorps durchgeführt werden.“

Art 7 DPR Nr 689/1973 sieht den Staat ebenso für die gesamtstaatliche Planung und Koordinierung des Sachgebiets notwendige Untersuchungen, Forschung, Dokumentation, Information zuständig.

Gem Art 2 DPR Nr 689/1973 umfassen die laut Art 1 DPR Nr 689/1973 an das Land übertragenen Aufgaben die berufliche Ertüchtigung von Arbeitslosen einschließlich der Gewährung von finanziellen Zuwendung an die Auszubildenden, die Ausbildung und Fortbildung des im Berufsertüchtigungs- und Berufsbildungswesen beschäftigten Personals und die technische und administrative Überwachung der Durchführung dieser Tätigkeit.

Art 3 Abs 1 DPR Nr 689/1973 überträgt dem Land Südtirol die Befugnisse, die mit Bezug auf die Aufgaben des Art 1 DPR Nr 689/1973 (Berufsertüchtigung, Berufsausbildung, Berufsberatung) vom Nationalinstitut für die Ertüchtigung und Fortbildung der Arbeitnehmer der Industrie (*INAPLI*), der Nationalanstalt für die Ertüchtigung der Arbeitnehmer des Handels (*ENALC*) und dem Nationalinstitut

¹⁹⁰² GA Nr 296 vom 16.11.1973.

für die Ausbildung und Ertüchtigung im Bereich des Handwerks (*INI/ASA*) ausgeübt wurden.

Die gesamtstaatlichen und überprovinzialen Anstalten und Institute üben ihre Befugnisse gem Art 4 Abs 1 DPR Nr 689/1973 solange weiterhin aus, bis nicht mit Landesgesetz anders bestimmt wird, jedoch müssen die Tätigkeitsprogramme durch das Land genehmigt werden. Die Zentralämter und die Außenstellen der staatlichen Verwaltungen übergeben ihre Akten dagegen innerhalb von 60 Tagen nach Inkrafttreten des Dekrets an das Land, sofern es sich um unerledigte Angelegenheiten handelt (siehe Art 8 DPR Nr 689/1973).

Art 5 Abs 1 DPR Nr 689/1973 stellt die Qualifikationszeugnisse der vom Land Südtirol zugelassenen Berufsertüchtigungs- und Berufsausbildungslehrgänge mit den Zeugnissen, die aufgrund der staatlichen Gesetzgebung erlassen wurden, gleich. Die Voraussetzungen für die Ausstellung der Qualifikationszeugnisse werden im Sinne des Art 9 Nr 4 ASt durch Landesgesetz festgelegt (Art 5 Abs 2 DPR Nr 689/1973).

Die Regionen mit Normalstatut besaßen gem Art 117 Abs 1 Verf 1948 eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich „*istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica*“, wobei der Teilbereich der beruflichen „Ausbildung“ trotz des unterschiedlichen Wortlauts (*istruzione* anstatt *addestramento e formazione*) der statutarischen Kompetenz des Art 8 Nr 29 ASt entspricht,¹⁹⁰³ was der Verfassungsgerichtshof durch seine Definition des Sachbereichs bestätigt:

„[...] *l'istruzione in parola [...] si caratterizza per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche [...]*.“¹⁹⁰⁴

Die Verwaltungsaufgaben im Bereich der handwerklichen und beruflichen Ausbildung wurden in Art 35 DPR Nr 616/1977 wie folgt definiert:¹⁹⁰⁵

¹⁹⁰³ Siehe dazu *Nogler, Addestramento e formazione professionale in Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Università degli Studi di Trento* (Hg), Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia (1995) 487 (489).

¹⁹⁰⁴ VfGH Urteil Nr 89/1977 RE Pkt 4.

„Le funzioni amministrative relative alla materia ,istruzione artigiana e professionale‘ concernono i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all’orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive, ad esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria; la vigilanza sull’attività privata di istruzione artigiana e professionale.”

Dagegen obliegen dem Staat laut Art 40 DPR Nr 616/1977 die Verwaltungsaufgaben in den Bereichen *„vigilanza sull’osservanza della legislazione sociale“* und *„attività di formazione ed addestramento professionale svolta dalle Forze armate e dai Corpi assimilati, e, in genere, dall’amministrazione dello Stato, ivi comprese le aziende autonome, per i propri dipendenti.“*

Das Land Südtirol übte seine ihm im 1. Autonomiestatut zustehende Gesetzgebungsbefugnis aus und regelte den Sachbereich der Berufsertüchtigung und Berufsausbildung ua mit Landesgesetz Nr 9 vom 27. August 1962¹⁹⁰⁶ über die „Berufsertüchtigung der Arbeitnehmer“ und in Bezug auf den Sektor der Landwirtschaft und der ländlichen Hauswirtschaft mit Landesgesetz Nr 15 vom 27. November 1967¹⁹⁰⁷.

Die Förderung der Berufsausbildung wurde nach 1972 mit zwei Landesgesetzen geregelt, die im Dekret des Präsidenten des Landesausschusses Nr 49 vom 17. Oktober 1975¹⁹⁰⁸ im Einheitstext der Landesgesetze über die Entfaltung der Berufsausbildung: Landesgesetz vom 6. Dezember 1972, Nr 36, und Landesgesetz vom 25. Juli 1975, Nr 37 zusammengefasst wurden.

Berufsbildungskurse von kurzer Dauer und Kurse zur Vorbereitung auf öffentliche Wettbewerbe wurden mit Landesgesetz Nr 29 vom 10. August 1977¹⁹⁰⁹ geregelt. Ausbildung und Weiterbildung in verschiedenen Berufen wurden in zahlreichen Einzelgesetzen geregelt, so zB Landesgesetz Nr 28 vom 30. Juli 1977¹⁹¹⁰ (Aus-

¹⁹⁰⁵ Zur Ausdehnung der mit DPR Nr 616/1977 an die Regionen mit Normalstatut übertragenen Befugnisse siehe allgemein unter III.3.B. Siehe auch VfGH Urteil Nr 191/1991, RE Pkt 2.

¹⁹⁰⁶ ABI Nr 38 vom 18.9.1962.

¹⁹⁰⁷ ABI Nr 54 vom 19.12.1967.

¹⁹⁰⁸ GA Nr 1 vom 7.1.1976.

¹⁹⁰⁹ ABI Nr 43 vom 30.8.1977.

¹⁹¹⁰ ABI Nr 43 vom 30.8.1977.

bildung, Spezialisierung, Umschulung und Fortbildung des Personals der Sanitätsdienste), Landesgesetz Nr 19 vom 15. Juli 1981¹⁹¹¹ (Lehrgängen zur beruflichen Ausbildung zum Alten- und Familienhelfer), Landesgesetz Nr 1 vom 3. Januar 1986¹⁹¹² (Ausbildung von Fachärzten) oder Landesgesetz Nr 23 vom 20. Juli 1988¹⁹¹³ (Ausbildung von Heimerziehern und pädagogischen Fachkräften in der Jugendarbeit).

Art 1 LG Nr 20 vom 29. Juli 1986¹⁹¹⁴ bestimmt, dass „die Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds [...] für außerordentliche Maßnahmen zur Förderung der Berufsbildung im Rahmen von Vorhaben, die auf die Schaffung spezifischer Beschäftigungsmöglichkeiten ausgerichtet sind“, verwendet werden. Dadurch sollen die Beschäftigungslage und die berufliche Mobilität der Arbeitnehmer bei Krisen in verschiedenen Produktionszweigen gefördert bzw verbessert werden (zB Umschulungsmaßnahmen). In diesem Zusammenhang erachtete der Verfassungsgerichtshof die Aufsichts- und Kontrolltätigkeit über die Verwendung der Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds durch den Staat als verfassungskonform:

„[...] sussiste una responsabilità dello Stato verso la Comunità in ordine alla corretta utilizzazione dei contributi comunitari. [...] nella circolare impugnata, », è previsto che [...] verrà ricercata e realizzata preliminarmente l'intesa con i competenti servizi regionali in modo da procedere sul piano operativo all'effettuazione delle verifiche »: ciò vuol dire che i controlli andranno effettuati con la diretta e paritaria partecipazione degli organi regionali, secondo la forma di attuazione più autentica del principio di cooperazione, più volte richiamato da questa Corte [...] i suddetti controlli non escludono che le Regioni possano procedere a loro volta ad autonome operazioni di verifica. [...] la circolare impugnata non lede le competenze delle ricorrenti nel prevedere che, in ordine ad azioni di formazione professionale cofinanziate dal Fondo sociale europeo, lo Stato svolga, d'intesa con le Regioni interessate, un'attività di controllo e vigilanza sugli operatori, al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria relativamente alla corretta utilizzazione dei contributi del Fondo stesso [...].“¹⁹¹⁵

Im Urteil Nr 191/1991 befasste sich der Verfassungsgerichtshof eingehend mit dem Sachbereich der Berufsausbildung und der Berufsertüchtigung und grenzte

¹⁹¹¹ ABI Nr 37 vom 28.7.1981.

¹⁹¹² ABI Nr 2 vom 14.1.1986.

¹⁹¹³ SO zu ABI Nr 32 vom 22.7.1988.

¹⁹¹⁴ ABI Nr 34 vom 12.8.1986.

¹⁹¹⁵ VfGH Urteil Nr 38/1991 RE Pkt 3.2.

ihn in Zusammenhang mit der Anfechtung des Gesetzes Nr 341 vom 19. November 1990¹⁹¹⁶ über die Reform der Lehre an den Universitäten von der universitären (Berufsausbildung) Bildung deutlich ab:

„La materia ‚addestramento e formazione professionale‘ [...] risulta ben differenziata dall’attività formativa che si svolge nell’ambito delle Università e che viene a concludersi con il rilascio di uno specifico titolo universitario suscettibile di legittimare l’accesso a determinate aree professionali. La prima s’inquadra, infatti, nella tutela del lavoro e trova la sua base costituzionale nell’art. 35 della Costituzione, dove si affida alla Repubblica il compito di curare ‘la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori’; la seconda va ricondotta, invece, all’attività di formazione culturale e scientifica che viene realizzata nell’ambito dell’istruzione superiore e che le Università attuano, ai sensi dell’art. 33 della Costituzione, in condizioni di autonomia, ‘nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato’ [...].“¹⁹¹⁷

Die primäre Befugnis der Provinz ist eindeutig auf die Arbeitswelt ausgerichtet und entfaltet sich entweder außerhalb des Schulbildungssystems oder im Zuge der primären und sekundären schulischen Ausbildung, aber keinesfalls auf universitärer Ebene.¹⁹¹⁸

Auch Art 6 Abs 2 lit a Gesetz Nr 241/1990, welcher Universitäten ermöglichen, Vorbereitungskurse für die berufsberechtigenden Staatsprüfungen bzw für öffentliche Wettbewerbe anzubieten, wird vom Verfassungsgerichtshof aufgrund der universitätstypischen Funktion der kulturellen, wissenschaftlichen und beruflichen Bildung für verfassungsmäßig befunden.¹⁹¹⁹ Hinsichtlich der in Art 6 Abs 2 lit c Gesetz Nr 241/1990 geregelten universitären Kurse zur beruflichen Perfektionierung und Fortbildung sah der Verfassungsgerichtshof ebenfalls keinen Widerspruch zur statutarischen Kompetenz:

„Tali corsi [...] possono, in taluni casi, per il fatto di risultare diretti anche ad esigenze di aggiornamento e riqualificazione professionale e di educazione permanente, [...] investire la sfera delle attribuzioni [...] in materia di addestramento e formazione professionale. E questo spiega l’eventualità [...] che tali corsi possano essere attivati ‘anche a seguito di convenzioni.. .. con la Regione e gli altri enti territoriali’ [...]. Ciò non toglie, peraltro, che, per quanto concerne le competenze specifiche della Provincia di Bolzano, la materia si trovi già regolata in sede di norme di attuazione [...]: norme che, in quanto espressione di una particolare competenza separata e riservata [...], risultano caratterizzate da particolare forza e

¹⁹¹⁶ Riforma degli ordinamenti didattici universitari, GA Nr 274 vom 23.11.1990.

¹⁹¹⁷ VfGH Urteil Nr 191/1991 RE Pkt 2.

¹⁹¹⁸ VfGH Urteil Nr 191/1991 RE Pkt 2.

¹⁹¹⁹ VfGH Urteil Nr 191/1991 RE Pkt 4.

valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria quali quelle espresse nella legge n. 341. Sul piano formale, la previsione contenuta nell'art. 6, secondo comma, lett. c), di questa legge non è, pertanto, tale da apportare modifiche o innovazioni al regime particolare previsto - anche con riferimento alla protezione dei diversi gruppi linguistici - dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione per le scuole di perfezionamento e aggiornamento professionale operanti nell'ambito della Provincia di Bolzano; mentre, sul piano sostanziale, non è dato rilevare l'esistenza di un contrasto puntuale tra le due discipline in grado di giustificare la pronuncia di illegittimità [...].¹⁹²⁰

Mit Art 3 der Durchführungsbestimmung GvD Nr 267/1992 wurde ein neuer Abs in Art 5 DPR Nr 689/1973 eingefügt. Art 5 Abs 3 DPR Nr 689/1973 idF Art 3 GvD Nr 267/1992 ermächtigt nunmehr das Land, „Studiengänge einzurichten und durchzuführen, die auf die Erreichung der von besonderen Berufskreisen verlangten Ausbildung ausgerichtet sind. Die nach Beendigung dieser Studien ausgestellten Diplome befähigen zur Ausübung des betreffenden Berufes, und zwar in Übereinstimmung mit den EG-Bestimmungen.“

B. Entwicklungen 1992 – 2001

Mit Landesgesetz Nr 40 vom 12. November 1992¹⁹²¹ verabschiedete der Landesgesetzgeber die „*Ordnung der Berufsbildung*“, welche sich laut Art 1 Abs 2 ua zum Ziel setzt, „*einen Katalog von Bildungsmaßnahmen zur Erstausbildung, zur Qualifizierung, zur Umschulung, zur Spezialisierung, zur Fortbildung und zur Perfektionierung der Erwerbstätigen*“ im Rahmen der ständigen Weiterbildung zu gewährleisten. Gem Art 4 Abs 1 LG Nr 40/1992 kann die Landesregierung die Durchführung der unterschiedlichen Bildungsmaßnahmen auch an Organisationseinheiten des Landes bzw an Dritte, Private, öffentliche Körperschaften, Anstalten und Universitäten im Rahmen eines Abkommens übertragen, wobei Kurse gem Art 4 Abs 2 LG Nr 40/1992 mit Beiträgen von bis zu 80% der zulässigen Kosten gefördert werden können.

Das Bildungssystem umfasst laut Art 2 Abs 1 LG Nr 40/1992 „berufsvorbereitende Bildungs- und Beratungsmaßnahmen“ (zB Ausbildung im Anschluss an den

¹⁹²⁰ VfGH Urteil Nr 191/1991 RE Pkt 4.

¹⁹²¹ ABI Nr 48 vom 24.11.1992.

Abschluss der Mittelschule zur Erlangung der beruflichen Qualifikation, des Berufsbildungsdiploms, der Spezialisierung; Ausbildung zur Ergänzung der staatlichen Schulausbildung; Ausbildung zur Qualifizierung und zum Übertritt in eine andere Schule), „berufsbegleitende Maßnahmen“ (zB Fortbildung und Spezialisierung; berufliche Perfektionierung; berufliche Umschulung und Wiedereingliederung in einen Beruf), „Kurse zur Vorbereitung auf die Befähigungsprüfungen zur Ausübung einzelner Berufe und auf öffentliche Wettbewerbe“ sowie „Bildungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit dem Unternehmen“.

Laut Art 2 Abs 2 LG Nr 40/1992 fördert das Land auch die Tätigkeiten der fachlichen Betreuung, Lehrbesichtigungen, Ausbildungspraktika in Betrieben, Leistungswettbewerbe und Ausstellungen, Forschungsarbeiten, Untersuchungen, Dokumentationen, Tagungen, Ideenwettbewerbe, Projekte, Seminare, Vorträge, Publikationen sowie Mensen, Heime und weitere der sozialen Eingliederung dienliche Einrichtungen.

Art 5 LG Nr 40/1992 betrifft die Berufsbildungskurse, wobei hierzu mit DPR Nr 35 vom 9. September 1993¹⁹²² eine entsprechende Durchführungsverordnung erlassen wurde. Art 1 Abs 1 DLH Nr 35/1993 bestimmt, dass die einzelnen Lehrprogramme der Obst- und Weinbauschule, der Landwirtschaftsschulen und der Hauswirtschaftsschulen des Landes bis zur organischen Regelung der verschiedenen Programme, Prüfungen, Fachdiplome und Befähigungsnachweise aufrecht bleiben, wenn sie mit den entsprechenden Lehrplänen der Berufsbildungskurse der staatlichen Fachlehranstalten grundsätzlich übereinstimmen. Gem Art 1 Abs 2 DLH Nr 35/1993 berechtigt der positive Abschluss des Bienniums in einer dieser Schulen zur Einschreibung in das dritte Jahr zur Erlangung des Fachdiploms, in das dritte Jahr der entsprechenden Fachlehranstalt zur Erlangung des Fachdiploms, in ähnliche Kurse anderer Fachrichtungen (wobei eventuell Zusatzprü-

¹⁹²² ABI Nr 46 vom 28.9.1993.

fun gen nötig sind) und, „mit den erforderlichen Prüfungen“, in das dritte Jahr einer anderen Oberschule.¹⁹²³

Das Landesgesetz Nr 12 vom 1. Juli 1993¹⁹²⁴ regelt die Gewährung von Studienbeihilfen für Psychologen, Tierärzte und Biologen mit Wohnsitz in Südtirol, welche das für die Ablegung der Staatsprüfung erforderliche Praktikum ua in Strukturen auf dem Gebiet der Autonomen Provinz Bozen absolvieren.

Mit Art 1 Abs 1 LG Nr 18 vom 26. Oktober 1993¹⁹²⁵ wird die Landesregierung ermächtigt, eine Landesfachhochschule für Gesundheitsberufe zu errichten, welche Lehrgänge für die Ausbildung in den Bereichen Krankenpflege, Entbindungshilfe usw anbietet. Laut Art 1 Abs 2 LG Nr 18/1993 berechtigt das Diplom zur Eintragung in das Berufsverzeichnis. Die Landesfachhochschule wurde schließlich mit DPR Nr 47 vom 4. Dezember 1996¹⁹²⁶ errichtet und ausführlich geregelt, und zwar sowohl im Allgemeinen (in der Verordnung) als auch in Bezug auf die einzelnen Berufsbilder (in mehreren Anlagen zum Dekret des Landeshauptmanns).

Das DPR Nr 63 vom 22. Dezember 1994¹⁹²⁷ betrifft Bestimmungen über die schulinterne Organisation und das Verfahren in den berufsbildenden Schulen des Landes.

Mit Art 1 Abs 1 LG Nr 9 vom 6. Juni 1997¹⁹²⁸ wird die Landesregierung ermächtigt, eine Landesfachhochschule für Soziale Arbeit in den Bereichen Sozialpädagogik, Sozialarbeit und Verwaltung von Sozialdiensten zu errichten, welche Diplomlehrgänge anbietet.

Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich im Urteil Nr 316/1993 zur staatlichen Regelung der Ausbildung zum Allgemeinmediziner und ordnete die Regelung dieser zweijährigen Ausbildung der primären Landeskompetenz zu. Das Land ist

¹⁹²³ Siehe dazu auch die Ausführungen zur Kompetenz im Sachbereich des Unterrichts an Grund- und Sekundarschulen (Art 9 Nr 2 ASt) unter V.2.

¹⁹²⁴ ABI Nr 32 vom 13.7.1993. Siehe auch die Durchführungsverordnung DLH Nr 1 vom 17.1.1994 (ABI Nr 11 vom 15.3.1994).

¹⁹²⁵ ABI Nr 55 vom 9.11.1993.

¹⁹²⁶ OBI Nr 1 zu ABI Nr 19 vom 22.4.1997.

¹⁹²⁷ ABI Nr 16 vom 11.4.1995.

¹⁹²⁸ ABI Nr 27 vom 17.6.1997.

laut Art 5 Abs 3 DPR Nr 689/1973 ermächtigt, eigenständig und unter Beachtung der EG-Bestimmungen jene Studiengänge einzurichten, die auf die Erreichung der von besonderen Berufskreisen verlangten Ausbildungen hinzielen. Nun bestimmt die einschlägige Richtlinie der EG, dass die Ausbildung mehr auf die Praxis als auf die Theorie abstellen müsse, weshalb der Verfassungsgerichtshof zu einem anderen Schluss als im VfGH Urteil Nr 191/1991 gelangt:

„[...] lì si trattava di un'attività formativa interamente radicata nell'ordinamento dell'istruzione universitaria; [...]. Nel caso in esame [...] non viene in gioco la sfera di competenza dell'istituzione universitaria e non si pone quindi l'esigenza di contemperare gli interessi [...] delle regioni [...]; dell'università [...].“¹⁹²⁹

Der Landesgesetzgeber regelte die Sonderausbildung für allgemeine Medizin dann im Landesgesetz Nr 14 vom 26. August 1993¹⁹³⁰.

Der Verfassungsgerichtshof bestätigte seine Rechtsprechung zur Allgemeinmedizin-Ausbildung im Urteil Nr 354/1994 und wies die vom staatlichen Gesetzgeber getroffen Qualifikation der staatlichen Bestimmungen über diese Ausbildung als grundlegende Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen zurück:

„[...] è vero che le disposizioni di dettaglio che accompagnano dette norme fondamentali possono vincolare l'esercizio delle competenze regionali, ma solo ove siano legate ai principi stessi da un rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione [...] Il richiamo [...] a tutte le disposizioni introdotte dai vari articoli e commi indicati, non risponde dunque a un corretto rapporto fra lo Stato e le Province autonome, ed è certamente lesivo delle competenze invocate nel ricorso, con particolare riguardo alle attribuzioni provinciali in materia di addestramento e formazione professionale in cui rientra la formazione specifica in medicina generale (sent. n. 316 del 1993).“¹⁹³¹

Im Urteil Nr 170/2001 über staatliche Bestimmungen im Bereich der Berufsausbildung in der Landwirtschaft, die von der Autonomen Provinz Trient angefochten wurden, äußerte sich der Verfassungsgerichtshof wie folgt:

„[...] la norma censurata, nel prevedere che il Ministro per le politiche agricole sia autorizzato a stipulare, d'intesa con le regioni, accordi o convenzioni con istituti di istruzione, enti di formazione e collegi professionali, per lo svolgimento di corsi di formazione professionale 'finalizzati all'inserimento lavorativo in agricoltura di giovani laureati o diplomati', tratta specificamente della formazione professionale in agricoltura. Né può ritenersi che la norma sia espressiva di un principio fondamen-

¹⁹²⁹ VfGH Urteil Nr 316/1993 RE Pkt 4.

¹⁹³⁰ ABI Nr 42 vom 7.9.1993.

¹⁹³¹ VfGH Urteil Nr 354/1994 RE Pkt 2.

*tale contenuto nella legge ovvero che sia legata ad esso da un rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione, essendo, invece, una norma di dettaglio e di mera attuazione.*¹⁹³²

*„[...] deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale nella parte in cui va [...] a ledere l'ambito di competenza legislativa esclusiva [...] con particolare riguardo alle attribuzioni [...] in materia di formazione professionale.*¹⁹³³

C. Entwicklungen seit 2001

Mit der Verfassungsreform von 2001 findet sich der Sachbereich der Berufsausbildung und der Berufsertüchtigung nicht mehr unter den konkurrierenden regionalen Gesetzgebungsbefugnisse gem Art 117 Abs 3 Verf aufgezählt und ist nunmehr als residuale Gesetzgebungsbefugnis der Regionen gem Art 117 Abs 4 Verf einzuordnen. Die Liste der konkurrierenden Zuständigkeiten umfasst nämlich den Bereich *„istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale“*.¹⁹³⁴ Dem Staat steht jedoch gem Art 117 Abs 2 lit n Verf die Festlegung von *„norme generali sull'istruzione“* als ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis zu .

Während der Verfassungsgerichtshof die residuale Zuständigkeit der Regionen mit Normalstatut eindeutig anerkennt,¹⁹³⁵ ist die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zum Verhältnis zwischen ausschließlicher statutarischer Befugnis und residualer regionaler Befugnis widersprüchlich. In einem Urteil erachtet der Verfassungsgerichtshof die residuale Kompetenz nach Art 117 Abs 4 Verf aufgrund des Wegfallens der Schranken der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen und des gesamtstaatlichen Interesses als günstigere Regelung gem Art 10 VerfG Nr 3/2001 und somit als anwendbar,¹⁹³⁶ laut zwei weiteren, zeitlich nachfolgenden Urteilen sei hingegen keine *„forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale [...]“* in der Kompetenzaufteilung des Art 117 Verf ersichtlich.¹⁹³⁷

¹⁹³² VfGH Urteil Nr 170/2001 RE Pkt 5.1.

¹⁹³³ VfGH Urteil Nr 170/2001 RE Pkt 5.2.

¹⁹³⁴ Hervorhebung durch die Autoren.

¹⁹³⁵ Siehe zB VfGH Urteil Nr 328/2006 RE Pkt 3.1.

¹⁹³⁶ VfGH Urteil Nr 328/2006 RE Pkt 3.1.

¹⁹³⁷ VfGH Urteile Nr 213/2009 RE Pkt 2; Nr 328/2010 RE Pkt 4.

Der Verfassungsgerichtshof befasste sich im Urteil Nr 50/2005 mit dem Anwendungsbereich der residualen regionalen Kompetenz und unterschied dabei die „öffentliche“ Berufsausbildung von der Ausbildung innerhalb von Arbeitsverhältnissen (*formazione aziendale*), wobei letztere in die ausschließliche staatliche Kompetenz im Bereich der Zivilgesetzgebung fällt und somit nur vom staatlichen Gesetzgeber geregelt werden kann:

„La competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi. La disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti [...] da ritenere essenziale con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo, di per sé non è compresa nell’ambito della suindicata competenza [...]. La formazione aziendale rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.“¹⁹³⁸

Die Regelung von Ausbildungs- und Orientierungspraktika ohne Zusammenhang mit Arbeitsverhältnissen bzw mit deren Aufnahme fällt dagegen in die Kompetenz der Regionen im Bereich der Berufsausbildung.¹⁹³⁹

Hinsichtlich der Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz Bozen sah der Verfassungsgerichtshof die Ausbildung im Zusammenhang mit der Ableistung des Zivildienstes als nicht zur Landeskompetenz im Bereich Berufsausbildung zugehörig an:

„[...] non riguarda la formazione professionale, bensì la formazione specifica rivolta a preparare i giovani volontari all’espletamento del servizio civile. Peraltro, [...] l’organizzazione dei corsi è curata non solo dall’Ufficio nazionale ma anche dalle Regioni e dalle Province autonome [...] e la definizione dei contenuti di base per la formazione compete allo stesso Ufficio nazionale, sentita la Conferenza Stato-Regioni e la Consulta nazionale.“¹⁹⁴⁰

Mit Art 19 LG Nr 10 vom 18. November 2005¹⁹⁴¹ fügte der Landesgesetzgeber Art 73-ter in das Landesgesetz Nr 7 vom 5. März 2001¹⁹⁴² ein. Die Bestimmung

¹⁹³⁸ VfGH Urteil Nr 50/2005 RE Pkt 14. Siehe auch VfGH Urteil Nr 287/2012 RE Pkt 3. Siehe hierzu auch die Ausführungen zum Lehrlingswesen *infra* im Kapitel V.4.

¹⁹³⁹ VfGH Urteil Nr 50/2005 RE Pkt 17. Vgl auch VfGH Urteil Nr 287/2012 RE Pkt 3 ff.

¹⁹⁴⁰ VfGH Urteil Nr 228/2004 RE Pkt 5.2.

¹⁹⁴¹ OBI Nr 2 zu ABI Nr 47 vom 22.11.2005.

¹⁹⁴² OBI Nr 2 zu ABI Nr 12 vom 20.3.2001 („Neuregelung des Landesgesundheitsdienstes“).

führte das „sanitäre Berufsbild des Masseurs/Heilmasseurs“ ein, wobei die Inhalte und Dauer der entsprechenden Ausbildung von der Landesregierung festgelegt werden sollten. Laut Verfassungsgerichtshof betrifft die Bestimmung nicht den primären Sachbereich der Berufsausbildung, sondern die Materie der (sanitären) Berufe, die unter Art 117 Abs 3 Verf fällt, was zur Verfassungswidrigkeit der Bestimmung führt, da dem Staat die Regelung der Berufsbilder, der einschlägigen Ausbildungsinhalte, der berufsqualifizierenden Abschlüsse und die Errichtung von Berufsverzeichnissen vorbehalten ist:

„[...] nella materia delle ‘professioni’, debbono ritenersi riservate allo Stato sia l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006, n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005), sia la disciplina dei titoli necessari per l’esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006) sia l’istituzione di nuovi albi [...].“¹⁹⁴³

In Bezug auf die berufliche Fortbildung der Ärzte und der Angehörigen weiterer Berufe im Gesundheitswesen bestätigte der Verfassungsgerichtshof seine bereits zur Allgemeinmedizin-Ausbildung geäußerte Auffassung,¹⁹⁴⁴ nach der außeruniversitäre, berufsspezifische Bildungsformen zur Berufsausbildungskompetenz gehörten:

„[...] l’aggiornamento professionale dei medici e degli esponenti delle professioni sanitarie attiene, infatti, alla formazione sul lavoro, successiva e quindi estranea alla formazione universitaria, in quanto finalizzata all’esercizio della professione medica e, più in generale, sanitaria [...].“¹⁹⁴⁵

Auf gesamtstaatlicher Ebene wurden mit Gesetz Nr 53 vom 28. März 2003¹⁹⁴⁶ die Grundzüge eines neuen Bildungssystems definiert, die der Verfassungsgerichtshof wie folgt zusammenfasst:

„[...] ha introdotto un sistema di istruzione e formazione articolato «nella scuola dell’infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell’istruzione e della formazione professionale» (art. 2, comma 1, lettera d). I due sistemi che compongono il secondo ciclo di istruzione (quello liceale e quello della formazione professionale) sono distinti, ma funzionalmente integrati, dal momento che: a) entrambi concorrono all’adempimento dell’obbligo di istruzio-

¹⁹⁴³ VfGH Urteil Nr 449/2006 RE Pkt 3. Vgl auch die Ausführungen im Bereich Handwerk unter IV.9.C.

¹⁹⁴⁴ Siehe *supra* in diesem Abschnitt.

¹⁹⁴⁵ VfGH Urteil Nr 328/2006 RE Pkt 3.1.

¹⁹⁴⁶ *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale* (GA Nr 77 vom 2.4.2003).

*ne; b) è possibile transitare dall'uno all'altro; c) da ambedue, con diverse modalità (fissate con legge statale), è consentito l'accesso all'esame di Stato.*¹⁹⁴⁷

Die auf zehn Jahre angehobene Schulpflicht¹⁹⁴⁸ kann laut Art 1 Abs 5 GvD Nr 226 vom 17. Oktober 2005,¹⁹⁴⁹ welches auf der Grundlage von Gesetz Nr 59/2003 erging, gleichermaßen im Schulbildungssystem als auch im Berufsausbildungssystem erfüllt werden, wobei die für den Systemwechsel notwendigen „*corrispondenze e modalità di riconoscimento tra i crediti acquisiti nei percorsi liceali e i crediti acquisiti nei percorsi di istruzione e formazione professionale e viceversa*“ von der Ständigen Konferenz Staat-Regionen im Einvernehmen definiert werden sollen (Art 1 Abs 10 GvD Nr 226/2005). Art 15 bis 22 GvD Nr 226/2005 legen „*livelli essenziali delle prestazioni*“ im Zuge der neu zu gestalten den Berufsausbildung („*percorsi di istruzione e formazione professionale*“) fest, welche von den Regionen eingehalten werden müssen. Art 27 Abs 2 GvD Nr 226/2005 sieht vor, dass die Ständige Konferenz Staat-Regionen diese dreijährigen bzw vierjährigen Berufsausbildungen ua hinsichtlich der Berufsfelder und der Mindeststandards von Bildungskompetenzen (so zB in den Bereichen Sprachen, Mathematik, Wissenschaft, Technologie usw) im Einvernehmen definiert. Besagtes Abkommen wurde am 29. April 2010 unterzeichnet.¹⁹⁵⁰ Das Abkommen sieht vor, dass die Regionen mit Sonderstatut und die Autonomen Provinzen Bozen und Trient die Zielsetzungen desselben im Rahmen ihrer statutarischen Kompetenzen, der Durchführungsbestimmungen und der jeweiligen Rechtsordnungen erfüllen.¹⁹⁵¹

Zudem sieht Art 13 Abs 1-quinquies GD Nr 7 vom 31. Januar 2007¹⁹⁵² vor, dass die Abstimmung zwischen den Ausbildungswegen der berufsbildenden Schulen, welche zum Oberschulsystem gehören, und den Berufsausbildungskursen regio-

¹⁹⁴⁷ VfGH Urteil Nr 309/2010 RE Pkt 3.1.

¹⁹⁴⁸ Gem Art 1 Abs 622 Gesetz Nr 296 vom 27.12.2006 (OBI Nr 244 zu GA Nr 299 vom 27.12.2006).

¹⁹⁴⁹ *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53* (OBI Nr 175 zu GA Nr 257 vom 4.11.2005).

¹⁹⁵⁰ Abrufbar unter <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/getOM?idfileentry=748608> (abgefragt am 22.12.2014).

¹⁹⁵¹ Vgl dazu VfGH Urteil Nr 309/2010 (insb RE Pkt 3.5.) über regionale Bestimmungen der Region Toskana.

¹⁹⁵² GA Nr 26 vom 1.2.2007. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 40 vom 2.4.2007 (OBI Nr 91 zu GA Nr 77 vom 2.4.2007).

naler Zuständigkeit, welche im Wege von Richtlinien, die im Einvernehmen zwischen dem Unterrichtsminister und der Vereinigten Konferenz ausgearbeitet werden, zu erfolgen hat.

Das Land strebte mit Landesgesetz Nr 2 vom 14. März 2008¹⁹⁵³ eine Erleichterung des Zugangs zur Staatsprüfung, welche den Zugang zu Universitäten ermöglicht, an. Erreicht werden sollte dies einerseits durch den Übertritt von Absolventen der Landesberufsfachschulen und von Lehrlingsausbildungen in die 4. Klassen der staatlichen Lehranstalten (Art 12-bis LG Nr 40/1992 idF Art 14 Abs 8 LG Nr 2/2008), andererseits durch den Besuch von neuen einjährigen Lehrgängen, welche an den Besuch von dreijährigen Berufsfachschulen und von einjährigen Spezialisierungslehrgängen der Berufsbildung anschließen. Die Lehrgänge sollten von den Landesberufsschulen angeboten werden und laut Art 8 Abs 1 LG Nr 2/2008 „mit der Staatsprüfung im Sinne von Artikel 12“, sprich mit Prüfungen in fünf der Grundlagenfächer und in einem Schwerpunktfach, abschließen.

In Bezug auf die Landesbestimmungen zur Staatsprüfung nach einjährigem Lehrgang des Landes sieht der Verfassungsgerichtshof den Sachbereich Unterricht, und nicht jenen der Berufsausbildung, als einschlägig an:

*„La disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari ed all'alta formazione ricade nella materia dell'istruzione, in quanto conclude il percorso di istruzione secondaria superiore [...]”*¹⁹⁵⁴

Die betreffenden Bestimmungen werden in weiterer Folge für verfassungswidrig erklärt.¹⁹⁵⁵ Dasselbe gelte auch für die Bestimmung des Art 12-bis LG Nr 40/1992 über den Übertritt vom System der Berufsausbildung in die 4. Klassen der staatlichen Lehranstalten, da diese Lehranstalten laut einschlägigem Staatsgesetz zum Oberschulsystem gehören:

*„Poiché tale passaggio disciplina l'accesso all'istruzione secondaria superiore, lo stesso ricade evidentemente nella materia dell'istruzione, di potestà legislativa concorrente.”*¹⁹⁵⁶

¹⁹⁵³ OBI Nr 1 zu ABI Nr 15 vom 8.4.2008.

¹⁹⁵⁴ VfGH Urteil Nr 213/2009 RE Pkt 3.

¹⁹⁵⁵ Siehe dazu die Ausführungen zur Kompetenz im Sachbereich Unterricht unter V.2.

¹⁹⁵⁶ VfGH Urteil Nr 213/2009 RE Pkt 4. Vgl abermals die weitergehenden Ausführungen unter V.2.

Nun sieht die Landesregelung andere Voraussetzungen für diesen Übertritt vor als die betreffenden staatlichen Bestimmungen, was der Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig einstuft:

„La disciplina del passaggio tra sistemi rientra tra i principi fondamentali della materia dell'istruzione. Infatti, il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione. Per connetterle, vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento. Deve ritenersi, quindi, che anche questa disposizione esuli dalla potestà legislativa conferita alla Provincia [...]“¹⁹⁵⁷

Mit Landesgesetz Nr 14 vom 15. November 2002¹⁹⁵⁸ regelte das Land Südtirol die Grundausbildung, Fachausbildung und ständige Weiterbildung im Gesundheitswesen. Ebenso enthält das Landesgesetz die Neuregelung der Sonderausbildung in Allgemeinmedizin und Bestimmungen über die Facharztausbildung. Die Sonderausbildung in Allgemeinmedizin wurde auch mit DPR Nr 46 vom 20. Oktober 2003¹⁹⁵⁹ in Bezug auf die Überprüfung der Sprachkenntnisse und den wissenschaftlichen Beirat für die Sonderausbildung geregelt. Mit Art 1 Abs 5 DLH Nr 32 vom 28. Oktober 2013¹⁹⁶⁰ wurden Verpflichtungen in Bezug auf die Sonderausbildung in Art 8 und 9 DLH Nr 46/2003 eingefügt und einige bestehende Bestimmungen ersetzt.

Die Facharztausbildung (Titel III LG Nr 14/2002) wurde mit Durchführungsverordnung DLH Nr 4 vom 7. Januar 2008¹⁹⁶¹ ua in Bezug auf Sprachkenntnisse, Fördermaßnahmen und den mit der Förderung einhergehenden Verpflichtungen der Begünstigten geregelt.

Mit Art 9 LG Nr 9 vom 19. Mai 2003¹⁹⁶² fügte der Landesgesetzgeber die Tätigkeit des Wellnesstrainers in Art 53-decies LG Nr 58/1988 (Gastgewerbeordnung) ein, die Regelung des ebenso eingeführten Berufslehrgangs für die Ausbildung

¹⁹⁵⁷ VfGH Urteil Nr 213/2009 RE Pkt 4.

¹⁹⁵⁸ OBI Nr 2 zu ABI Nr 50 vom 3.12.2002.

¹⁹⁵⁹ ABI Nr 46 vom 18.11.2003.

¹⁹⁶⁰ ABI Nr 45 vom 5.11.2013.

¹⁹⁶¹ ABI Nr 8 vom 19.2.2008.

¹⁹⁶² OBI Nr 2 zu ABI Nr 23 vom 10.6.2003.

zum Wellnesstrainer wurde in der Folge mit Durchführungsverordnung, dem DPR Nr 38 vom 31. Juli 2006,¹⁹⁶³ erlassen.

Mit DPR Nr 41 vom 18. Juli 2007¹⁹⁶⁴ führte das Land Südtirol die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen durch, womit laut Art 1 DLH Nr 41/2007 die tatsächliche Ausübung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit von Unionsbürgern im Bereich der reglementierten Berufe gewährleistet werden soll.

Art 40 Abs 1 LG Nr 4 vom 10. Juni 2008¹⁹⁶⁵ fügte Art 2-bis in die Berufsbildungsordnung, Landesgesetz Nr 40/1992 ein. Die Bestimmung ermächtigt die Landesregierung, *„Fachhochschulen zu errichten, an welchen Techniker und Fachkräfte mit hoher beruflicher Kompetenz in Bereichen ausgebildet werden, die von der technischen Innovation und der Internationalisierung der Märkte besonders betroffen sind.“* Die Fachhochschulen sollen für Absolventen der Oberschulen, für Absolventen der vierjährigen Berufsfachschulen und für Handwerksmeister zugänglich sein.

Mit Landesgesetz Nr 11 vom 24. September 2010¹⁹⁶⁶ regelte der Landesgesetzgeber die Oberstufe des Bildungssystems, bestehend aus den fünfjährigen Bildungswegen der Gymnasien und der Fachoberschulen und der Bildungswege der Berufsbildung (Art 2). Die Bildungswege der Berufsbildung sind wie folgt gegliedert: dreijährige Fachschulen mit anschließendem vierten Spezialisierungsjahr; vierjährige Fachschulen; ein an die vierjährigen Fachschulen anschließendes Bildungsjahr, das mit der staatlichen Abschlussprüfung endet; dreijährige oder vierjährige Lehrlingsausbildungen; fünfjährige berufsbildende Oberschulen, die mit einer staatlichen Abschlussprüfung enden.

¹⁹⁶³ ABI Nr 43 vom 24.10.2006.

¹⁹⁶⁴ ABI Nr 37 vom 11.9.2007.

¹⁹⁶⁵ OBI Nr 2 zu ABI Nr 26 vom 24.6.2008.

¹⁹⁶⁶ ABI Nr 39 vom 28.9.2010.

D. Ergebnis

Die 1992 bestehende Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis im Bereich Berufsertüchtigung und Berufsausbildung wurde im Zeitraum von 1992 bis 2001 in ihrem Umfang durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs bestätigt. Insb wurde klargestellt, dass die Regelung der Ausbildung der Allgemeinmediziner in die Landeszuständigkeit fällt

In Zusammenhang mit der Verfassungsreform 2001 hat der Verfassungsgerichtshof bisher nicht eindeutig geklärt, ob die statutarische oder die residuale regionale Kompetenz gem Art 117 Abs 4 Verf als günstiger zu betrachten ist.

Ausgehend von der neuen Kompetenzordnung des Art 117 Verf hat der Verfassungsgerichtshof jedenfalls folgende Einschränkungen der regionalen residualen Kompetenz vorgenommen: die Festlegung von Berufsbildern und damit zusammenhängender Regelungen fällt nicht in die regionale Kompetenz, da die konkurrierende regionale Befugnis gem Art 117 Abs. 3 Verf im Sachbereich Berufe dies nicht deckt; die Ausbildung im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses fällt unter die ausschließliche staatliche Kompetenz im Bereich des Zivilrechts gem Art 117 Abs 2 lit I Verf. Aus dieser Perspektive erscheint die statutarische Kompetenz als die umfassendere, allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die Zuständigkeit des Staats in Bezug auf die Berufe als auch im Bereich des Zivilrechts jedenfalls die statutarische Kompetenz inhaltlich beschränken.

Die Ausübung der regionalen Kompetenz erfolgt zudem in wesentlichen Aspekten auf der Grundlage von Einvernehmen mit dem Staat, welche im Rahmen der Ständigen Konferenz Staat-Regionen zu erzielen sind, eine spezifische Regelung für Südtiroler Verhältnisse ist kaum denkbar.

Hervorzuheben ist auch, dass die inhaltliche Neuausrichtung des gesamtstaatlichen Bildungssystems, welche auf eine erhöhte Durchlässigkeit zwischen der praktischen Berufsausbildung und der auf eine breitere Allgemeinbildung und letztlich den Zugang zur staatlichen Abschlussprüfung (Matura) abzielende Ausbildung in Oberschulen ausgerichtet ist, auch einen erhöhten Einfluss des Staa-

tes in diesen neuen Bildungswegen zur Folge hat. Laut Verfassungsgerichtshof fallen nämlich die staatliche Abschlussprüfung und die Regelung der Voraussetzungen für einen Wechsel von der Berufsausbildung in das Schulsystem unter die Materie Unterricht, in der dem Staat gem Art 117 Abs 2 lit n Verf eine ausschließliche Kompetenz zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zukommt.

Sowohl aus der ausschließliche Befugnis des Staates zur Festlegung der allgemeinen Bestimmungen über den Unterricht in Zusammenspiel mit der Auslegung des Verfassungsgerichtshofs, wonach das Berufsausbildungssystem zwar getrennt vom Oberschulsystem ist, mit diesem aber eine funktionelle Einheit bildet, als auch aus der Judikatur zum Anwendungsbereich der regionalen residualen Kompetenz im Bereich der Berufsertüchtigung und –ausbildung lassen sich eindeutig inhaltliche Einschränkungen der statutarischen Kompetenz gem Art 8 Nr 29 ASt ableiten, die seit 2001 zum Tragen kommen.

V. Sekundäre Kompetenzen

1. Ortspolizei in Stadt und Land (Art 9 Nr 1 ASt)

A. Stand 1992

Das Sachgebiet der Ortspolizei in Stadt und Land war bereits in Art 12 Nr 1 1. Autonomiestatut als sekundäre Zuständigkeit der Provinz verankert. Der Verfassungsgerichtshof klärte bereits früh, dass es sich dabei um verwaltungspolizeiliche Aufgaben und nicht um solche der öffentlichen Ordnung bzw der Sicherheitspolizei handle:

„[...] Lo Statuto consente alle due Provincie l'esercizio di una potestà legislativa concorrente o complementare solo in materia di polizia locale urbana e rurale (art. 12, in relazione all'art. 5), vale a dire in un campo del tutto diverso da quello dell'ordine pubblico e della polizia di sicurezza.“¹⁹⁶⁷

¹⁹⁶⁷ VfGH Urteil Nr 14/1956 RE Pkt 3.

Das Sachgebiet ist nunmehr in Art 9 Nr 1 ASt verankert und weist enge Verknüpfungen zu den Zuständigkeiten aus Art 9 Nr 6 und Nr 7¹⁹⁶⁸ sowie Art 20-22 ASt auf, die in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 48 durch den Einschub „oder der Ortspolizei in Stadt und Land“ ergänzt wurden (Art 20 Abs 2 bzw Art 22 ASt). Gem Art 117 Verf gilt für die Regionen mit Normalstatut ebenfalls die konkurrierende Zuständigkeit auf dem Gebiet der örtlichen Stadt- und Landpolizei. Im Zuge der Regelung hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung auf Verwaltungsebene gem Art 18 ff DPR Nr 616/1977¹⁹⁶⁹ wurde für das Sachgebiet folgende Definition getroffen, welche auch auf die Landeskompetenz Anwendung findet¹⁹⁷⁰:

„Le funzioni amministrative relative alla materia „polizia locale urbana e rurale“ concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali.“¹⁹⁷¹

Die zitierte Bestimmung verdeutlicht den akzessorischen Charakter des Sachgebiets in Hinblick auf die übrigen Landeskompetenzen.¹⁹⁷² Dieser Grundsatz gilt auch für die Befugnisse der Verwaltungspolizei im Allgemeinen, welche der Provinz gem Art 3 DPR Nr 526/1987 im Rahmen des Art 16 ASt in allen Bereichen primärer, sekundärer und tertiärer Zuständigkeiten (Abs 1) sowie für delegierte staatliche Verwaltungsaufgaben (Abs 2) übertragen wurden.¹⁹⁷³

Der Landeshauptmann verfügt gem Art 20 Abs 1 ASt zudem über eine Reihe von Befugnissen im Bereich der öffentlichen Sicherheit:

„Die Landeshauptleute üben die der Behörde für öffentliche Sicherheit zustehenden und in den geltenden Gesetzen vorgesehenen Befugnisse auf folgenden Sachgebieten aus: gefährliche Industrien, lärmerzeugende und störende Gewerbe, öffentliche Betriebe, Agenturen, Druckereien, Wandergewerbe, Arbeiter und Hausangestellte, Geisteskranke, Süchtige und Bettler, Jugendliche unter 18 Jahren.“

¹⁹⁶⁸ Siehe dazu die entsprechenden Ausführungen unter V.6 und V.7.

¹⁹⁶⁹ OBI zu GA Nr 234 vom 29.8.1977. Die Inkraftsetzung der Bestimmung für die Autonome Provinzen Bozen ergibt sich aus den Art 9 Abs 1 und 3 sowie Art 10 Abs 1 und Art 11 Abs 2 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526/1987, GA Nr 301 vom 28.12.1987. Eine Regelung der Materie für die Regionen mit Normalstatut erschloss sich zuvor aus DPR Nr 1 vom 14.1.1972, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale* (GA Nr 12 vom 15.1.1972).

¹⁹⁷⁰ Die Inkraftsetzung der Bestimmung für die Autonome Provinzen Bozen ergibt sich aus den Art 9 Abs 1 und 3 sowie Art 10 Abs 1 und Art 11 Abs 2 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 526/1987, GA Nr 301 vom 28.12.1987.

¹⁹⁷¹ Art 18 DPR Nr 616/1977.

¹⁹⁷² Vgl *Bronzetti* (1985) 141.

¹⁹⁷³ Siehe dazu die Ausführungen unter III.3.B.

Der Landeshauptmann handelt in diesen durch Staatsgesetze geregelten Bereichen, auf die auch in Art 3 Abs 1 DPR Nr 686 vom 1. November 1973¹⁹⁷⁴ verwiesen wird, als Organ des Staates¹⁹⁷⁵. Der Verfassungsgerichtshof hat zudem unterstrichen, dass aus dem Verweis auf die geltenden Gesetze hervorgeht, dass es dem ordentlichen Gesetzgeber obliegt, die Befugnisse auszugestalten, sodass eine „Versteinerung von Definitionen“ auszuschließen und die jeweils geltende Einordnung in die Rechtsordnung heranzuziehen ist:

*[...]quando una norma costituzionale fa riferimento al diritto o alle leggi vigenti ai fini della determinazione delle materie di competenza regionale, non si deve affatto intendere che il significato dei termini cui si fa riferimento resti ancorato al momento dell'adozione della norma costituzionale di cui si tratta. Il senso delle disposizioni si evolve con il tempo a causa delle modificazioni introdotte nell'ordinamento normativo complessivo in cui sono inserite e del divenire storico della società in cui quelle sono applicate. Di modo che non è in alcun modo possibile affermare che il rinvio operato da norme costituzionali alle disposizioni vigenti in una certa materia comporti una sorta di pietrificazione del significato di quelle disposizioni o, addirittura, impedisca al legislatore ordinario di definire o di dimensionare diversamente il fenomeno da esse disciplinato e, quindi, di modificare, per tale via, i confini o il senso delle materie di competenza regionale che da quella definizione dipendono.[...]*¹⁹⁷⁶

Zu den genannten Befugnissen zählen gem Art 3 Abs 2 DPR Nr 686/1973 auch die Aufgaben nach Art 75 und 127 KglD Nr 773 vom 18. Juni 1931¹⁹⁷⁷ – diese beziehen sich auf Genehmigungen für die Produktion von Filmstreifen bzw Wertgegenständen – sowie die Ausstellung von Lizenzen zur Ausübung des Fotografengewerbes nach Art 111 KglD Nr 773/1931. Art 3 DPR Nr 686/1973 sieht zudem vor, dass die genannten Befugnisse den Bürgermeistern übertragen werden können (Abs 3), wobei der Polizeidirektor der Provinz über die getroffenen Maßnahmen zu verständigen ist (Abs 4). Der Landeshauptmann kann sich im Rahmen der Ausübung der genannten Befugnisse gem Art 20 Abs 2 ASt der Organe der staatlichen Polizei sowie der Ortspolizei in Stadt und Land bedienen. Die gleichen Möglichkeiten stehen ihm gem Art 22 ASt zudem zur Durchsetzung der Landesbestimmungen zur Verfügung.

¹⁹⁷⁴ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend öffentliche Betriebe und öffentliche Vorführungen, GA Nr 296 vom 16.11.1973.

¹⁹⁷⁵ VfGH Urteil Nr 211/1988 RE Pkt 4. Vgl *Reggio d'Acì* (1994) 198.

¹⁹⁷⁶ VfGH Urteil Nr 211/1988 RE Pkt 3.

¹⁹⁷⁷ *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, in OBI zum GA Nr 146 vom 26.6.1931.

Nicht zu den im Rahmen der gem Art 20 ASt übertragenen Befugnissen zählen hingegen jene Zuständigkeiten, die dem Regierungskommissar anlässlich der staatlichen Regelungen hinsichtlich des Streikrechts im Bereich unerlässlicher Dienste gem Gesetz Nr 146 vom 12. Juni 1990¹⁹⁷⁸ übertragen wurden, da es sich dabei um die Sicherstellung der Ausübung eines Grundrechtes handle.¹⁹⁷⁹

Art 19 DPR Nr 616/1977 übertrug eine Reihe wesentlicher Funktionen den Gemeinden. Gem Art 3 Abs 3 DPR Nr 526/1987 werden die diesbezüglichen Aufgaben, sofern sie in die Zuständigkeit der Provinz fallen, vom Landeshauptmann ausgeübt. Im Falle einer Weiterdelegierung an die Gemeinden, haben die Bürgermeister diesbezügliche Weisungen des Landeshauptmannes zu befolgen. Jene Aufgaben nach Artikel 19 Abs 1 Nr 14 und 17 DPR Nr 616/1977, die nicht in die Zuständigkeit der Provinzen fallen, werden gem Art 3 Abs 4 DPR Nr 526/1987 hingegen direkt den Gemeinden übertragen. Die Gemeindeverordnungen auf dem Gebiet der Ortspolizei in Stadt und Land und allfällige Änderungen sind vom Landeshauptmann den zuständigen Regierungskommissären zu übermitteln (Art 3 Abs 5 DPR Nr 526/1987).

Gem Art 20 ASt werden die übrigen Befugnisse, die durch die geltenden Gesetze über die öffentliche Sicherheit den Präfekten zustehen, dem Polizeidirektor übertragen (Abs 3). Die Befugnisse der Bürgermeister in ihrer Eigenschaft als Sicherheitsbehörde sowie jene der Leiter der Sicherheitspolizei in den Außendienststellen bleiben dabei unberührt (Abs 4). Gem Art 4 DPR Nr 686/1973 werden die Befugnisse der örtlichen Behörde für die öffentliche Sicherheit, unbeschadet der Bestimmungen hinsichtlich der „öffentlichen Vorführungen“ und „öffentlichen Betriebe“,¹⁹⁸⁰ wie folgt wahrgenommen:

„a) von den Landeshauptmännern in den Gemeinden Trient und Bozen für die Sachgebiete und innerhalb der Grenzen, die im vorstehenden Artikel 3 angeführt sind,

¹⁹⁷⁸ *Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati* (GA Nr 85 vom 11.4.2000).

¹⁹⁷⁹ VfGH Urteil Nr 32/1991 RE Pkt 3.1.

¹⁹⁸⁰ Siehe dazu auch die Ausführungen zu den Landeszuständigkeiten im Bereich der öffentlichen Sicherheit auf den Sachgebieten der öffentlichen Vorführungen (Art 9 Nr 6 ASt) sowie der öffentlichen Betriebe (Art 9 Nr 7 ASt).

b) von den Polizeidirektoren in den Gemeinden Bozen und Trient für alle Sachgebiete, die nicht in die Zuständigkeit der beiden Provinzen fallen und von den im Artikel 20 Absatz 1 des Dekretes des Präsidenten der Republik vom 31. August 1972, Nr 670, genannten verschieden sind,

c) von den leitenden Sicherheitsbeamten der Außenämter in den Gemeinden, in denen sich diese Ämter befinden,

d) von den Bürgermeistern in den anderen Gemeinden.“

Gem Art 9 Abs 2 DPR Nr 526/1987 werden die genannten Verwaltungsaufgaben unter Beachtung der Vorgaben nach Art 9 Nr 1 und 6 ASt sowie Art 20 ASt von der Provinz geregelt. Aufgrund der weitreichenden Zuständigkeiten der Gemeinden drückt sich die Kompetenz der Provinz überwiegend in einer diesbezüglichen Koordinierungsbefugnis aus.¹⁹⁸¹ Für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an die Gemeinden gilt es in diesem Zusammenhang insb die Bestimmungen nach Art 15 DPR Nr 526/1987 zu berücksichtigen.¹⁹⁸² Gem Art 6 DPR Nr 686/1973 werden alle Befugnisse auf dem Sachgebiet „öffentliche Sicherheit“ unter der Aufsicht des zuständigen Regierungskommissars ausgeübt, wobei einzig jene hinsichtlich der „öffentlichen Vorführungen“ hiervon ausgenommen sind.

Beschränkungen der Zuständigkeit resultieren gegebenenfalls aus Maßnahmen staatlicher Behörden aus Gründen der öffentlichen Ordnung. Entsprechend schreibt Art 21 ASt für diesbezügliche Verfügungen die vorherige Einholung der Stellungnahme des Landeshauptmannes (innerhalb der gestellten Frist) vor.

Art 8 DPR Nr 686/1973¹⁹⁸³ regelt die Beschwerdemöglichkeiten gegen Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Grundsätzlich gilt, dass Beschwerden gegen Maßnahmen, die im Rahmen der Befugnisse nach Art 20 ASt von örtlichen Sicherheitsbehörden ergangen sind, an den Landeshauptmann zu richten sind (Abs 1). Wurden die Maßnahmen hingegen auf Sachgebieten getroffen, die nicht in die Zuständigkeit der beiden Provinzen fallen und von den in Art 20 ASt genannten verschieden sind, so sind eventuelle Beschwerden an den zuständigen Regierungskommissär zu richten (Abs 2). Gegen Maßnahmen des Landes-

¹⁹⁸¹ Vgl *Bronzetti* (1985) 143.

¹⁹⁸² Siehe dazu die Ausführungen unter III.3.B.

¹⁹⁸³ IdF von Art 4 DPR Nr 526/1987.

hauptmannes sind die Beschwerden hingegen an den Innenminister über den Regierungskommissär zu richten (Abs 3).¹⁹⁸⁴

Auf staatlicher Ebene wurde mit Gesetz Nr 65 vom 7. März 1986¹⁹⁸⁵ ein Rahmengesetz zum Gemeindepolizeiwesen erlassen. Art 6 Gesetz Nr 65/1986 regelt die diesbezüglichen Zuständigkeiten der Regionen unbeschadet der eventuellen Kompetenzen der Provinz Bozen (Abs 1).

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Mit Art 158ff GvD Nr 112/1998 wurde das Sachgebiet der „regionalen und lokalen Verwaltungspolizei“ neu geregelt. Die Bestimmungen sind auf die Autonome Provinz Bozen jedoch nicht direkt anwendbar, da eine entsprechende, in Art 10 GvD Nr 112/1998 vorgesehene Durchführungsbestimmung bis dato nicht erlassen wurde.

Die Provinz hat ihre Kompetenz im fraglichen Zeitabschnitt insb mit Landesgesetz Nr 21 vom 10. November 1993¹⁹⁸⁶ ausgeübt und verweist dabei in Art 1 Abs 1 auch auf die grundlegenden staatlichen Bestimmungen gem Gesetz Nr 65/1986.

C. Entwicklungen seit 2001

Die Ortspolizei ist im reformierten Art 117 Verf weder im Katalog der ausschließlichen, noch in jenem der konkurrierenden Kompetenzen gelistet und somit grundsätzlich den residualen Zuständigkeiten der Regionen zuzuordnen.

Einschränkungen können sich dabei insb aus der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates auf dem Sachgebiet „öffentliche Ordnung und Sicherheit, mit Ausnahme der örtlichen Verwaltungspolizei“¹⁹⁸⁷ ergeben. Einerseits schließt die Formulierung die ausschließliche staatliche Zuständigkeit für den Bereich der Orts-

¹⁹⁸⁴ Zu den Beschwerdemöglichkeiten auf den Sachgebieten nach Art 9 Nr 6 und 7 ASt siehe unter V.6 und V.7.

¹⁹⁸⁵ *Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale* (GA Nr 62 vom 15.3.1986).

¹⁹⁸⁶ Bestimmungen über das Gemeindepolizeiwesen, ABI Nr 57 vom 23.11.1993.

¹⁹⁸⁷ Art 117 Abs 2 lit h Verf.

polizei explizit aus, andererseits wird damit aber auch die Verbindung zur öffentlichen Ordnung und Sicherheit verdeutlicht.

So hat etwa der Verfassungsgerichtshof hervorgehoben, dass die Straßenverkehrsordnung, auch wenn diese nicht in den Zuständigkeitskatalogen genannt wird, nicht in die residuale Zuständigkeit der Regionen fällt sondern der staatlichen Zuständigkeit nach Art 117 Abs 2 lit h Verf zuzuordnen ist. Einige damit verbundene Bestimmungen fallen zudem in die ausschließliche staatliche Zuständigkeit auf dem Gebiet der Zivil- und Strafgesetzgebung sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach Art 117 Abs 2 lit I Verf.¹⁹⁸⁸ Diesbezügliche Bestimmungen sind zudem weder den primären autonomen Zuständigkeit der Provinz im Rahmen der Zuständigkeit auf dem Gebiet des Straßenwesens sowie des Transportwesens im Interessenbereich der Provinz¹⁹⁸⁹, noch der sekundären Zuständigkeit auf dem Gebiet der örtlichen Polizei nach Art 9 Nr 1 ASt zuzuordnen.¹⁹⁹⁰

Der Verfassungsgerichtshof hat zudem klar gestellt, dass der Landeshauptmann im Rahmen jener Funktionen, welche diesem mit Art 20 ASt sowie mit Art 19 DPR Nr 616/1977 iVm Art 3 Abs 3 DPR Nr 526/1987 übertragen wurden, als Organ des Staates agiert und insofern keine Ausdehnung der autonomen Zuständigkeiten erfolgt ist, sodass diesbezügliche Aspekte der öffentlichen Sicherheit weiterhin vom Staat normiert werden und dies auch die Verteilung von Zuständigkeiten umfasst.¹⁹⁹¹ Insofern wurden Umverteilungen der Zuständigkeiten gem Art 54 GvD Nr 267 vom 18. August 2000¹⁹⁹² idF Art 6 GD Nr 92 vom 23. Mai 2008¹⁹⁹³ zugunsten der Bürgermeister für verfassungsmäßig erachtet.¹⁹⁹⁴

Die autonome Zuständigkeit wurde von der Provinz zuletzt in Form von Änderungen der Landesbestimmungen zum Gemeindepolizeiwesen gem Landesgesetz

¹⁹⁸⁸ VfGH Urteil Nr 428/2004 RE Pkt 3.

¹⁹⁸⁹ Siehe dazu die entsprechenden Ausführungen zu den Kompetenzgebieten nach Art 8 Nr 17 und 18 ASt.

¹⁹⁹⁰ VfGH Urteil Nr 428/2004, insb RE Pkt 5.2 und 9.1.

¹⁹⁹¹ VfGH Urteil Nr 196/2009 RE Pkt 6 und 7.

¹⁹⁹² *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (OBI Nr 162 zu GA Nr 227 vom 28.9.2000).

¹⁹⁹³ *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* (Ga Nr 122 vom 26.5.2008), mit Änderungen umgewandelt in Gesetz Nr 125 vom 24.7.2008 (GA Nr 173 vom 25.7.2008).

¹⁹⁹⁴ VfGH Urteil Nr 196/2009.

Nr 21/1993 hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden (Art 2) ausgeübt.¹⁹⁹⁵

D. Ergebnis

Aufgrund der weitreichenden Zuständigkeiten der Gemeinden bzw der Bürgermeister erfüllt die Zuständigkeit des Landes überwiegend eine Koordinierungsfunktion.

Bereits die Judikatur vor der Streitbeilegung von 1992 unterstrich, dass die Zuständigkeiten des Landes auf dem Gebiet der Ortspolizei in Stadt und Land sowie der allgemeinen Zuständigkeiten im Bereich der Verwaltungspolizei von jenen des Staates auf dem Gebiet der öffentlichen Ordnung und Sicherheit abzugrenzen sind.

Diese Unterscheidung ist nunmehr auch im reformierten Art 117 Abs 2 lit h Verf explizit verankert, wonach der Staat ausschließliche Zuständigkeit auf dem Gebiet der öffentlichen Ordnung und Sicherheit hat, die örtliche Verwaltungspolizei jedoch davon herauszunehmen und damit der residualen Zuständigkeit der Regionen zuzuordnen ist.

Dem folgend ergibt sich aus der Art 10 VerfG Nr 3/2001 (Günstigkeitsklausel)¹⁹⁹⁶ insofern eine Qualitätsänderung der Landeskompetenz, als diese nicht mehr den engen Schranken der sekundären Zuständigkeit des Autonomiestatuts unterliegt, sondern nunmehr als residuale Zuständigkeit ausgeübt werden kann. Der damit verbundene, theoretische Kompetenzzuwachs lässt sich in der Praxis jedoch bislang nicht feststellen. Dies ist insb auf die ausschließliche Zuständigkeit des Staates auf dem Gebiet der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zurückzuführen. Letztere kann – wie die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zeigen – sogar dazu führen, dass die ohnehin weitreichenden Kompetenzen der Bürgermeister vom Staat gegebenenfalls zum „Nachteil“ des Landes weiter ausgedehnt

¹⁹⁹⁵ Art 2 LG Nr 21/1993 wurde ersetzt durch Art 43 LG Nr 1 vom 9.1.2003, Bestimmungen über das Erstellen des Haushaltes für das Finanzjahr 2003 und für den Dreijahreszeitraum 2003-2005 und andere Gesetzesbestimmungen (Finanzgesetz 2003), kundgemacht in SO zum ABI Nr 1-bis vom 10.1.2003.

¹⁹⁹⁶ Siehe dazu die Ausführungen unter III.5.E.

werden können. Bestätigt wird diese Schlussfolgerung etwa dadurch, dass es weder auf staatlicher Ebene noch auf Landesebene zu wesentlichen Gesetzesänderungen gekommen ist und sowohl das staatliche Rahmengesetz Nr 65/1986 als auch das Landesgesetz Nr 21/1993 beinahe unverändert gelten.

Die (beschränkten) Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Sicherheit umfassen aufgrund der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeiten jedenfalls nicht den Sachbereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und damit die Materie der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, die als die Gesamtheit der grundlegenden Rechtsgüter und vorrangigen öffentlichen Interessen zu verstehen ist, auf denen sich das Zusammenleben gründet. Der Autonomen Provinz kommen nur verwaltungspolizeiliche Befugnisse in den Sachbereichen ihrer Kompetenz zu, die nicht die öffentliche Ordnung berühren können.¹⁹⁹⁷

2. Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasien, pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen) (Art 9 Nr 2 ASt)

A. Stand 1992

Die Autonome Provinz Bozen besaß bereits gem Art 12 Nr 2 1. Autonomiestatut sekundäre Zuständigkeit auf dem Gebiet des Unterrichtswesens für die Unter- und Mittelschule, den klassischen, wissenschaftlichen und technischen Unterricht, der Lehrerbildung sowie dem Kunstunterricht. Mit Art 9 Nr 2 ASt verblieb das Sachgebiet mit der nunmehrigen Bezeichnung „Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasien, pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen)“ im Katalog der sekundären Zuständigkeiten.

¹⁹⁹⁷ VfGH Urteil Nr 72/2010 RE Pkt 2.

Die dominante Stellung des Staates in der Festlegung der Grundsätze im Bildungssystem ist in Art 33 Verf verankert. Insb ist auf Art 33 Abs 2 Verf hinzuweisen, wonach die Republik allgemeine Richtlinien über den Unterricht erlässt und staatliche Schulen aller Gattungen und Stufen errichtet. Art 34 Verf enthält zudem ua Bestimmungen hinsichtlich des offenen Zugangs und der vorgesehenen Schuldauer.

Die Zuständigkeiten im Bereich des Südtiroler Bildungswesens werden in Art 19 ASt sowie der einschlägigen Durchführungsbestimmung DPR Nr 89 vom 10. Februar 1983¹⁹⁹⁸ in Durchführung der Paketmaßnahmen Nr 35 bis Nr 47 weiter ausgeführt. Nachfolgend werden ausgewählte materielle Vorgaben (zB Sprachenregelungen sowie die organisatorische Dreiteilung des Bildungssystems nach Sprachgruppen), Kompetenzregelungen (zB staatliche Zuständigkeiten hinsichtlich des Lehrpersonals) sowie prozedurale Bestimmungen (insb hinsichtlich der Besetzung von Entscheidungsgremien und Regelungen hinsichtlich der Abstimmung – etwa durch Einvernehmen – zwischen Staat und Provinz) näher dargestellt:

Die Durchführungsbestimmung DPR Nr 89/1983 enthält in Art 1 die Übertragung der entsprechenden Aufgaben der Staatsverwaltung und zwar sowohl jene, die unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates ausgeübt werden, als auch jene, die durch gesamtstaatliche oder mehrere Regionen betreffende öffentliche Anstalten und Institute wahrgenommen wurden. Die Errichtung von Schulen und Lehrgängen erfolgt gem Art 4 DPR Nr 89/1983 durch Vorbereitung entsprechender Pläne durch die Provinz und im Einvernehmen mit dem Ministerium für den öffentlichen Unterricht (Abs 1). Die Abänderungen der entsprechenden Pläne werden von den Zuständigen staatlichen Organen angeordnet (Art 4 Abs 2 DPR Nr 89/1983). Hinsichtlich des Verfahrens zur Errichtung von Schulen wurde vom Verfassungsgerichtshof folgendes festgestellt:

¹⁹⁹⁸ Genehmigung des vereinheitlichten Textes der DPR Nr 116 vom 20.1.1973, und Nr 761 vom 4.12.1981 betreffend Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet der Schulordnung in der Provinz Bozen, GA Nr 91 vom 2.4.1983.

„[...] la potestà di istituire nel territorio della provincia di Bolzano scuole del grado e del tipo di cui all'art. 9, n. 2, d.P.R. n. 670 del 1972 spetta alla provincia; l'esercizio di tale potestà è subordinato all'intesa con il ministero per la pubblica istruzione, ma limitatamente agli oneri per il personale a carico dello Stato ed alle variazioni degli organici; conseguentemente, allo Stato spetta soltanto di disporre le suddette variazioni degli organici e sullo stato giuridico ed economico del personale insegnante.“¹⁹⁹⁹

Die Zuständigkeit der Provinz umfasst in diesem Zusammenhang auch Schulversuche (Art 27 DPR Nr 89/1983)²⁰⁰⁰ sowie die Errichtung pädagogischer Institute (Art 28 DPR Nr 89/1983), wobei jeweils auf die entsprechenden staatlichen Bestimmungen gem Gesetz Nr 419 vom 31. Mai 1974²⁰⁰¹ verwiesen wird und hinsichtlich Personalfragen das Einvernehmen mit dem Staat vorgesehen ist.

Art 3 DPR Nr 89/1983 sieht vor, dass es sich bei den Schulen ihrem Wesen nach jedenfalls um Staatsschulen handelt (Abs 1) und die Abschlusszeugnisse in jeder Hinsicht gültig sind (Abs 2). Zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Abschlussdiplome ist gem Art 19 Abs 8 ASt für die Lehr- und Prüfungsprogramme das Gutachten des Obersten Rates für den öffentlichen Unterricht einzuholen. Selbiges ist gem Art 9 DPR Nr 89/1983 auch für eventuelle Änderungen der entsprechenden Pläne erforderlich, wobei der Oberste Rat für den öffentlichen Unterricht durch einen Vertreter der Provinz ergänzt wird (Abs 1). Unter den Begriff der Änderungen fallen ausdrücklich auch solche, die die Unterrichtszeiten betreffen (Art 9 Abs 4 DPR Nr 89/1983). Die entsprechenden Änderungen werden mit Landesgesetz erlassen.²⁰⁰² Die Provinz trifft geeignete Maßnahmen, um die schulische Ausbildung von Schülern, die als italienische Staatsbürger von Schulen außerhalb der Provinz Bozen kommen, auf die eigenen Lehrpläne abzustimmen.²⁰⁰³

Die Durchführungsregelungen zu den Gesetzen über die Staatsprüfungen werden von der Provinz nach Anhören des Ministeriums für den öffentlichen Unter-

¹⁹⁹⁹ VfGH Urteil Nr 279/1984 RE Pkt 1; bestätigt in VfGH Urteil Nr 770/1988.

²⁰⁰⁰ Bestätigt auch durch VfGH Urteil Nr 1133/1988 RE Pkt 2.

²⁰⁰¹ *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale ed istituzione dei relativi istituti* (GA Nr 239 vom 13.9.1974).

²⁰⁰² Art 9 Abs 2 DPR Nr 89/1983.

²⁰⁰³ Art 9 Abs 3 DPR Nr 89/1983.

richt erlassen.²⁰⁰⁴ Gem Art 19 Abs 7 ASt erfolgt die Ernennung der Mitglieder der Kommissionen für die Staatsprüfungen an den deutschsprachigen Schulen im Einvernehmen zwischen dem Ministerium für den öffentlichen Unterricht und der Provinz Bozen.²⁰⁰⁵

Maßgebliches Charakteristikum des Südtiroler Bildungswesens ist die aus den Sprachen- und Organisationsregelungen resultierende Dreiteilung in jeweils ein Schulamt für jede Sprachgruppe. Für die Leitung der Schulverwaltung ist jeweils ein Schulamtsleiter für die drei Schulämter der jeweiligen Sprache vorgesehen: Der Leiter für die Verwaltung der italienischsprachigen Schulen wird vom Ministerium für den öffentlichen Unterricht nach Einholen der Stellungnahme der Landesregierung von Südtirol ernannt. Er erfüllt gleichzeitig die Funktion des Hauptschulamtsleiters und ist damit auch für die Aufsicht über die deutsch- und ladinischsprachigen Schulen zuständig.²⁰⁰⁶ Der Schulamtsleiter der deutschsprachigen Bildungseinheit wird hingegen von der Landesregierung nach Einholen der Stellungnahme des Ministeriums für den öffentlichen Unterricht aus einem Dreiervorschlag der Vertreter der deutschen Sprachgruppe im Landesschulrat ernannt.²⁰⁰⁷ Der ladinische Schulamtsleiter wird vom Ministerium für den öffentlichen Unterricht aus einem Dreiervorschlag der Vertreter der ladinischen Sprachgruppe im Landesschulrat ernannt.²⁰⁰⁸

Die Unterrichtssprache in den Grund- und Sekundarschulen entspricht gem Art 19 Abs 1 ASt der Muttersprache der Schüler (deutsch bzw italienisch) und wird von Lehrkräften der entsprechenden Muttersprache erteilt. Mit Landesgesetz ist beginnend von der 2. oder 3. Klasse Grundschule, auf bindendem Vorschlag der betreffenden Sprachgruppe, der verpflichtende Unterricht in der zweiten Sprache festzulegen. Der Unterricht wird wiederum von Lehrkräften der entsprechenden Muttersprache erteilt.²⁰⁰⁹ Art 6 DPR Nr 89/1983 führt weiter aus, dass der Unter-

²⁰⁰⁴ Art 11 Abs 1 DPR Nr 89/1983.

²⁰⁰⁵ Hinsichtlich der Sprachvoraussetzungen der Mitglieder siehe auch Art 17 DPR Nr 89/1983.

²⁰⁰⁶ Art 19 Abs 4 ASt und Art 21f DPR Nr 89/1983.

²⁰⁰⁷ Art 19 Abs 5 ASt und Art 23 DPR Nr 89/1983.

²⁰⁰⁸ Art 19 Abs 6 ASt und Art 24 DPR Nr 89/1983.

²⁰⁰⁹ Hinsichtlich der Sprachzugehörigkeit im Zusammenhang mit der Einstufung in die entsprechenden Stellenpläne, siehe Art 12 DPR Nr 89/1983.

richt der zweiten Sprache wesentlicher Bestandteil der Lehrpläne zu sein hat und in einem angemessenen Ausmaß erteilt wird (Abs 3). Für die Lehrkräfte der zweiten Sprache ist ebenso wie für diesbezügliche Inspektoren eine angemessene Kenntnis der Erstsprache der Schule notwendig, wobei deren Feststellung entsprechend der Vorschriften der diesbezüglichen Durchführungsbestimmung DPR Nr 752 vom 26. Juli 1976²⁰¹⁰ erfolgt.²⁰¹¹

Die ladinische Sprache ist gem Art 19 Abs 2 ASt in den ladinischen Ortschaften Unterrichtssprache in Schulen jeder Art und jeden Grades. In diesen Schulen wird zudem Unterricht in deutscher und italienischer Sprache auf der Grundlage gleicher Stundenzahl und gleichen Enderfolges erteilt. Art 7 Abs 2 DPR Nr 89/1983 führt hierzu aus, dass die Provinz jene Fächer, die in der einen und in der anderen Sprache zu lehren sind, nach Einholung des Gutachtens des Landesschulrates festlegt, wobei eventuell daraus resultierende Änderungen von Stellenpläne das Einvernehmen mit dem Ministerium für den öffentlichen Unterricht erfordern. Art 7 Abs 3 DPR Nr 89/1983 sieht vor, dass von der zweiten bis zur fünften Klasse der Grundschulen auch die ladinische Sprache gelehrt wird. In den Sekundarschulen bestimmen die zuständigen Schulgremien, in welcher Weise die ladinische Sprache als Unterrichtsmittel verwendet wird, und sind ermächtigt, ergänzende Lehrgänge für den Unterricht der ladinischen Sprache und Kultur einzurichten.

Die Einschreibung in die Schulen erfolgt nach einfachem Gesuch des Vaters oder seines Stellvertreters, wobei gegen die Verweigerung der Einschreibung Berufung beim zuständigen Verwaltungsgericht eingereicht werden kann.²⁰¹² Auf jeden Fall darf das Recht, über die Einschreibung in die Schulen der verschiedenen Sprachgruppen zu entscheiden, keinen Einfluss auf die Unterrichtssprache der Schulen haben²⁰¹³ und die Schüler haben eine angemessene Kenntnis der für die

²⁰¹⁰ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet des Proporz in den staatlichen Ämtern in der Provinz Bozen und der Kenntnis der beiden Sprachen im öffentlichen Dienst, GA Nr 304 vom 15.11.1976.

²⁰¹¹ Art 6 Abs 4 und 5 DPR Nr 89/1983.

²⁰¹² Art 19 Abs 4 ASt.

²⁰¹³ Art 8 DPR Nr 89/1983.

besuchte Schule vorgesehenen Unterrichtssprache zu besitzen, welche gegebenenfalls von einer paritätischen Kommission überprüft wird²⁰¹⁴.

Hinsichtlich des Personals ist die Übernahme der Verwaltungsbediensteten durch die Provinz Bozen vorgesehen, wobei die Zuteilung zu den einzelnen Schulämtern entsprechend der jeweiligen Muttersprache erfolgt.²⁰¹⁵ Was hingegen das Lehrpersonal angeht, so sieht Art 1 Abs 2 DPR Nr 89/1983 die Aufrechterhaltung der staatlichen Zuständigkeit hinsichtlich der Rechts- und Gehaltsstellung des plan- und außerplanmäßigen Lehrpersonals (Inspektoren, Direktoren und Lehrer) vor.²⁰¹⁶ Entsprechende Vorgaben zu den Stellenplänen und Stammrollen und entsprechenden Qualifikationen (auch hinsichtlich erforderlicher Sprachkenntnisse) sind insb in Art 13 ff DPR Nr 89/1983 vorgesehen. Bestimmungen zur Ausbildungen fallen dabei grundsätzlich in die staatliche Zuständigkeit.²⁰¹⁷ Fortbildungen des Personals werden vom Ministerium für den öffentlichen Unterricht und der Provinz im Einvernehmen organisiert.²⁰¹⁸ Art 48 DPR Nr 89/1983 schreibt ausdrücklich die Abstimmung von Bestimmungen in Personalfragen mit späteren Staatsgesetzen vor.²⁰¹⁹ In die Zuständigkeit der Provinz fällt dem Verfassungsgerichtshof zufolge auch die Restrukturierung der Direktionen, da es sich dabei nicht um Fragen der Rechts- und Gehaltsstellung des Personals, sondern um organisatorische Aspekte handelt.²⁰²⁰

Sowohl der deutsche als auch der ladinische Schulamtsleiter erhalten hinsichtlich des ihnen unterstehenden Lehrpersonals – unbeschadet dessen Abhängigkeit vom Staat – die Zuständigkeit für Maßnahmen hinsichtlich Versetzungen, Beur-

²⁰¹⁴ DPR Nr 301 vom 15.7.1988, Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol über die Einschreibung in Schulen mit einer von der Muttersprache des Schülers verschiedenen Unterrichtssprache, GA Nr 177 vom 29.7.1988.

²⁰¹⁵ Art 19 Abs 9 ASt.

²⁰¹⁶ Siehe dazu auch Art 12 Abs 1 DPR Nr 89/1983. Siehe diesbezüglich die grundlegende staatliche Bestimmung DPR Nr 417 vom 31.5.1974, *Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato* (GA Nr 239 vom 13.9.1974) sowie Gesetz Nr 477 vom 30.7.1973, *Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato* (GA Nr 211 vom 16.8.1973).

²⁰¹⁷ VfGH Urteil Nr 191/1991 RE Pkt 3.

²⁰¹⁸ Art 18 DPR Nr 89/1983.

²⁰¹⁹ So bestätigt im VfGH Urteil Nr 343/1990 REPkt 7.

²⁰²⁰ VfGH Urteil Nr 630/1988 RE Pkt 2.

laubungen, Wartestandes und Disziplinarstrafen bis zur einmonatigen Dienstenthebung mit Gehaltsentzug übertragen.²⁰²¹ Über Berufungen gegen derartige Maßnahmen entscheidet der Minister für den öffentlichen Unterricht nach Einholen der Stellungnahme des Hauptschulamtsleiters.²⁰²²

Die Aufsicht über Institute mit Verwaltungsautonomie, welche Fonds des Ministeriums für den öffentlichen Unterricht beanspruchen, erfolgt im Rahmen der entsprechenden Bestimmungen.²⁰²³

Art 19 ASt regelt zudem die Vertretung der Sprachgruppen in den diversen Gremien, wie dem Landeschulrat und -disziplinarrat (Abs 12-14).

Für eine allfällige Errichtung von Universitäten im Gebiet der Region hat der Staat gem Art 19 Abs 15 ASt vorher die Stellungnahme der Region und der betreffenden Provinz einzuholen.

Nicht in der Aufzählung der sekundären Zuständigkeit nach Art 9 Nr 2 ASt enthalten ist das Konservatorium, dessen Regelungen aber eine Reihe von Schnittpunkten aufweisen, die in der Durchführungsbestimmung DPR Nr 89/1983 berücksichtigt werden. Am Konservatorium wird durch Art 10 DPR Nr 89/1983 der Provinz die Möglichkeit der Einrichtung neuer – der Tradition der örtlichen Bevölkerung entsprechenden – Lehrgänge eröffnet, die zum Erwerb einschlägiger Diplome führen können (Abs 1). Für die Errichtung der Lehrgänge ist ein Gutachten der zuständigen Sektion des Obersten Rates für Altertümer und darstellende Kunst und das Einvernehmen des Ministeriums für den öffentlichen Unterricht einzuholen (Art 10 Abs 2 DPR NR 89/1983). Weitere Regelungen hinsichtlich der Organisation und insb dem Sprachgebrauch sowie der Sprachvoraussetzungen des Personals am Konservatorium wurden mit der Durchführungsbestimmung GvD Nr 265 vom 16.3.1992²⁰²⁴ geregelt.

²⁰²¹ Art 19 Abs 10 ASt.

²⁰²² Art 19 Abs 11 ASt.

²⁰²³ Art 5 DPR Nr 89/1983.

²⁰²⁴ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol in bezug auf den Gebrauch der deutschen Unterrichtssprache am Bozner Konservatorium, OBI zum GA Nr 94 vom 22.4.1992.

Der Verfassungsgerichtshof hat unterstrichen, dass die Rechts- und Gehaltsstellung des Lehrpersonals der Konservatorien der staatlichen Zuständigkeit unterliegt und entsprechend Gegenstand des zu erreichenden Einvernehmens darstellt.²⁰²⁵ Das Einvernehmen ist zudem gem dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit auch für die Festlegung der jährlichen Lehrpläne des Konservatoriums erforderlich.²⁰²⁶

Die Provinz hat ihre Kompetenz ua mit Landesgesetz Nr 70 vom 2. November 1973²⁰²⁷, Landesgesetz Nr 22 vom 29. April 1975²⁰²⁸, Landesgesetz Nr 13 vom 17. August 1979²⁰²⁹, Landesgesetz Nr 13 vom 30. Juni 1987²⁰³⁰ sowie Landesgesetz Nr 21 vom 16. Juli 1991²⁰³¹ ausgeübt.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Die einschlägige Durchführungsbestimmung auf dem Sachgebiet der Schulordnung DPR Nr 89/1983 hat mit GvD Nr 434 vom 24. Juli 1996²⁰³² eine Reihe von Änderungen erfahren (umgangssprachlich auch mit dem Titel „Schule zum Land“ bezeichnet).

Die Ernennung des Hauptschulamtsleiters sowie des Schulamtsleiters für die Verwaltung der Schulen in den ladinischen Ortschaften ist nunmehr der Provinz Bozen übertragen. Für ersteren ist das Einvernehmen mit dem Ministerium für den öffentlichen Unterricht vorgesehen, während hinsichtlich des letzteren lediglich das Anhören des Gutachtens des Ministers für den öffentlichen Unterricht erfordert.²⁰³³

²⁰²⁵ VfGH Urteil Nr 343/1990 RE Pkt 6.

²⁰²⁶ VfGH Urteil Nr 232/1991 RE Pkt 3.

²⁰²⁷ Die Errichtung des Landesschulrates, ABI Nr 52 vom 4.12.1973.

²⁰²⁸ Errichtung der Landesschulämter, kundgemacht in SO zu ABI Nr 25 vom 24.5.1975.

²⁰²⁹ Bestimmungen über die Schulordnung, ABI Nr 48 vom 25.9.1979.

²⁰³⁰ Pädagogische Forschung, Fortbildung, Schulversuche - Errichtung der dafür zuständigen Institute, ABI Nr 32 vom 14.7.1987.

²⁰³¹ Änderung des Landesgesetzes Nr 70 vom 2.11.1973 über die Wahl des Landesschulrates und Festlegung der Schulbezirke, ABI Nr 33 vom 30.7.1991.

²⁰³² Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol mit Änderungen und Ergänzungen zum DPR Nr 89 vom 10.2.1983 betreffend die Schulordnung in der Provinz Bozen, OBI zum GA Nr 197 vom 23.8.1996.

²⁰³³ Art 21 Abs 2 DPR Nr 89/1983 idF GvD Nr 434/1996.

Gem Art 1 DPR Nr 89/1983 idF GvD Nr 434/1996 wurden die Zuständigkeiten der Staatsverwaltung auf dem Sachgebiet der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung des plan- und außerplanmäßigen Lehrpersonals, unbeschadet der Aufrechterhaltung des staatlichen Anstellungsverhältnisses, der Provinz Bozen übertragen (Abs 2). Letztere ist nunmehr explizit befugt, das diesbezügliche Sachgebiet, unter Berücksichtigung der diesbezüglichen Zielsetzungen, zu regeln (Art 1 Abs 3 DPR Nr 89/1983 idF GvD Nr 434/1996). Die Provinz legt hierzu eigene Stellenpläne fest, wobei zwischen den jeweiligen Schulen der drei Landessprachen zu unterscheiden ist.²⁰³⁴ Die diesbezügliche Vorgaben in Art 13-17 DPR Nr 89/1983 wurden mit GvD Nr 434/1996 aufgehoben. Hinsichtlich Fortbildungen des Personals entfällt das bislang vorgesehene Einvernehmen, sodass die Provinz nunmehr alleinig dafür zuständig ist und sich dazu explizit auch an Initiativen seitens Einrichtungen anderer Staaten beteiligen kann.²⁰³⁵ Das Ministerium für den öffentlichen Unterricht und die Provinz können in gegenseitigem Einvernehmen gemeinsame Initiativen organisieren.²⁰³⁶

In Hinblick auf die dienstrechtliche Stellung, das Grundgehalt sowie die sozialversicherungs- und rentenrechtliche Stellung sind dieselben Bestimmungen anzuwenden, die auch für das entsprechende Personal der Schulen und Anstalten innerhalb des übrigen Staatsgebietes gelten.²⁰³⁷ Der Kollektivvertrag auf Landesebene hat die Bestimmungen der staatlichen Verträge betreffend das Grundgehalt, die Einstufung in die verschiedenen Funktionsebenen bzw. -ränge, die sozialversicherungs- und rentenrechtliche Handhabung sowie weitere grundlegende Regelungen zu beachten und die Mobilität auf dem Staatsgebiet zu gewährleisten.²⁰³⁸ Die Unterzeichnung des Kollektivvertrags auf Landesebene hängt hierzu vom bindenden Gutachten des Ministeriums für den öffentlichen Unterricht über den Vertragsentwurf ab.²⁰³⁹ Für die Festlegung der Wettbewerbsklassen in Bezug auf die auf gesamtstaatlicher Ebene existierenden Unterrichtsfächer ist das

²⁰³⁴ Art 12 Abs 1 DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

²⁰³⁵ Art 18 Abs 1 DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

²⁰³⁶ Art 18 Abs 3 DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

²⁰³⁷ Art 12 Abs 7 DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

²⁰³⁸ Art 12 Abs 9f DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

Einvernehmen mit dem Ministerium für den öffentlichen Unterricht vorgesehen.²⁰⁴⁰

Hinsichtlich der Errichtung von Schulen und Lehrgängen entfällt das Erfordernis des Einvernehmens mit dem Ministerium für den öffentlichen Unterricht. Die Provinz erstellt die entsprechenden Pläne gem Art 4 DPR Nr 89/1983 nunmehr eigenständig unter Berücksichtigung der diesbezüglichen Schülerschaft sowie gebietlicher und sozioökonomische Faktoren, wobei die Pläne Maßnahmen für die Wahrung der kulturellen und ethnischen Identität einer jeden Sprachgruppe vorsehen. Die Bestimmungen von Art 29 DPR Nr 89/1983, welche das Einvernehmen für Maßnahmen betreffend eventueller Schulversuche vorsahen, wurde mit Art 17 GvD 434/1996 aufgehoben.

Art 5 DPR Nr 89/1983 wurde mit GvD Nr 434/1996 aufgehoben.

Hinsichtlich der Änderungen von Art 6 DPR 89/1983 durch GvD Nr 434/1996 ist insb darauf hinzuweisen, dass die entsprechenden Kenntnisse der Zweitsprache nunmehr auch für den Zugang zu den Stellenplänen der Inspektoren und Direktoren ausdrücklich erforderlich sind (Abs 5) und für das leitende Personal als Vorzugstitel gelten (Abs 6-bis).

Für die Festlegung der Fächer, welche in ladinischen Schulen in der deutschen bzw italienischen Sprache unterrichtet werden, entfällt das Erfordernis des Einvernehmens mit dem Ministerium für den öffentlichen Unterricht hinsichtlich eventueller Änderungen der Stellenpläne.²⁰⁴¹

Gem Art 9 Abs 1 DPR Nr 89/1983 idF GvD 434/1996 verfügt die Provinz die Änderungen der Lehr- und Prüfungspläne sowie der Unterrichtszeiten einschließlich der Einführung neuer Unterrichtsfächer für die Schulen einer jeden Sprachgruppe. Hinsichtlich des dafür vorgesehenen Gutachtens des Obersten Rates für den öffentlichen Unterricht wird nunmehr auf Art 16 Gesetz Nr 241 vom 7. August

²⁰³⁹ Art 12 Abs 11 DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

²⁰⁴⁰ Art 12 Abs 13 DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

²⁰⁴¹ Art 7 Abs 2 idV GvD 434/1996.

1990²⁰⁴² verwiesen.²⁰⁴³ Die Lehrpläne haben den kulturellen und sprachlichen Erfordernissen der verschiedenen Sprachgruppen zu entsprechen.²⁰⁴⁴

Der Provinz wird die Befugnis zur Ernennung der Präsidenten und Mitglieder der Kommissionen für die Staatsprüfung übertragen, wobei nunmehr die entsprechenden Sprachvoraussetzungen definiert werden. Die Festlegung der Prüfungsfächer für die Maturaprüfung erfolgt durch den Minister für den öffentlichen Unterricht auf Vorschlag der Provinz.²⁰⁴⁵

Mit Art 17 Abs 120 ff Gesetz Nr 127 vom 15. Mai 1997²⁰⁴⁶ wurde der Provinz zudem die Möglichkeit zur Errichtung einer nicht-staatlichen bzw freien Universität eingeräumt. In diesem Zusammenhang wurde der Provinz im Sinne von Art 17 ASt die gesetzgeberische Zuständigkeit zur Finanzierung dieser Universität sowie auf dem Sachgebiet der Universitätsbauten einschließlich diesbezüglich eventuell erforderlicher Enteignungen delegiert.²⁰⁴⁷

Auf staatlicher Ebene wurden den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften mit Gesetz Nr 59 vom 15. März 1997²⁰⁴⁸ sowie Art 135 ff GvD Nr 112/1998 auch auf dem Gebiet des Bildungswesens eine Reihe von Befugnissen übertragen. Explizit von dieser Dezentralisierung ausgenommen sind gem Art 1 Abs 3 lit q Gesetz Nr 59/1997 ua folgende Gebiete:

„istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale.“

Die Provinz hat ihre Kompetenz im fraglichen Zeitabschnitt ua mit Landesgesetz Nr 20 vom 18. Oktober 1995²⁰⁴⁹, Landesgesetz Nr 24 vom 12. Dezember

²⁰⁴² *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (GA Nr 192 vom 18.8.1990). Art 16 Gesetz Nr 241/1990 regelt die Fristen zur Einholung der Stellungnahme von Kollegialorganen. Die Stellungnahmen sind innerhalb der in den entsprechenden Bestimmungen vorgesehenen Fristen oder mangels derartiger Normen innerhalb von 90 Tagen nach Erhalt der Anfrage abzugeben (Abs 1). Erfolgt die Stellungnahme nicht innerhalb der beschriebenen Fristen, kann das Verwaltungsverfahren unabhängig von der Stellungnahme fortgesetzt werden.

²⁰⁴³ Art 9 Abs 1 DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

²⁰⁴⁴ Art 9 Abs 3 DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

²⁰⁴⁵ Art 11 DPR Nr 89/1983 idV GvD 434/1996.

²⁰⁴⁶ *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo* (OBI Nr 98 zu GA Nr 113 vom 17.5.1997).

²⁰⁴⁷ Siehe dazu unter IV.22.

²⁰⁴⁸ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (OBI Nr 56 zu GA Nr 63 vom 17.3.1997).

²⁰⁴⁹ Mitbestimmungsgemeien der Schulen, ABI Nr 51 vom 7.11.1995.

1996²⁰⁵⁰, Landesgesetz Nr 12 vom 14. Dezember 1998²⁰⁵¹, Landesgesetz Nr 6 vom 17. Februar 2000²⁰⁵², Landesgesetz Nr 12 vom 29. Juni 2000²⁰⁵³ ausgeübt.

C. Entwicklungen seit 2001

Mit der Verfassungsreform von 2001 wurde die Verteilung der Kompetenzen im Bildungswesen wie folgt geregelt: Der Staat besitzt gem Art 117 Abs 2 Verf ausschließliche Zuständigkeiten hinsichtlich der „allgemeine Bestimmungen über den Unterricht“ (lit n) sowie der „Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (lit m). Zur konkurrierenden Gesetzgebung zählt hingegen der „Unterricht, unbeschadet der Autonomie der Schuleinrichtungen und unter Ausschluss der theoretischen und praktischen Berufsausbildung“. Gem Art 116 Verf können den Regionen ua auf dem Sachgebiet des Art 117 Abs 2 lit n mit Staatsgesetz weitere Formen und besondere Arten der Autonomie zuerkannt werden. Der Verfassungsgerichtshof stellte diesbezüglich ausdrücklich fest, dass sich aufgrund der neuen Kompetenzverteilung aus Art 117 Verf keine weiterreichenden Befugnisse für die Autonome Provinz ergeben und weiterhin die statutarischen Regelungen Anwendung finden.²⁰⁵⁴

Der grundsätzlich staatliche Charakter der Grund- und Sekundarschulen und insb die entsprechende Gültigkeit der Abschlusszeugnisse²⁰⁵⁵ äußert sich auch in den staatlichen Vorgaben für besagte Zeugnisse, sodass es der Provinz nicht zusteht, diesbezügliche Modelle ohne staatliches Emblem und der vorgesehen staatlichen Bezeichnung zu genehmigen.²⁰⁵⁶ Zudem zählen sowohl die Regelungen der

²⁰⁵⁰ Landeschulrat, ABI Nr 57 vom 24.12.1996.

²⁰⁵¹ Bestimmungen zu den Lehrern und Inspektoren für den katholischen Religionsunterricht an den Grund- und Sekundarschulen sowie Bestimmungen zum Rechtsstatus des Lehrpersonals, OBI Nr 1 zum ABI Nr 54 vom 29.12.1998.

²⁰⁵² Abänderung des Landesgesetzes Nr 48 vom 6.12.1983 betreffend Lehrpläne, Studentafeln und Prüfungsordnung für die Mittelschule in der Provinz Bozen und andere Bestimmungen zur Schulordnung, OBI Nr 1 zum ABI Nr 9 vom 29.2.2000.

²⁰⁵³ Autonomie der Schulen, OBI Nr 2 zum ABI Nr 29 vom 11.7.2000.

²⁰⁵⁴ VfGH Urteil Nr 213/2009 RE Pkt 2; bestätigt in VfGH Urteil Nr 328/2010 RE Pkt 4.

²⁰⁵⁵ Art 3 DPR Nr 89/1983.

²⁰⁵⁶ VfGH Urteil Nr 328/2010 RE Pkt 4.

Staatsprüfung, welche den Zugang zu universitären Ausbildungen darstellt²⁰⁵⁷, als auch der Übertritt zwischen den Bildungssystemen der Berufsschulen und der Sekundarschulen²⁰⁵⁸ zu den grundlegenden Prinzipien im Bereich der Bildung, die notwendigerweise vom Staat festzulegen sind, um eine einheitliche Regelung auf dem gesamten Staatsgebiet zu garantieren. Da es der Provinz nicht gestattet ist, hiervon abzuweichen, wurden diesbezügliche Landesregelungen für verfassungswidrig erklärt.²⁰⁵⁹

Art 9 Abs 2 DPR Nr 89/1983 wurde durch Art 1 der Durchführungsbestimmung GvD Nr 345 vom 19. November 2003²⁰⁶⁰ geändert. Die Provinz kann nunmehr Änderungen der Lehr- und Prüfungspläne sowie der Unterrichtszeiten, einschließlich der Einführung neuer Unterrichtsfächer für die Schulen einer jeden Sprachgruppe, nunmehr auch auf Grundlage eigener Gesetzesbestimmungen vornehmen. Sofern genannte Änderungen keine staatlichen Bestimmungen mit Gesetzeskraft betreffen, werden diese von der Provinz mit eigener Maßnahme nach Anhören des Ministeriums für Unterricht, Universität und Forschung unter Beachtung von Art 9 Abs 1 DPR Nr 89/1983 idF GvD Nr 345/2003 verfügt.

Die Zuständigkeiten hinsichtlich des Konservatoriums wurden mit GvD Nr 245 vom 25. Juli 2006²⁰⁶¹ neu geregelt und die bis dato geltenden Bestimmungen nach Art 10 DPR Nr 89/1983 aufgehoben²⁰⁶². Gem Art 1 Abs 1 GvD Nr 245/2006 finden für die Akademien der schönen Künste, für die „*Istituti superiori per le industrie artistiche* – (ISIA)“, für die Konservatorien und die gleichgestellten Musikschulen mit Sitz im Gebiet der Provinz Bozen nunmehr die Bestimmungen laut

²⁰⁵⁷ VfGH Urteil Nr 213/2009 RE Pkt 3.

²⁰⁵⁸ VfGH Urteil Nr 213/2009 RE Pkt 4.

²⁰⁵⁹ Es handelte sich dabei um einzelne Artikel des LG Nr 2 vom 14.3.2008, Bestimmungen im Bereich der Bildung, OBI Nr 1 zum ABI Nr 15 vom 8.4.2008. Siehe dazu auch die Ausführungen zur Berufsertüchtigung und Berufsausbildung unter IV.29.

²⁰⁶⁰ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol betreffend Änderungen zum DPR Nr 89 vom 10.2.1983 auf dem Sachgebiet der Schulordnung in der Provinz Bozen.

²⁰⁶¹ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut der Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet der Akademie der schönen Künste, der „*istituti superiori per le industrie artistiche*“, der Konservatorien und der gleichgestellten Musikschulen in der Provinz Bozen, GA Nr 185 vom 10.8.2006.

²⁰⁶² Art 1 Abs 13 GvD Nr 245/2006.

Gesetz Nr 508 vom 21. Dezember 1999²⁰⁶³, und der Verordnungen laut Artikel 2 Absatz 7 des genannten Gesetzes unter Beachtung der Durchführungsbestimmung Anwendung. Mit Art 1 Abs 2 GvD Nr 245/2006 wurden der Provinz die diesbezüglichen staatlichen Verwaltungsbefugnisse, einschließlich jener betreffend die Satzungen und die Lehrordnungen, im Sinne des Art 16 ASt übertragen, wobei für die Ausübung gegebenenfalls die Stellungnahme des gesamtstaatlichen Rates für künstlerische und musikalische Hochschulbildung („*Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale* „ - CNAM) einzuholen ist. Die Durchführungsbestimmung GvD Nr 245/2006 enthält Regelungen hinsichtlich einer mehrsprachigen Didaktik (Art 1 Abs 7) sowie der internationalen Ausrichtung des Lehrangebots (Art 1 Abs 8) samt der Möglichkeit Vereinbarungen zur Zusammenarbeit mit Hoch- und Spezialisierungsschulen anderer Staaten einzugehen (Art 1 Abs 9). Letztere sind dem Minister für Universität und Forschung mitzuteilen und treten in Kraft sofern sich dieser nicht innerhalb von 30 Tagen aus Rechtmäßigkeitsgründen widersetzt (Art 1 Abs 10 GvD Nr 245/2006).

Der Kollektivvertrag des Lehrpersonals auf Landesebene kann nunmehr, unbeschadet der vorgesehenen Beachtung der staatlichen Verträge, ein zusätzliches Grundgehalt für Mehrleistungen vorsehen.²⁰⁶⁴ Zudem entfallen die Bestimmungen zum erforderlichen staatlichen Gutachten für die Unterzeichnung des Kollektivvertrags auf Landesebene.²⁰⁶⁵

Was die Qualifikation des Lehrpersonals und die diesbezüglichen Anforderungen zur Einstellung anbelangt, so entschied der Verfassungsgerichtshof, dass es der Provinz nicht zusteht, auf staatlich vorgesehene Titel zu verzichten, da es sich dabei um unabdingbare Standards des Bildungswesen handelt.²⁰⁶⁶

²⁰⁶³ *Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati* (GA Nr 2 vom 4.1.2000).

²⁰⁶⁴ Art 12 Abs 9 DPR Nr 89/1983 idV GvD 345/2003.

²⁰⁶⁵ Art 12 Abs 11 DPR Nr 89/1983 idV GvD 345/2003.

²⁰⁶⁶ VfGH Urteil Nr 533/2002 RE Pkt 5. Ausgangspunkt war die Anfechtung einer Landesbestimmung, welche Lehrpersonen ohne vorgeschriebenen Hochschulabschluss, unter bestimmten Voraussetzungen (wie einer 18-jährigen Diensterfahrung), den Zugang zur befristeten sowie unbefristeten Einstellung ermöglichen sollte. Art 19 Abs 1 LG Nr 12 vom 14.12.1998 idF von Art 6 Abs 2 LG Nr 19 vom 28.12.2001.

Die Provinz hat ihre Kompetenz zuletzt ua mit Landesgesetz Nr 5 vom 16. Juli 2008²⁰⁶⁷, Landesgesetz Nr 11 vom 24. September 2010²⁰⁶⁸ und Landesgesetz Nr 13 vom 13. Juli 2012²⁰⁶⁹ ausgeübt.

D. Ergebnis

Die sekundäre Zuständigkeit der Provinz auf dem Sachgebiet „Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (Mittelschulen, humanistische Gymnasien, Realgymnasien, pädagogische Bildungsanstalten, Fachoberschulen, Fachlehranstalten und Kunstschulen)“ war zum Zeitpunkt der Streitbeilegung von 1992 bereits relativ klar definiert. Auffällig ist dabei, dass die einschlägige Durchführungsbestimmung DPR Nr 89/1983 auch über den Grund – und Sekundarschulbereich hinausreichende Regelungen enthält (zB bezüglich Konservatorium sowie Universitätswesen).

Im Zeitraum zwischen 1992 und Verfassungsreform 2001 kam es aufgrund der Durchführungsbestimmung GvD Nr 434/1996 zu einer maßgeblichen Erweiterung der Zuständigkeiten der Provinz. Diese erhielt eine Reihe neuer Zuständigkeiten: zB auf dem Gebiet des dienst- und Besoldungsrechts des Lehrpersonals, der Fortbildungen des Personals, der Ernennung der Schulamtsleiter, der Ernennung des Präsidenten und der Kommission der Staatsprüfung. Zudem wurde das Erfordernis des Einvernehmens in diversen Gebieten aufgehoben: zB bei der Errichtung von Schulen und Lehrgängen, bei Schulversuchen, hinsichtlich der Festlegung der Fächer, welche in ladinischen Schulen in deutscher bzw italienischer Sprache unterrichtet werden.

Neben dem Kompetenzzuwachs aufgrund der Durchführungsbestimmung ist auch auf Gesetz Nr 127/1997 hinzuweisen, welches der Provinz die Möglichkeit der Errichtung einer nicht-staatlichen Universität einräumt.

Nach der Verfassungsreform von 2001 wurden der Provinz insb durch die Durchführungsbestimmung GvD Nr 345/2003 zusätzliche Handlungsspielräume einge-

²⁰⁶⁷ Allgemeine Bildungsziele und Ordnung von Kindergarten und Unterstufe, ABI Nr 31 vom 29.7.2008.

²⁰⁶⁸ Die Oberstufe des Bildungssystems des Landes Südtirol, ABI Nr 39 vom 28.9.2010.

²⁰⁶⁹ Änderung von Landesgesetzen im Schulbereich, ABI Nr 29 vom 17.7.2012.

räumt: zB hinsichtlich Änderungen der Lehr- und Prüfungspläne sowie der Unterrichtszeiten, einschließlich der Einführung neuer Unterrichtsfächer sowie hinsichtlich der Kollektivverträge des Personals. Gestrichen wurden zudem die Bestimmungen hinsichtlich des Konservatoriums, sodass die diesbezüglich vorgesehenen Abstimmungserfordernisse (durch Einvernehmen) entfallen.

Eine Erweiterung der Landeszuständigkeiten ergibt sich zudem aus GvD Nr 245/2006 auf dem Gebiet der Akademie der schönen Künste, der „*istituti superiori per le industrie artistiche*“, der Konservatorien und der gleichgestellten Musikschulen.

Der Verfassungsgerichtshof hat hinsichtlich der Verfassungsreform von 2001 ausschließlich festgestellt, dass die nunmehr gem Art 117 Verf enthaltene Kompetenzverteilung keine weiterreichenden Zuständigkeiten enthält, sodass weiterhin die statutarischen Regelungen Anwendungen finden.²⁰⁷⁰ In diesem Zusammenhang sei kritisch angemerkt, dass in den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs lediglich auf die Sachbereiche in den Kompetenzkatalogen verwiesen wird, jedoch nicht auf Unterschiede hinsichtlich der jeweils anzuwendenden Schranken.

Zusammenfassend ist jeweils festzustellen, dass es seit 1992 insb aufgrund der Durchführungsbestimmungen GvD Nr 434/1996 und GvD Nr 345/2003 sowie dem Gesetz Nr 127/1997 (Universität) zu einem wesentlichen Kompetenzzuwachs im Sachgebiet gekommen ist.

3. Handel (Art 9 Nr 3 Ast)

A. Stand 1992

Die sekundäre Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich des Handels wurde der Autonomen Provinz Bozen mit Art 9 Nr 3 ASt in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 19 eingeräumt.²⁰⁷¹ Im 1. Autonomiestatut verfügte die Region gem Art

²⁰⁷⁰ VfGH Urteil Nr 213/2009 RE Pkt 2; bestätigt in VfGH Urteil Nr 328/2010 RE Pkt 4.

²⁰⁷¹ Für die Charakteristika der sekundären Kompetenz im Allgemeinen siehe unter III.2.A.

5 Nr 3 über eine sekundäre Gesetzgebungsbefugnis zur Förderung der Handelstätigkeiten und der Industrieproduktion.

Die Handelskompetenz steht in sachlichem Zusammenhang zum ebenfalls eine Form des Handels betreffenden Sachbereich der Messen und Märkte (Art 8 Nr 12 ASt).²⁰⁷² Des Weiteren besteht hinsichtlich der raumplanerischen Regelungsaspekte der Handelstätigkeit ein Zusammenhang mit der Raumordnungskompetenz (Art 8 Nr 5 ASt).²⁰⁷³

Die einschlägige Durchführungsbestimmung, DPR Nr 1017/1978, enthält keine Definition des Sachbereichs, ebenso wenig wird der Begriff im Autonomiestatut definiert. Ganz allgemein kann Handel als „*attività organizzata di intermediazione che ha per fine lo scambio di beni e prodotti*“ definiert werden.²⁰⁷⁴ Trotz fehlender Definition zeigt der Wortlaut des Kompetenztatbestands im ASt („Handel“) eindeutig, dass die Befugnis im Gegensatz zum 1. Autonomiestatut nicht nur die Förderung der Handelstätigkeiten, sondern auch die Ordnung des Handels umfasst. Auch ein Vergleich mit der Befugnis des Art 9 Nr 8 ASt, welche nach wie vor auf die „Förderung der Industrieproduktion“ beschränkt ist, legt das Bestehen einer allgemeineren, nicht nur auf die Förderung beschränkten Kompetenz im Bereich des Handels nahe.²⁰⁷⁵

Die Kompetenz umfasst folglich sowohl die Ordnung des Handels als auch die Förderung der Handelsbetriebe und von einheimischen Qualitätsprodukten. Die Ordnung des Handels umfasst den Großhandel, den Einzelhandel, die Verabreichung von Speisen und Getränken sowie den Handel auf öffentlichem Grund und besondere Handelsformen.²⁰⁷⁶

Die Zuständigkeit im Außenhandel war im Jahr 1992 strittig. Zwar besteht nach Teilen der Lehre in den Bereichen interner Kompetenz auch eine entsprechende

²⁰⁷² Siehe die eigene Darstellung zum Sachbereich Messen und Märkte unter IV.12.

²⁰⁷³ Zur Raumordnung siehe unter IV.5.

²⁰⁷⁴ *Reggio d'Acì* (1994) 204. Zur Abgrenzung des Begriffs zur Industrie siehe unter V.8.

²⁰⁷⁵ So auch *Bronzetti* (1985) 151.

²⁰⁷⁶ *Giambò*, *Le attività produttive: Commercio in Marko/Ortino/Palermo* (Hg), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano* (2001) 362 (365).

Außenzuständigkeit, die denselben Schranken unterworfen ist.²⁰⁷⁷ Nach gegenteiliger Auffassung ergibt sich die Nichtzuständigkeit im Außenhandel aus den „*principi generali in tema di ripartizione di competenze tra Stato e Province*“, der Außenhandel betrifft „*interessi normalmente di dimensioni superiori a quelli provinciali.*“²⁰⁷⁸ Auch war die Befugnis der Regionen zur Aufnahme von Beziehungen mit Staaten und weiteren ausländischen Körperschaften im Jahr 1992 nicht eindeutig geregelt,²⁰⁷⁹ das Land regelte nur den Binnenhandel.²⁰⁸⁰

Die Ordnung der Handelskammern fällt nicht in die Landeszuständigkeit im Handel, diese stellt gem Art 4 Nr 8 ASt eine primäre Gesetzgebungskompetenz der Region dar.

Art 1 DPR Nr 1017/1978 bestimmt, dass die bisherigen Befugnisse der zentralen und peripheren Staatsverwaltung sowie von staatlichen oder überprovinzialen öffentlichen Anstalten und Instituten und jene der Region im Sachbereich des Handels auf die Autonome Provinz übergehen.

Darüber hinaus wurde dem Land gem Art 11 DPR Nr 1017/1978 die „*Ausübung der Verwaltungsbefugnisse betreffend die Tätigkeit der provinziellen Preiskomitees auf der Grundlage der Bestimmungen zur Reform der Preisbindung und jedenfalls ab 1. Jänner 1979 übertragen, sofern diese Reformbestimmungen nicht anders verfügen.*“

Mit DPR Nr 616/1977 wurden Verwaltungsbefugnisse im Handel an die Regionen mit Normalstatut übertragen.²⁰⁸¹

Art 52 DPR Nr 616/1977 lautet:

„Fermo restando le funzioni già di competenza delle regioni e dei comuni, e nel quadro degli indirizzi determinati dal Governo, è delegato alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative relative: a) ai distributori di carburante, alle rivendite di giornali e di riviste, ai pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande;

²⁰⁷⁷ Vgl Giambò (2001) 364.

²⁰⁷⁸ Reggio d'Aci (1994) 205.

²⁰⁷⁹ Visetti, Artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati (D.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017) in *Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Università degli Studi di Trento* (Hg), Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia (1995) 425 (427). Vgl zur Außenbefugnis im Allgemeinen unter III.12.

²⁰⁸⁰ Giambò (2001) 365.

²⁰⁸¹ Siehe dazu im Allgemeinen unter III.3.B.

b) alla vigilanza sull'applicazione dei regolamenti comunitari in materia di classificazione, calibratura, tolleranza, imballaggio e presentazione dei prodotti commercializzati; c) all'attività dei comitati provinciali per i prezzi sulla base delle norme di riforma del sistema dei prezzi controllati e comunque dal 1 gennaio 1979. Le regioni possono altresì svolgere in sede locale attività integrativa in tema di promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore del commercio nonché assistenza integrativa alle piccole e medie imprese sempre del settore del commercio."

Art 54 DPR Nr 616/1977 übertrug Verwaltungsbefugnisse direkt an die Gemeinden, darunter auch einige, die den Handel betreffen:

„[...] a) alla vigilanza sull'applicazione dei provvedimenti in materia di regolamentazione dei prezzi al consumo; b) alla istituzione e regolamentazione dei mercati per il commercio al minuto; [...] d) alla fissazione, sulla base dei criteri stabiliti dalla regione, degli orari di apertura e chiusura dei negozi, dei pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande, nonché degli impianti stradali di distribuzione dei carburanti, esclusi gli impianti auto-stradali, ed alle relative sanzioni amministrative; [...] f) all'autorizzazione, sulla base delle prescrizioni del C.I.P.E. e nell'ambito di criteri generali determinati dalla regione, alla installazione di distributori di carburanti nel territorio comunale, ad eccezione di quelli installati sulle autostrade; g) all'autorizzazione alla rivendita di giornali e riviste."

Art 55 DPR Nr 616/1977 bestimmt:

„Sono soppressi i pareri delle camere di commercio [...] sulle proposte dei comuni in merito: a) alla chiusura settimanale obbligatoria dei pubblici esercizi ed alla variazione e deroga della medesima; b) all'applicazione della disciplina degli orari dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio; c) all'applicazione dell'orario degli impianti stradali di distribuzione dei carburanti."

Der Staat regelte den Sachbereich vorrangig mit Gesetz Nr 426 vom 11. Juni 1971²⁰⁸² hinsichtlich der Einführung und Regelung des Berufsverzeichnis der Handelstätigen („*Capo I: Registro degli esercenti il commercio*“), der von Gemeinden zu erstellenden Entwicklungs- und Anpassungspläne („*Capo II: Piani di sviluppo e di adeguamento*“) und der Verwaltungsgenehmigungen („*Capo III: Autorizzazione amministrativa*“).

Mit Beschluss Nr 269/1974 wies der Verfassungsgerichtshof eine Verfassungsbeschwerde der Autonomen Provinz Bozen nach Inkrafttreten des Autonomiestatus gegen das Gesetz Nr 426/1971 als offenkundig unzulässig ab, da die Autonome Provinz noch nicht gesetzgeberisch tätig geworden war:

²⁰⁸² GA Nr 168 vom 6.7.1971.

„[...] i termini di decadenza prefissati per l'impugnazione diretta di leggi statali da parte delle Regioni e delle Province ad autonomia costituzionale vengono sempre fatti decorrere dalla pubblicazione delle leggi stesse, e che, d'altro lato, in forza di un principio di continuità [...] solo il concreto esercizio delle potestà legislative delle Regioni e delle Province su ciascuna delle materie ad esse attribuite limita la competenza legislativa statale; [...] di regola, Regioni e Province sono legittimate a ricorrere esclusivamente avverso leggi statali entrate in vigore successivamente all'avvenuto esercizio delle rispettive potestà legislative sulle singole materie, mentre, per rimuovere dalle dette materie le preesistenti norme di fonte statale, Regioni e Province non hanno che da legiferare esse stesse, purché nel rispetto dei limiti delle proprie competenze [...].”

Die Regelung des Wanderhandels erfolgte in Gesetz Nr 398 vom 19. Mai 1976²⁰⁸³ und danach unter der Bezeichnung „*commercio su aree pubbliche*“ in Gesetz Nr 112 vom 28. März 1991²⁰⁸⁴.

Der Landesgesetzgeber verabschiedete im Bereich der Förderung und des Schutzes des Handels Landesgesetz Nr 15 vom 22. Jänner 1975²⁰⁸⁵ über die Gewährung von Beiträgen zugunsten von Gemeinden, Konsortien und anderer Körperschaften zum Ankauf von Grundstücken, zum Entwurf und zur Bereitstellung von Infrastrukturen für die Errichtung von Handelszonen und Landesgesetz Nr 44 vom 10. November 1976²⁰⁸⁶ über die Schaffung, Einführung und Propagierung einer Schutzmarke für Qualitätserzeugnisse aus Südtirol.

Im Bereich der Ordnung des Handels wurden mit Landesgesetz Nr 7 vom 7. Jänner 1977²⁰⁸⁷ der Wanderhandel, mit Landesgesetz Nr 13 vom 18. März 1978²⁰⁸⁸ die Räumungs- oder Ausverkäufe und die Saisonschlussverkäufe geregelt, bevor mit Landesgesetz Nr 68 vom 24. Oktober 1978²⁰⁸⁹ die Handelsordnung und deren Durchführungsverordnung DLH Nr 9 vom 18. März 1980²⁰⁹⁰ verabschiedet wurden.

Die Handelsordnung war gleich aufgebaut wie das Gesetz Nr 426/1971 und orientierte sich auch inhaltlich zumeist an diesem. Art 1 LG Nr 68/1978 übernahm in

²⁰⁸³ GA Nr 154 vom 12.6.1976.

²⁰⁸⁴ GA Nr 82 vom 8.4.1991.

²⁰⁸⁵ ABI Nr 10 vom 18.2.1975.

²⁰⁸⁶ ABI Nr 51 vom 30.11.1976.

²⁰⁸⁷ ABI Nr 10 vom 22.2.1977.

²⁰⁸⁸ ABI Nr 21 vom 26.4.1978.

²⁰⁸⁹ OBI Nr 2 zu ABI Nr 22 vom 2.5.1979.

²⁰⁹⁰ OBI zu ABI Nr 44 vom 26.8.1980.

weiten Teilen Art 1 Gesetz Nr 426/1971 idF Art 1 Gesetz Nr 320 vom 5. Juli 1975²⁰⁹¹ und regelte die Errichtung von Berufsverzeichnissen für Großhändler und für Einzelhändler und deren Definition.

Auch berufliche und moralische Voraussetzungen zur Ausübung von Handelstätigkeiten entsprachen überwiegend dem Staatsgesetz, landeseigene berufliche Voraussetzungen waren nur für Handelstätigkeiten geregelt, die auf Südtirol beschränkt sind.

Eine vom Staatsgesetz abweichende Regelung traf der Landesgesetzgeber in Bezug auf Richtlinien und Leitpläne: Während hierfür laut Art 11 ff Gesetz Nr 426/1971 die Gemeinden zuständig waren, wurden in Südtirol sowohl das Land als auch die Bezirksgemeinschaften zwischengeschaltet, welche den Gemeinden Richtlinien (Art 9 f LG Nr 68/1978) für die Erstellung der Gemeindehandelspläne (Art 11 f LG Nr 68/1978) auferlegten.

Art 14 LG Nr 68/1978 sah die Errichtung einer Landeskommission für Handelsurbanistik zusätzlich zur Landeskommission für den Handel Art 15 LG Nr 68/1978 vor. Die Bestimmungen zu den Verwaltungsgenehmigungen und jene zu Eröffnung, Verlegung und Erweiterung von Handelsbetrieben entsprachen im Wesentlichen den Bestimmungen des Staatsgesetzes (vgl Art 16 ff LG Nr 68/1978 bzw Art 24 ff Gesetz Nr 426/1971). Warenlisten wurden gem Art 29 LG Nr 68/1978 von der Landesregierung erstellt. Errichtung, Betrieb und Geschäftszeiten von Tankstellen waren in Art 32 und 33 LG Nr 68/1978 geregelt, die entsprechende staatliche Norm befand sich in Art 16 GD Nr 745 vom 26. Oktober 1970.²⁰⁹²

Bis zum Jahr 1992 ergingen keine kompetenzrechtlich relevanten verfassungsgerichtlichen Urteile im Sachbereich des Handels.

²⁰⁹¹ GA Nr 203 vom 31.7.1975.

²⁰⁹² GA Nr 272 vom 26.10.1970, umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 1034 vom 18.12.1970, GA Nr 323 vom 23.12.1970. Vgl dazu auch VfGH Urteil Nr 151/1972.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Mit Art 1 LG Nr 11 vom 16. Dezember 1994²⁰⁹³ wurden folgende Bestimmungen in die Handelsordnung eingefügt: Art 28-bis LG Nr 68/1978 über Räumungs- und Ausverkäufe, 28-ter über Saisonschlussverkäufe, 28-quater über Werbeverkäufe und 28-quinquies über den Großhandel von Obst und Gemüse, Fleisch und Fischereierzeugnissen.

Mit Art 2 LG Nr 11/1994 wurde Art 34 LG Nr 68/1978 ersetzt und die Bürgermeister zur Verhängung von Geldbußen und von weiteren Sanktionen bevollmächtigt, während dies zuvor in den Zuständigkeitsbereich des Landeshauptmanns fiel.

Mit Landesgesetz Nr 2 vom 16. Jänner 1995²⁰⁹⁴ und der dazugehörigen Durchführungsverordnung DLH Nr 8 vom 16. Januar 1998²⁰⁹⁵ wurde der Handel auf öffentlichen Flächen geregelt, wobei die meisten Bestimmungen wörtlich dem staatlichen Gesetz Nr 112/1991 entsprechen.

Mit Art 2 Abs 1 LG Nr 23 vom 13. November 1995²⁰⁹⁶ wurde Art 9 LG Nr 68/1978 ersetzt und ein Landesleitplan für Großverteilungsbetriebe und Richtlinien für das Verteilungsnetz des Landes vorgesehen. Diese nach Bezirken gegliederten Steuerungsinstrumente wurden von der Landesregierung nach Anhören der Landeskommision für den Handel genehmigt und galten für fünf Jahre. Art 9 Abs 2 LG Nr 68/1978 idF LG Nr 23/1995 gab vor, dass die Richtlinien und der Landesleitplan so zu gestalten sind, *„daß die Dienstleistung im Interesse der Verbraucher zweckmäßig und leistungsfähig realisiert werden kann und auch das Gleichgewicht zwischen der Großverteilung und den anderen Verkaufsformen erreicht werden kann; weiters enthalten sie die Richtlinien und die Angaben für die Vorbereitung der Gemeindehandelspläne.“* Laut Art 9 Abs 3 LG Nr 68/1978 idF LG Nr 23/1995 bestimmte der Landesleitplan ua *„für den Sektor der Güter des allgemeinen Bedarfs das Kontingent (Verkaufsfläche), welches in den jeweiligen Lan-*

²⁰⁹³ ABI Nr 59 vom 27.12.1994.

²⁰⁹⁴ ABI Nr 4 vom 24.1.1995.

²⁰⁹⁵ ABI Nr 16 vom 2.4.1996.

²⁰⁹⁶ OBI Nr 1 zu ABI Nr 54 vom 28.11.1995.

desbezirken genehmigt werden kann, und zwar getrennt für Lebensmittel und Bedarfsgüter außer Lebensmittel.“

a) GvD Nr 112/1998

In vielen Bereichen übertrug GvD Nr 112/1998 weitere Verwaltungsbefugnisse an die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften.

Laut Art 40 Abs 1 lit a GvD Nr 112/1998 erfolgt dies im Sachbereich Handel jedoch nach Maßgabe der Bestimmungen des GvD zur Reform der Regelungen im Bereich des Handels.

Art 39 GvD Nr 112/1998 definiert die Reichweite der Verwaltungsbefugnisse im Sachbereich des Handels:

„[...] ricomprendono l'attività di commercio all'ingrosso, commercio al minuto, l'attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, l'attività di commercio su aree pubbliche, l'attività di commercio dei pubblici esercizi e le forme speciali di vendita. Si intendono altresì ricomprese le attività concernenti la promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore del commercio e l'assistenza integrativa alle piccole e medie imprese sempre nel settore del commercio.“

Art 40 GvD Nr 112/1998 listet die Befugnisse und Aufgaben auf, die beim Staat verbleiben, wobei Art 40 Abs 1 GvD Nr 112/1998 auf jene Befugnisse verweist, die das zeitgleich erlassene GvD Nr 114 vom vom 31. März 1998²⁰⁹⁷, das die Regelungen im Bereich Handel reformierte, dem Staat zuordnet.

b) GvD Nr 114/1998

Mit GvD Nr 114/1998 wurde die gesamtstaatliche Regelung des Handels reformiert und das bis dahin maßgebliche Gesetz Nr 426/1971 aufgehoben.

Die neue Handelsregelung strebt gem Art 1 Abs 3 GvD Nr 114/1998 ua die Transparenz des Marktes, den Wettbewerb, die unternehmerische Freiheit, den freien Warenverkehr, den Konsumentenschutz und die Modernisierung des Verteilungsnetzes an.

Art 4 GvD Nr 114/1998 unterscheidet zwischen Großhandel und Einzelhandel sowie zwischen Klein-, Mittel- und Großbetrieben. Gem Art 5 GvD Nr 114/1998

²⁰⁹⁷ OBI Nr 80 zu GA Nr 95 vom 24.4.1998.

wird nur noch zwischen dem Lebensmittelhandel und dem Nichtlebensmittelhandel, unterschieden, wobei der Nichtlebensmittelhandel keine Berufsausbildung mehr voraussetzt. Abgeschafft wird auch die Voraussetzung der Eintragung in das Berufsverzeichnis der Handelstätigen, und zwar sowohl in Bezug auf den Großhandel als auch auf den Einzelhandel. Gem Art 26 Abs 6 GvD Nr 114/1998 bleibt die Voraussetzung der Eintragung in das Berufsverzeichnis der Handelstätigen aber für die Tätigkeiten der Verabreichung von Speisen und Getränken und für Beherbergungsbetriebe²⁰⁹⁸ bestehen.

Für die Eröffnung von *Kleinbetrieben* ist fortan laut Art 7 GvD Nr 114/1998 keine Genehmigung, sondern nur noch eine Mitteilung an die Gemeinde nötig.

Art 11 GvD Nr 114/1998 regelt die Öffnungszeiten, wobei Einzelhändler für maximal 13 Stunden im Zeitraum von 7 bis 22 Uhr geöffnet haben dürfen, während die Betriebe an Sonn- und Feiertagen im Normalfall geschlossen bleiben. In Art 16 bis 21 GvD Nr 114/1998 sind besondere Verkaufsformen geregelt, darunter erstmals der elektronische Handel, der laut Art 21 gefördert werden soll. Art 27 bis 30 GvD Nr 114/1998 regeln den Einzelhandel auf öffentlichen Flächen, wobei Art 28 Abs 12 und 13 GvD Nr 114/1998 die Regionen zum Teil mit dem Erlass der Ausführungsgesetzgebung betraut.

Zahlreiche Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 68/1978 wurden daraufhin von der Zentralregierung vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten, da mit GvD Nr 114/1998 grundlegende Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen geschaffen wurden, an welche sich das Land gem Art 2 GvD Nr 266/1992 anpassen müsse.²⁰⁹⁹

c) Landesgesetz Nr 7/2000

Der Landesgesetzgeber verabschiedete mit Landesgesetz Nr 7 vom 17. Februar 2000²¹⁰⁰ eine neue Handelsordnung samt Durchführungsverordnung DLH Nr 39

²⁰⁹⁸ Siehe dazu die Ausführungen zum Fremdenverkehr im Kapitel unter IV.20.

²⁰⁹⁹ Vgl die Zusammenfassung des Rekurses Nr 25/1999 im VfGH Beschluss Nr 141/2002.

²¹⁰⁰ OBI Nr 1 zu ABI Nr 9 vom 29.2.2000.

vom 30. Oktober 2000,²¹⁰¹ woraufhin der Verfassungsgerichtshof die soeben erwähnte Streitsache für erloschen erklärte.²¹⁰²

Art 1 LG Nr 7/2000 bestimmt Ziele und Anwendungsbereich der Handelsordnung analog zu Art 1 und Art 4 GvD Nr 114/1998. Gem Art 2 Abs 1 LG Nr 7/2000 werden Handelstätigkeiten in den Bereichen Lebensmittel und Nichtlebensmittel „*laut Festlegung der Landesregierung*“ ausgeübt, wobei ua Handelsbetriebe in Gewerbegebieten, die von der Landesregierung festgelegt werden, gesondert betrachtet werden, laut Abs 2 sind berufliche Zugangsvoraussetzungen nur noch im Lebensmittelsektor erforderlich, eine Eintragung in das Berufsverzeichnis der Handelstätigen wird nicht vorausgesetzt.

Art 3 LG Nr 7/2000 betrifft die Planung des Verteilungsnetzes „*für eine rationelle Entwicklung der Verteilungsstruktur*“ und regelt die Vorgehensweise und Ziele, welche die Landesregierung bei der Erstellung von Planungsrichtlinien und -kriterien einhalten muss.

Die Richtlinien und Kriterien sind bei der darauffolgenden Festlegung von Gemeinde- und Landesplanungsinstrumenten für mittlere Einzelhandels- und Großverteilungsbetriebe zu berücksichtigen. Neben den Einschränkungen der Raumordnungsbestimmungen kann die Planung des Verteilungsnetzes auch Raumordnungsvorschriften wie die Verfügbarkeit von Parkplätzen vorsehen und Faktoren wie Mobilität, Verkehr und Umweltverschmutzung berücksichtigen, um die Vereinbarkeit der Verkaufsflächen mit der Raumordnung und der Umwelt zu gewährleisten. Die Planung des Verteilungsnetzes wurde den Regionen mit Art 6 GvD Nr 114/1998 („*Programmazione della rete distributiva*“) zugewiesen.

Art 4, Art 5 bzw Art 6 LG Nr 7/2000 regelt die Einstufung von Handelsbetrieben in Abhängigkeit der Verkaufsfläche: Als kleine Handelsbetriebe (Art 4) gelten Betriebe mit einer Verkaufsfläche von maximal 100 Quadratmetern in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern bzw von maximal 150 Quadratmetern in Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, mittlere Handelsbetriebe (Art 5) besit-

²¹⁰¹ OBI Nr 2 zu ABI Nr 51 vom 12.12.2000.

²¹⁰² VfGH Beschluss Nr 141/2002.

zen eine Verkaufsfläche von 100 bzw 150 Quadratmeter bis 500 Quadratmeter, Großverteilungsbetriebe (Art 6) sind jene mit mehr als 500 Quadratmetern Verkaufsfläche.

Auf gesamtstaatlicher Ebene werden Betriebe mit weniger als 150 Quadratmetern in Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern bzw 250 Quadratmetern in Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern als Kleinbetriebe bezeichnet, Mittelbetriebe sind jene bis zu 1.500 bzw 2.500 Quadratmetern und große Betriebe jene mit über 1.500 bzw 2.500 Quadratmetern an Verkaufsfläche (Art 4 Abs 1 lit d, lit e, lit f GvD Nr 114/1998).

Analog zur staatlichen Regelung sind Kleinbetriebe auch in der neuen Handelsordnung von der Genehmigungspflicht ausgenommen und müssen die Eröffnung, Übersiedlung und Vergrößerung der Verkaufsfläche nur der Gemeinde mitteilen (Art 4 Abs 2 LG Nr 7/2000).

Während die Erlaubnis zur Eröffnung von Großbetrieben auf staatlicher Ebene gem Art 9 GvD Nr 114/1998 vonseiten der Gemeinde nach Abhaltung einer Dienststellenkonferenz zwischen Gemeinde, Provinz und Region gewährt wird, ist auf Landesebene laut Art 6 Abs 2 LG Nr 7/2000 der Landesrat für Handel aufgrund eines Beschlusses der Landesregierung und nach Anhören der Gemeinde zuständig.

Art 7 Handelsordnung betrifft Einkaufszentren, diese werden im GvD Nr 114/1998 nicht erwähnt:

„Unter Einkaufszentren versteht man eine Gesamtheit von Handelsbetrieben, zu denen in der Regel mindestens ein Großverteilungsbetrieb gehört. Diese Zentren müssen in einem eigenen diesem Zweck zugeführten Gebäude untergebracht sein und verfügen über gemeinsame Infrastrukturen sowie gemeinsam verwaltete Dienste. Wenn die Summe der Verkaufsflächen der einzelnen Betriebe die für die Großverteilungsbetriebe vorgesehene Grenze erreicht, unterliegt jeder Betrieb der Erlaubnis des Landesrates für Handel [...].“

Art 8 Abs 3 LG Nr 7/2000 ermöglicht es Betrieben in Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohner, *„neben der Handelstätigkeit gleichzeitig andere Tätigkeiten auszuüben, welche mit Landesregierungsbeschluß für die Allgemeinheit von besonderem Interesse festgelegt sind.“* Diese Möglichkeit ist auch in Art 10 Abs 1 lit a GvD Nr 114/1998 vorgesehen.

Art 9 LG Nr 7/2000 normiert die Öffentlichkeit der Preise in Anlehnung an Art 14 GvD Nr 114/1998, Art 10 LG Nr 7/2000 regelt die Formen des außerordentlichen Verkaufs in Analogie zu Art 15 GvD Nr 114/1998. Art 11 bis Art 15 LG Nr 7/2000 regeln besondere Verkaufsformen im Einzelhandel größtenteils analog zu Art 16 bis 21 GvD Nr 114/1998.

Art 16 LG Nr 7/2000 regelt die Errichtung und den Betrieb von Tankstellen, Art 17 bis Art 19 LG Nr 7/2000 betreffen den Handel auf öffentlichem Grund.

Verwaltungsstrafen und der Widerruf der Erlaubnis sind in Art 22 bzw Art 23 LG Nr 7/2000 festgelegt (vgl die staatliche Bestimmung des Art 22 GvD Nr 114/1998).

d) Änderung der Durchführungsbestimmung

Mit Art 4 GvD Nr 113 vom 1. März 2001²¹⁰³ wurde die Durchführungsbestimmung DPR Nr 1017/1978 an mehreren Stellen geändert: Art 4 Abs 1 wurde geändert, Art 4 Abs 1-bis, 1-ter und 1-quater wurden neu hinzugefügt und Art 4 Abs 2 und Abs 3 aufgehoben.

Gem Art 4 Abs 1 DPR NR 1017/1978 idF Art 4 GvD Nr 113/2001 gehen die nicht die Kompetenz im Handel umfassenden Verwaltungsbefugnisse des peripheren staatlichen Amts für Industrie, Handel und Handwerk an die Handelskammer über, während sie zuvor nur an diese delegiert waren. Damit entfällt auch die Weisungsbefugnis des Staates, die betreffende Bestimmung des Art 4 Abs 3 DPR Nr 1017/1978 wird aufgehoben. Einzig die nationale Sicherheit betreffende Befugnisse verbleiben beim Regierungskommissär.

Art 4 Abs 1-bis DPR Nr 1017/1978 bestimmt, dass die Verwaltungsbefugnisse des Eichamtes der Provinz auf die Handelskammer übergehen, das Eichamt wird abgeschafft (Art 4 Abs 1-quater DPR NR 1017/1978). Art 4 Abs 1-ter DPR NR 1017/1978 legt fest, dass bei der Handelskammer „*ein Verantwortlicher für die Tätigkeit betreffend den Verbraucherschutz und den öffentlichen Glauben bestimmt*“ wird – insb für die Kontrolle der Übereinstimmung der Messgeräte.

²¹⁰³ GA Nr 86 vom 12.4.2001.

C. Entwicklungen seit 2001

Art 117 Verf idF VerfG Nr 3/2001 listet den Sachbereich „Handel“ nicht unter den ausschließlich staatlichen bzw konkurrierenden Kompetenzen in Art 117 Abs 2 bzw 3 Verf auf, was die residuale Gesetzgebungsbefugnis der Regionen mit Normalstatut nach Art 117 Abs 4 Verf begründet.²¹⁰⁴ Der Sachbereich Außenhandel ist dagegen in Art 117 Abs 3 Verf aufgelistet und stellt somit eine konkurrierende regionale Kompetenz dar.

Auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 werden diese beiden Kompetenzen auch auf Südtirol ausgedehnt, da sie über die bereits zuerkannten Formen der Autonomie – eine konkurrierende Befugnis im Handel und eine strittige, allenfalls vom Handel abgeleitete konkurrierende Kompetenz im Bereich Außenhandel – hinausgehen.²¹⁰⁵

Mit RG Nr 3 vom 17. April 2003²¹⁰⁶ wurden die Verwaltungsbefugnisse der Region im Bereich Ordnung der Handelskammer (Art 4 Nr 8 ASt) an die Provinzen delegiert.

Art 1 Abs 1 der Durchführungsbestimmung GvD Nr 139 vom 18. Juni 2002²¹⁰⁷ sieht vor, dass die Aufgaben im Bereich der Förderungsmaßnahmen zugunsten der Unternehmen laut Art 19, 30, 34, 41 und 48 GvD Nr 112/1998, die nicht in die Zuständigkeit des Landes fallen und daher bis dato vom Staat ausgeübt wurden, (rückwirkend) ab 1. Jänner 2002 an das Land übertragen werden. Die finanziellen Mittel werden gem Art 1 Abs 2 GvD Nr 139/2002 bis zur Einstellung der staatlichen Mittelzuweisung durch Dekret des Präsidenten des Ministerrats festgelegt.

Art 41 Abs 2 GvD Nr 112/1998 betrifft mit den Verwaltungsbefugnissen in folgenden Bereichen auch Förderungen, die den Handel betreffen:

„[...] promozione dell’associazionismo e della cooperazione nel settore del commercio, nonché l’assistenza integrativa alle piccole e medie imprese sempre nel settore del commercio [...]“ sowie „organizzazione [...] di corsi di formazione professionale, tecnica e manageriale per gli operatori commerciali con l’estero [...]“

²¹⁰⁴ VfGH Urteil Nr 1/2004 RE Pkt 3.

²¹⁰⁵ Vgl VfGH Urteile Nr 165/2007 RE Pkt 4.3 (Friaul-Julisch Venetien); Nr 183/2012 RE Pkt 5 (Trient).

²¹⁰⁶ ABI Nr 17 vom 29.4.2003.

²¹⁰⁷ GA Nr 159 vom 9.7.2002.

Dasselbe gilt auch für Art 48 GvD Nr 112/1998:

„[...] funzioni relative: [...] b) alla promozione e al sostegno alla costituzione di consorzi [...] tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane [...] und „c) alla promozione ed al sostegno finanziario, tecnicoeconomico ed organizzativo di iniziative di investimento e di cooperazione commerciale ed industriale da parte di imprese italiane [...]“.

Die Verwaltungsbefugnisse der bisher vom Staat gewährten Förderungsmaßnahmen auf diesen Gebieten werden folglich dem Land übertragen.

2004 wurde die Handelsordnung durch Art 12 LG Nr 1 vom 8. April 2004²¹⁰⁸ geändert. Art 2 Abs 1 LG Nr 7/2000 bestimmt nunmehr, dass die Handelstätigkeit in den Warenbereichen Lebensmittel und Nichtlebensmittel laut Festlegung der Landesregierung ausgeübt werden darf. Einzelhandelsbetriebe im landwirtschaftlichen Grün, im alpinen Grünland und im Waldgebiet dürfen die Tätigkeit dagegen nur in Bezug auf die Artikel, für welche diese eine Erlaubnis besitzen, weiterführen. Art 24 LG Nr 7/2000 idF Art 12 LG Nr 1/2004 erlaubt dem Land, der Garantienossenschaft für Kaufleute, Gastwirte und Dienstleister finanzielle Beiträge und Zuschüsse zur Aufstockung des Risikofonds zu gewähren. Art 26 Abs 1 LG Nr 7/2000 idF Art 12 LG Nr 1/2004 normiert, dass Einzelhändler ab Veröffentlichung des Beschlusses der Landesregierung, der die Warenbereiche nach Art 2 LG Nr 7/2000 festlegt, alle Waren des betreffenden Warenbereichs verkaufen dürfen.

Art 4 LG Nr 8 vom 3. Oktober 2005²¹⁰⁹ verfügt den Schutz der Marken „Südtirol“ und „Alto Adige“, Landesgesetz Nr 12 vom 22. Dezember 2005²¹¹⁰ betrifft Maßnahmen zur Qualitätssicherung im Lebensmittelbereich und Einführung des Qualitätszeichens „Qualität mit Herkunftsangabe“. Zielsetzung ist gem Art 1 LG Nr 12/2005 ua die Förderung und Unterstützung des Handelsmarketings und des Absatzes von landwirtschaftlichen und ernährungswirtschaftlichen Erzeugnissen.

Im Urteil Nr 196/2009 bestätigt der Verfassungsgerichtshof, dass die Befugnis der Bürgermeister, *„in casi di emergenza, connessi con il traffico o con*

²¹⁰⁸ OBI Nr 1 zu ABI Nr 16 vom 20.4.2004.

²¹⁰⁹ ABI Nr 42 vom 18.10.2005.

²¹¹⁰ OBI Nr 2 zu ABI Nr 1 vom 3.1.2006.

l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza" die Öffnungszeiten der Handelsbetriebe abzuändern (Art 54 Abs 4 GvD Nr 267/2000 idF Art 6 GD Nr 92 vom 23. Mai 2008²¹¹¹), auch in Südtirol gelte, da diese (Not-)Befugnis nicht in den Sachbereich Handel eingreife:

*„[...] è evidente che [...] riguarda soltanto il potere dei Sindaci di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, restando invece escluso il potere di regolare in via ordinaria gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.“*²¹¹²

Das DLH Nr 2 vom 10. Januar 2012²¹¹³ verfügte Änderungen der Durchführungsverordnung DLH Nr 39/2000 im Bereich der Regelung der Tankstellen. Der Verfassungsgerichtshof entschied in Bezug auf die Regelung des Tankstellennetzes gegenüber der Autonomen Provinz Trient, dass der Gesamtstaat grundsätzliche Bestimmungen vorgeben darf:

*„[...] la normativa regionale di settore [...] si sviluppa a partire dalla programmazione nazionale. Vi è, pertanto, un'ampia parte di normazione riservata alla competenza regionale e delle Province autonome, sia pure sulla base dei principi fondamentali espressi dalla legge dello Stato. Ne segue che, per giungersi a una pronuncia di illegittimità costituzionale, si dovrebbe ritenere che alla legislazione statale sia preclusa finanche la formulazione di detti principi, sotto forma di criteri strategici e obiettivi mirati alla razionalizzazione della rete, ovvero che la disposizione impugnata sia da attribuire con carattere di prevalenza alla sfera di potestà legislativa residuale della Provincia, e in particolare, nel caso di specie, al commercio. È invece vero il contrario.[...]“*²¹¹⁴

Auf staatlicher Ebene erfolgte 2006 eine umfassende Liberalisierung und Vereinfachung im Bereich des Handels. Art 3 Abs 1 lit a GD Nr 223 vom 4. Juli 2006²¹¹⁵ schaffte das Berufsverzeichnis der Handelstätigen auch in Bezug auf die Tätigkeit der Verabreichung von Speisen und Getränken ab. Ebenso bestimmt Art 3 Abs 1 GD Nr 223/2006, dass Handelstätigkeiten ua frei von folgenden Beschränkungen ausgeübt werden dürfen: berufliche Voraussetzungen im Nichtlebensmittelhandel; verpflichtende Mindestabstände zwischen Handelsbetrieben derselben Art; Beschränkungen des Warensortiments außer die *Unterscheidung* zwischen

²¹¹¹ GA Nr 122 vom 26.5.2008. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 125 vom 24.7.2008 (GA Nr 173 vom 25.7.2008).

²¹¹² VfGH Urteil Nr 196/2009 RE Pkt 9.1.

²¹¹³ ABI Nr 3 vom 17.1.2012.

²¹¹⁴ VfGH Urteil Nr 183/2012 RE Pkt 7.

dem Lebensmittelsektor und dem Nichtlebensmittelsektor; Einschränkungen der Werbeverkäufe²¹¹⁶; Einhaltung von Öffnungs- und Schließungszeiten und verpflichtende Schließung an Sonn- und Feiertagen sowie der halbtägigen Schließung unter der Woche²¹¹⁷.

Eine weitere Vereinfachung erfolgte mit Art 65 GvD Nr 59 vom 26. März 2010²¹¹⁸ idF Art 3 Abs 1 lit a GvD Nr 147 vom 6. August 2012²¹¹⁹, der bestimmt, dass Öffnung, Sitzverlegung und Ausbau der Handelsfläche von kleinen Handelsbetrieben der zertifizierten Meldung des Tätigkeitsbeginns²¹²⁰ beim Einheitsschalter für gewerbliche Tätigkeiten unterliegen. Dasselbe gilt für betriebsinterne Geschäfte (Art 66 GvD Nr 59/2010 igF), Automaten (Art 67), Versandhandel und Vertrieb über das Fernsehen oder andere Medien (Art 68) und für Haustürgeschäfte (Art 69). Die Handelstätigkeit auf öffentlichen Flächen erfordert gem Art 28 Abs 2 GvD Nr 114/1998 idF Art 70 GvD Nr 59/2010 die Erteilung einer Erlaubnis.

Art 71 GvD Nr 59/2010 idF Art 8 Abs 1 GvD Nr 147/2012 regelt Zugangsvoraussetzungen zu Handelstätigkeiten, wobei das Verbot der Ausübung von Handelstätigkeiten im Allgemeinen in Zusammenhang mit diversen strafrechtlichen und strafprozessrechtlichen Aspekten steht (Abs 1 bis Abs 5). Der Lebensmittelhandel und die Verabreichung von Speisen und Getränken sind dagegen gem Art 71 Abs 6 GvD Nr 59/2010 idF Art 8 Abs 1 GvD Nr 147/2012 an wenigstens eine der folgenden Voraussetzungen geknüpft: Teilnahme an einem Berufslehrgang; zweijährige Berufserfahrung im betreffenden Sektor in den letzten fünf Jahren; Abschluss einer einschlägigen schulischen oder universitären Ausbildung.

²¹¹⁵ GA Nr 153 vom 4.7.2006, umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 248 vom 4.8.2006 (OBI Nr 183 zu GA Nr 186 vom 11.8.2006).

²¹¹⁶ Siehe dazu VfGH Beschluss Nr 136/2010 sowie Art 10 Abs 4 LG Nr 7/2000.

²¹¹⁷ Art 3 Abs 1 lit d-bis GD Nr 223/2006. Eingefügt durch Art 35 Abs 6 GD Nr 98 vom 6.7.2011 (GA Nr 155 vom 6.7.2011, umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 111 vom 15.7.2011, GA Nr 164 vom 16.7.2011), abgeändert durch Art 35 Abs 7 GD Nr 98/2011 und durch Art 31 Abs 1 GD Nr 201 vom 6.12.2011 (OBI Nr 251 zu GA Nr 284 vom 6.12.2011, umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 214 vom 22.12.2011, OBI Nr 276 zu GA Nr 300 vom 27.12.2011).

²¹¹⁸ OBI Nr 75 zu GA Nr 94 vom 23.4.2010.

²¹¹⁹ OBI Nr 177 zu GA Nr 202 vom 30.8.2012.

²¹²⁰ „*Segnalazione certificata di inizio di attività*“ (*Scia*). Siehe dazu VfGH Urteil Nr 203/2012 in den Ausführungen zum Bereich Handwerk in Kapitel IV.9.

Mit einer Änderung des Art 3 Abs 1 GD Nr 223/2006 durch Art 31 Abs 1 GD Nr 201/2011 wurde die vollständige Liberalisierung der Öffnungszeiten von Handelsbetrieben auf dem gesamten Staatsgebiet verfügt. Die Bestimmung wurde von mehreren Regionen erfolglos vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten:

„L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.“²¹²¹

Art 31 Abs 2 GD Nr 201 vom 6. Dezember 2011 igF²¹²² normiert alsdann:

„[...] costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territori senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali.“

Die in Art 71 GvD Nr 59/2010 enthaltene Regelung der Zugangsvoraussetzungen zu Handelstätigkeiten wurden mit DLH Nr 2/2012 übernommen.

Mit Landesgesetz Nr 7 vom 16. März 2012²¹²³ wurde die Handelstätigkeit im Bereich des Einzelhandels liberalisiert, wofür Erlaubnisse und nicht gerechtfertigte Zugangsbarrieren, Angebotsbegrenzung durch Kontingentierung und die territoriale Handelsplanung abgeschafft werden (Art 1). Eine Mitteilung an die Gemeinde genügt für die „Aufnahme, Verlegung der Handelstätigkeit oder Erweiterung der Verkaufsfläche“ (Art 2).

²¹²¹ VfGH Urteil Nr 299/2012 RE Pkt 6.1.

²¹²² OBI Nr 251 zu GA Nr 284 vom 6.12.2011. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 214 vom 22.12.2011 (OBI Nr 276 zu GA Nr 300 vom 27.12.2011), geändert durch Art 1 Abs 4-ter GD Nr 1 vom 24.1.2012 (OBI Nr 18 zu GA Nr 19 vom 24.1.2012), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 27 vom 24.3.2012 (OBI Nr 53 zu GA Nr 71 vom 24.3.2012). Erneut geändert durch Art 30 Abs 5-ter GD Nr 69 vom 21.6.2013 (OBI Nr 50 zu GA Nr 144 vom 21.6.2013), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 98 vom 9.8.2013 (OBI Nr 63 zu GA Nr 194 vom 20.8.2013) sowie durch Art 22-ter Abs 1 GD Nr 91 vom 24.6.2014 (GA Nr 144 vom 24.6.2014), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 116 vom 11.8.2014 (OBI Nr 72 zu GA Nr 192 vom 20.8.2014).

²¹²³ ABI Nr 12 vom 20.3.2012.

Art 3 LG Nr 7/2012 regelt den Einzelhandel in Wohnbauzonen (Abs 1: ohne Einschränkung der Verkaufsfläche und des Warenangebots, aber im Einklang mit den Baubestimmungen und der urbanistischen Zweckbestimmung), Wiedergewinnungszonen (Abs 2: auch in Abweichung zu den Bestimmungen über Konventionierung und Sicherung des Wohnungsbestandes in der gesamten Baumasse zulässig, Änderung der urbanistischen Zweckbestimmung möglich), Auffüllzonen und Erweiterungszonen (Abs 3: in Beachtung der Bestimmungen über Konventionierung und Sicherung des Wohnungsbestandes, und in Erweiterungszonen nur wenn bereits über 50 Prozent der Baumasse der Zone verwirklicht wurde oder wenn mehr als 50 Prozent der Fläche für den geförderten Wohnbau bestimmt ist und die Baumasse des nicht geförderten Wohnbaus bereits verwirklicht wurde²¹²⁴).

Art 4 LG Nr 7/2012 verbietet grundsätzlich den Einzelhandel außerhalb der Baugebiete, sprich im landwirtschaftlichen Grün, im alpinen Grünland und im Waldgebiet.

Gem Art 5 Abs 1 LG Nr 7/2012 war der Einzelhandel in Gewerbegebieten nur in Ausnahmefällen erlaubt, und zwar gem Art 5 Abs 2 LG Nr 7/2012 für *„Waren, die aufgrund ihres Volumens und ihrer Sperrigkeit bzw. aufgrund der Schwierigkeit ihres Zu- und Abtransports sowie aufgrund allfälliger Verkehrseinschränkungen in den Wohngebieten nicht bedarfsgerecht und bedarfsdeckend angeboten werden können [...]“* und für Zubehör dieser Waren (Art 5 Abs 3 LG Nr 7/2012).

Daneben durften laut Art 5 Abs 4 LG Nr 7/2012 bereits tätige oder ermächtigte Einzelhandelsbetriebe ihre Tätigkeit ohne Erweiterung, Verlegung oder Zusammenlegung des Betriebes fortsetzen, während Handwerks- und Industriebetriebe gem Abs 5 ihre Erzeugnisse und eng mit der Tätigkeit verbundenen Waren verkaufen durften. Gem Art 5 Abs 6 LG Nr 7/2012 war der Einzelhandel in Bezug auf von der Landesregierung festgelegte Artikel in Kinos, für ebenso festgelegte landwirtschaftliche Produkte von landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaf-

²¹²⁴ Der Satzteil über die Flächenbestimmung für den geförderten Wohnbau von mehr als 50 Prozent und die Verwirklichung der gesamten Baumasse für den nicht geförderten Wohnbau wurde durch Art 21 Abs 1 LG Nr

ten und im Gewerbegebiet mit besonderer Zweckbestimmung für die Errichtung des Einkaufszentrums mit Landesbedeutung in Bozen erlaubt. Gem Art 5 Abs 7 LG Nr 7/2012 erlosch die Möglichkeit, Einzelhandel nach Abs 4 auszuüben, wenn die Tätigkeit eingestellt wurde.

Im Urteil Nr 38/2013 erklärte der Verfassungsgerichtshof jedoch Art 5 Abs 1, 2, 3, 4 und 7 LG Nr 7/2012 für verfassungswidrig, wobei der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf Art 5 Abs 1, 2 und 3 LG Nr 7/2012 wie folgt argumentiert:

„[...] risulta evidente come il censurato art. 5, commi 1, 2 e 3 [...] si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. [Schutz des Wettbewerbs], in relazione al menzionato art. 31, comma 2 [GD Nr 201/2011], il quale introduce il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. [...] carattere eccezionale rivela lo spessore della limitazione arrecata alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, limitazione che incide direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato [...] non giova il richiamo all'art. 8, n. 3, 5, 6, dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Provincia autonoma competenza primaria in tema (tra l'altro) di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio [...] il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza [...], in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale [...], che assume quindi carattere prevalente.“²¹²⁵

In Bezug auf die Bestimmungen des Art 5 Abs 4 und 7 LG Nr 7/2012 befindet der Verfassungsgerichtshof, dass diese:

„consistenti vincoli al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive“ darstellten, „andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o trasferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell'attività. Pertanto, [...] va ribadito il contrasto con la normativa censurata con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 [...] e per il suo tramite con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.“²¹²⁶

Daraufhin wurde Art 5 LG Nr 7/2012 durch Art 3 Abs 1 LG Nr 3 vom 8. März 2013²¹²⁷ ersetzt, ohne eine Liberalisierung herbeizuführen: Nunmehr waren die Gemeinden für die Eignungsprüfung der Flächen für den Einzelhandel unter Be-

¹⁰ vom 19.7.2013 (OBI Nr 2 zu ABI Nr 32 vom 6.8.2013) eingefügt.

²¹²⁵ VfGH Urteil Nr 38/2013 RE Pkt 2. Siehe dazu auch die Ausführungen zur Raumordnung unter IV.5.

²¹²⁶ VfGH Urteil Nr 38/2013 RE Pkt 3.

²¹²⁷ ABI Nr 11 vom 12.3.2013.

rücksichtigung der von der Landesregierung innerhalb eines Jahres zu erstellen- den Richtlinien zuständig.

Die verfassungswidrige Regelung des Landesgesetzes Nr 7/2012 fand als Übergangslösung bis zur Erstellung der Richtlinien und der Entscheidung über die Eignung der Flächen erneut Eingang in die Bestimmung des Art 5 LG Nr 7/2012.

Mit Art 17 Abs 1 lit e LG Nr 10 vom 23. Oktober 2014²¹²⁸ wurde Art 5 LG Nr 7/2012 idF Art 3 Abs 1 LG Nr 3/2013 vollständig aufgehoben.

Art 6 LG Nr 7/2012 ermächtigte die Landesregierung, „*Richtlinien zu den Öffnungszeiten der Einzelhandelsbetriebe*“ unter Gewährleistung des effektiven Schutzes der Bräuche und Traditionen, der Selbstständigen und abhängigen Beschäftigten und unter Beachtung der Bedürfnisse der öffentlichen Sicherheit und des Gesundheitsschutzes zu erlassen.

Auch diese Bestimmung wurde vom Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 38/2013 für verfassungswidrig erklärt:

„[...] «L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto). In questo quadro il censurato art. 6 [...], autorizzando la Giunta ad emanare «appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio», si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.»²¹²⁹

Art 7 LG Nr 7/2012 verweist in Bezug auf Verwaltungsstrafen auf Art 22 LG Nr 7/2000, Art 8 hebt mit dem Landesgesetz Nr 7/2012 unvereinbare Bestimmungen der Handelsordnung auf, darunter das Ziel der Vielfalt und des Gleichgewichts zwischen den diversen Betriebsarten und Verkaufsformen (Art 1 Abs 2 lit a LG Nr 7/2000), die Festlegung der Warenbereiche Lebensmittel und Nichtlebensmittel durch die Landesregierung (Art 2 Abs 1 LG Nr 7/2000), die Planung des Vertei-

²¹²⁸ ABI Nr 43 vom 28.10.2014.

²¹²⁹ VfGH Urteil Nr 38/2013 RE Pkt 4.

lungsnetzes (Art 3 LG Nr 7/2000), die Einteilung in die Kategorien der kleinen und mittleren Handelsbetriebe sowie der Großverteilungsbetriebe (Art 4, Art 5 sowie Art 6 LG Nr 7/2000) und die Regelung der Öffnungszeiten (Art 20 Abs 1 LG Nr 7/2000).

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungsbefugnis des Landes Südtirol im Sachbereich Handel erfuhr seit der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 maßgebliche Änderungen. Während im Zeitraum von 1992 bis 2001 keine bedeutsamen Entwicklungen der Kompetenz feststellbar sind, abgesehen von der Zuordnung bestimmter peripherer Befugnisse an die Handelskammern, ergab sich durch die Verfassungsreform von 2001 ein völlig neues Bild.

Zunächst kam es 2002 zu einer Erweiterung der autonomen Befugnisse im Rahmen der Ausdehnung einschlägiger Bestimmungen des GvD Nr 112/1998 durch die Durchführungsbestimmung GvD Nr 139/2002. Dann bedeutet die Verfassungsreform *prima facie* einen Zuwachs der autonomen Befugnisse, da die sekundäre statutarische Befugnis zu einer residualen Befugnis gem Art 117 Abs 4 Verf wurde, wodurch die Schranke der Grundsätze der Staatsgesetze wegfällt.

Der Zuwachs der Gesetzgebungsbefugnis und das Wegfallen der Präventivkontrolle zeigt sich auch am Wortlaut der Landesgesetze: Während die Bestimmungen bis zum Jahr 2001 meist sehr nahe, wenn nicht wortgleich an die entsprechenden staatlichen Bestimmungen angelehnt waren, regelte der Landesgesetzgeber die Materie seitdem zunehmend autonom.

Bewertet man aber die Auslegung der Kompetenzverteilung des Verfassungsgerichtshofs seit der Reform von 2001, so bestätigt sich das Bild einer größeren Autonomie des Landes nicht.

Der Staat erließ trotz der residualen Gesetzgebungsbefugnis der Regionen einschneidende Bestimmungen im Bereich der Handelsordnung unter Berufung auf seine ausschließliche Befugnis im Schutz des Wettbewerbs gem Art 117 Abs 2 lit e Verf, auch unter Heranziehung des Unionsrechts, was vom Verfassungsge-

richtshof als verfassungskonform eingestuft wurde. In weiterer Folge erklärte der Verfassungsgerichtshof sämtliche Landesbestimmungen, welche er als in Widerspruch zum Schutz des Wettbewerbs stehend befand, für verfassungswidrig, da die ausschließliche Kompetenz des Staates im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs Vorrangcharakter vor den Befugnissen des Landes Südtirol besitzt.

Gerade in Bezug auf staatliche Liberalisierungsbestrebungen des Handels erscheint der Vorrang der staatlichen Kompetenz im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs vor der residualen Landeskompetenz im Handel als unumstößlich, weshalb die Steuerung der Handelstätigkeiten durch das Land (zB durch Planungsinstrumente wie Richtlinien und Leitpläne) verunmöglicht wird.

Grundsätzlich verbleiben dem Land seit 2001 trotz der residualen Gesetzgebungsbefugnis kaum Spielräume im Bereich der Handelsordnung, da die nahezu vollständige Liberalisierung des Handels auf staatlicher Ebene dafür sorgt, dass beschränkende Landesbestimmungen – seien diese aus Erwägungen der Raumordnung, des Landschaftsschutzes oder etwa des Schutzes der Nahversorgung getroffen – als wettbewerbsbeschränkend und somit als verfassungswidrig eingestuft werden.

4. Lehrlingswesen; Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter (Art 9 Nr 4 Ast)

A. Stand 1992

Die sekundäre Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich „Lehrlingswesen; Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter“ wurde der Autonomen Provinz Bozen in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 20 eingeräumt.

Der Kompetenztatbestand des Art 9 Nr 4 ASt umfasst drei getrennte Regelungsbereiche: Lehrlingswesen; Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter. Im Folgenden werden diese großteils getrennt dargestellt.

Mit DPR Nr 471 vom 28. März 1975²¹³⁰ wurde eine Durchführungsbestimmung zu diesem Kompetenzbereich erlassen. Laut Art 2 DPR Nr 471/1975 gehören insb die Regelungen über „*das Lehrverhältnis*“, „*die Arbeitsbücher und die sich darauf beziehenden, auf die Bürgermeister übertragenen Befugnisse*“ und „*die Zuerkennung der beruflichen Qualifikation und der Einstufung in die Berufsgruppen zum Zwecke der Gliederung der Arbeitnehmer nach Berufen in den Arbeitsvermittlungsverzeichnissen und ihres Wechsels von einer Berufsgruppe in eine andere im Rahmen der verschiedenen Produktionszweige*“ zur Befugnis des Landes.

Art 1 DPR Nr 471/1975 bestimmt, dass die „*Befugnisse der Zentral- und Außenstellen des Staates auf dem Sachgebiet des Lehrlingswesens, der Arbeitsbücher, der Berufsgruppen und der beruflichen Qualifikation der Arbeitnehmer*“ von den Autonomen Provinzen ausgeübt werden, während der Staat gem Art 3 DPR Nr 471/1975 weiterhin Befugnisse in folgenden Bereichen beibehält: Arbeitsvermittlung von Lehrlingen und Anbahnung von Lehrverhältnissen; Sozialfürsorge und Sozialversicherungen; internationale Beziehungen und Übereinkommen; für die gesamtstaatliche Planung und Koordinierung des Sektors notwendige Untersuchungen, Forschungstätigkeit, Dokumentation und Information.

Art 4 DPR Nr 471/1975 ermächtigt das Land nach Anhören der Landeskommission zur Kontrolle der Arbeitsvermittlung²¹³¹ zur Festlegung der Berufsgruppen hochspezialisierter Arbeitnehmer gem Art 34 Gesetz Nr 300 vom 20. Mai 1970²¹³².

a) Lehrlingswesen

Auf gesamtstaatlicher Ebene wurde das Lehrlingswesen mit Gesetz Nr 25 vom 19. Januar 1955²¹³³ geregelt, woraufhin der Südtiroler Landesgesetzgeber mit Landesgesetz Nr 3 vom 7. Oktober 1955²¹³⁴ auf der Grundlage seiner sekundären Kompetenz im Bereich „technische Ausbildung“ gem Art 12 Nr 2 1. Autono-

²¹³⁰ OBI zu GA Nr 252 vom 20.9.1975.

²¹³¹ Art 9 Nr 5 ASt iVm Art 3 DPR Nr 280/1974.

²¹³² GA Nr 131 vom 27.5.1970.

²¹³³ GA Nr 36 vom 14.2.1955.

²¹³⁴ ABI Nr 27 vom 5.11.1955.

miestatut und „Handwerk“ gem Art 11 Nr 10 1. Autonomiestatut die Ausbildung der Lehrlinge in Berufsschulen im Gegensatz zum gesamtstaatlichen Kurs-System („*corsi di insegnamento complementare*“, Art 16 ff Gesetz Nr 25/1955) einführt. Dieses wird gemeinhin als duales Ausbildungssystem (Ausbildung im Betrieb und Ausbildung in den Berufsschulen) bezeichnet.²¹³⁵ Außerhalb der Regelung des Berufsschulwesens enthält Landesgesetz Nr 3/1955 *expressis verbis* (Art 1 Abs 1) keine vom Staatsgesetz abweichenden Bestimmungen. Daneben wurden auch mit Landesgesetz Nr 33 vom 18. August 1983²¹³⁶ Bestimmungen zur Berufsausbildung der Lehrlinge verabschiedet.

G Nr 25/1955 wurde in der Folge va durch Gesetz Nr 424 vom 2. April 1968²¹³⁷ abgeändert.

Nach Inkrafttreten des Autonomiestatuts verabschiedete der Landesgesetzgeber mit Landesgesetz Nr 30 vom 17. November 1981²¹³⁸ erstmals eine einheitliche Ordnung des Lehrlingswesens, welche auch an die Stelle der Bestimmungen über das Lehrlingswesen im Handwerk trat: Art 26 LG Nr 30/1981 bestimmte die Aufhebung der diesbezüglichen Bestimmungen im Landesgesetz Nr 3/1981. Ebenso wurde mit DLH Nr 9 vom 23. April 1982²¹³⁹ eine Durchführungsverordnung über den Ablauf der Lehrabschlussprüfung bzw der Gesellenprüfung (im Handwerk) erlassen und die bis dahin geltende Durchführungsverordnung der Gesellenprüfung im Handwerk, DLH Nr 38 vom 29. Oktober 1981²¹⁴⁰, aufgehoben. Mit Dekret des Landeshauptmanns wurden in der Folge die einzelnen Berufsbilder (Lehrberufe) und die Lehr- und Berufsschuldauer geregelt.²¹⁴¹

Im Jahr 1986 wurde eine Änderung der Lehrlingsordnung vom Regierungskommissar zurückverwiesen, vom Südtiroler Landtag mit Beharrungsbeschluss aber erneut genehmigt, nach der die Landesregierung bei Nichtzustandekommen des

²¹³⁵ Vgl etwa *Bonell/Winkler* (2010) 290.

²¹³⁶ ABI Nr 44 vom 30.8.1983.

²¹³⁷ GA Nr 100 vom 19.4.1968.

²¹³⁸ ABI Nr 58 vom 1.12.1981.

²¹³⁹ ABI Nr 25 vom 1.6.1982.

²¹⁴⁰ ABI Nr 59 vom 9.12.1981.

²¹⁴¹ Vgl etwa DLH Nr 17 (Köche, Kellner und Hotelsekretäre) und Nr 18 vom 19.9.1983 (Verkäufer, Lebensmittelverkäufer, Textilwarenverkäufer, Buchhändler, Drogisten und Bürogehilfen), ABI Nr 56 vom 2.11.1983.

Einvernehmens zwischen den Gewerkschaften die *Höchstdauer* der Lehrausbildung innerhalb der staatlicherseits festgelegten Grenze von fünf Jahren festsetzen sollte. Die Bestimmung gelangte in der Folge vor den Verfassungsgerichtshof, welcher zwei Grundsätze feststellte, um die Verfassungswidrigkeit der Bestimmung zu erklären: Einerseits bestehe „[...] *il principio generale che esclude ogni competenza legislativa delle regioni e delle province autonome in materia di disciplina dei rapporti giuridici privati [...]*“, wozu die Festlegung der Höchstdauer der Lehrausbildung als ein integrierender Bestandteil der vertraglichen Regelung dieses besonderen Arbeitsverhältnisses gehöre, die Landeskompetenz betreffe ausschließlich die Regelung der öffentlich-rechtlichen Aspekte des Arbeitsverhältnisses.²¹⁴² Andererseits widerspreche die Landesregelung dem Grundsatz des Art 7 Gesetz Nr 25/1955, welcher eine „[...] *riserva di contrattazione collettiva (di categoria)*‘ per la fissazione di una durata massima dell’apprendistato inferiore a quella legale di cinque anni [...]“ vorsehe.²¹⁴³ Art 7 Gesetz Nr 25/1955 ist:

„[...] un’applicazione del principio generale che riserva alla contrattazione collettiva la competenza a derogare in melius ai minimi legali di tutela dei lavoratori. Nessuna altra fonte normativa, e tanto meno un regolamento amministrativo, può surrogarsi all’autonomia professionale in tale funzione. Ciò si comprende agevolmente ove si rifletta che i detti minimi sono determinati dalla legge mediante un bilanciamento degli opposti interessi dei prestatori e dei datori di lavoro, così che essi non possono essere modificati in senso più favorevole ai primi se non con l’accordo dei secondi.“²¹⁴⁴

So ist die Landeskompetenz im Lehrlingswesen im Jahr 1992 sowohl durch das Verbot zivilrechtlicher Regelungen, als auch durch die wichtige Rolle der Kollektivverträge bei der Bestimmung der Rechte und Pflichten von Arbeitgeber und Lehrling beschränkt.

b) Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter

Arbeitsbücher für nicht selbständige Arbeitnehmer wurden auf gesamtstaatlicher Ebene mit Gesetz Nr 112 vom 10. Januar 1935²¹⁴⁵ als eine Art Steckbrief der Arbeitnehmer eingeführt: Gem Art 3 Gesetz Nr 112/1935 enthält das Arbeitsbuch

²¹⁴² VfGH Urteil Nr 691/1988 RE Pkt 2.

²¹⁴³ VfGH Urteil Nr 691/1988 RE Pkt 2.

²¹⁴⁴ VfGH Urteil Nr 691/1988 RE Pkt 2.

²¹⁴⁵ GA Nr 54 vom 5.3.1935.

ua Angaben über die Person, die Ausbildung, die Arbeitstauglichkeit sowie über den Arbeitgeber, die Berufsbezeichnung des Arbeiters und die Einstufungen in Kategorien („[...] *la qualifica professionale del lavoratore ed i relativi passaggi di categoria* [...]“).

Das Bestehen einer Landeskompetenz in den Bereichen Arbeitsbücher bzw Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter hängt sehr eng mit dem 1972 bestehenden System der Arbeitsvermittlung und Arbeitszuweisung zusammen, in dem die Autonome Provinz Bozen ebenso einige Zuständigkeiten erhielt.²¹⁴⁶ Nun dienen die Arbeitsbücher der Kontrolle des Arbeitsvermittlungsregimes, während der Zusammenhang zwischen Arbeitsvermittlung und den Kategorien und Berufsbezeichnungen in Art 10 Gesetz Nr 264 vom 29. April 1949²¹⁴⁷ deutlich wird: Die Einschreibung in die „*liste di collocamento*“ unterteilt sich nämlich auf gesamtstaatlicher Ebene zunächst in mehrere Kategorien von Arbeitssuchenden (Arbeitslose, Jugendliche bis 21 Jahren, Hausfrauen, Rentner, bereits beschäftigte Arbeitnehmer) und verzweigt sich dann weiterhin in Produktionssektoren, Berufsgruppen und Berufsbezeichnungen (*qualifiche*) bzw Spezialisierungen.²¹⁴⁸

Die Bedeutung dieses Teilbereichs der Landesbefugnis nahm aber durch die Bestimmung des Art 25 Abs 1 Gesetz Nr 223 vom 23. Juli 1991 drastisch ab, da private Arbeitgeber nunmehr die Möglichkeit erhielten, Arbeitnehmer mittels „*richiesta nominativa*“ einzustellen.

Bis zu dieser Änderung der Rechtslage konnten die Arbeitgeber den zuständigen Ämtern der Arbeitsvermittlung im Normalfall²¹⁴⁹ nur die Anzahl, die Kategorie und die berufliche Qualifikation der benötigten Arbeitskräfte mitteilen²¹⁵⁰ (Art 14 Abs 1 Gesetz Nr 264/1949: „*La richiesta di lavoratori deve essere numerica per categoria e qualifica professionale.*“).

²¹⁴⁶ Vgl Art 8 Nr 23, Art 9 Nr 5 und Art 10 ASt. Siehe dazu unter IV.23.

²¹⁴⁷ OBI zu GA Nr 125 vom 1.6.1949.

²¹⁴⁸ Siehe dazu *Nogler, Apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori in Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Università degli Studi di Trento* (Hg), Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia (1995) 505 (507).

²¹⁴⁹ Für die entsprechenden Ausnahmen siehe Art 14 Abs 3 Gesetz Nr 264/1949.

²¹⁵⁰ In der Folge sorgte das Amt für Arbeitsvermittlung gem Art 14 Abs 2 Gesetz Nr 264/1949 für die Erfüllung der entsprechenden Anfrage.

Bis zum Jahr 1992 wurden in den Kompetenzteilen „Arbeitsbücher“ und „Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter“ keine Streitigkeiten vor dem Verfassungsgerichtshof ausgetragen.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

a) Lehrlingswesen

Der Südtiroler Landtag verabschiedete mit Landesgesetz Nr 6 vom 7. April 1997²¹⁵¹ eine neue Ordnung der Lehrlingsausbildung, welche an die Stelle von Landesgesetz Nr 30/1981 trat. Einzig Art 14 LG Nr 30/1981 über die Lehrabschlussprüfung blieb in Kraft.

Die neue Lehrlingsordnung nimmt den Grundsatz des VfGH Urteils Nr 691/1988 über die Rolle der Kollektivverträge zur Kenntnis und sieht zB vor, dass die Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in eigenen Abkommen die Lehrzeit (Art 2 Abs 3 LG Nr 6/1997) und die Anhebung des Höchstalters beim Lehreintritt (Art 2 Abs 6) festlegen können. Im Allgemeinen sind die Unterschiede zwischen alter und neuer Ordnung des Lehrlingswesens aber gering, Landesgesetz Nr 6/1997 folgt sowohl in der Struktur als auch im Inhalt dem Vorgängergesetz LG Nr 30/1981.

Mit DLH Nr 28 vom 24. September 1998²¹⁵² und mit DLH Nr 67 vom 10. Dezember 1999²¹⁵³ wurden Prüfungsprogramme für verschiedene Lehrberufe erlassen.

Auf gesamtstaatlicher Ebene wurde die in Gesetz Nr 25/1955 enthaltene Regelung des Lehrlingswesens durch Art 16 Gesetz Nr 196 vom 24. Juni 1997²¹⁵⁴ erweitert bzw abgeändert. Ua wurde dabei (in Art 16 Abs 1) normiert, dass die

²¹⁵¹ ABI Nr 19 vom 22.4.1997.

²¹⁵² ABI Nr 50 vom 1.12.1998. Geregelt Lehrberufe: Tischler, Zimmerer, Schlosser und Schmiede, Spengler, Maurer, Fliesenleger, Maler und Lackierer, Damenschneider und Herrenschneider.

²¹⁵³ OBI Nr 2 zu ABI Nr 4 vom 25.1.2000. Geregelt Lehrberufe: Schönheitspfleger und -Masseur, Fußpfleger, Sägewerker, Trockenreiniger, Pelznäher, Kürschner, Präparator, Stricker, Weber, Sticker, Näher, Bildhauer, Holzschnitzer, Fassmaler, Metzger, Kaminkehrer, Bäcker, Konditor, Grafiker, Fotosetzer, Druckformenhersteller, Reprolithografen, Siebdrucker, Buchbinder, Elektromechaniker, Elektriker, Heizungs- und Sanitärinstallateur, Karosseriebauer, KFZ-Mechaniker, Herrenfriseur, Damenfriseur, KFZ-Elektriker, Lagerverwalter, Lagerhalter, Bürofachkraft, Gemischtwarenverkäufer, Textilverkäufer, Lebensmittelverkäufer, Handel allgemein, Drogist, Servierfachkraft und Koch.

²¹⁵⁴ OBI Nr 136 zu GA Nr 154 vom 4.7.1997.

Dauer der Lehrlingsausbildung von den Kollektivverträgen innerhalb des gesetzlichen Rahmens von minimal 18 Monaten und von maximal vier Jahren festzulegen ist. Das Landesgesetz Nr 6/1997 musste diesbezüglich nicht abgeändert werden, da die Dauer der Lehrzeit in der Landesregelung nicht festgelegt ist und in Bezug auf die Höchstdauer auf das Staatsgesetz verweist (Art 2 Abs 5 LG Nr 6/1997).

Im hier untersuchten Zeitraum von 1992 bis 2001 sind in Bezug auf die Landesbefugnis im Lehrlingswesen keine kompetenzrechtlichen Fragen vor dem Verfassungsgerichtshof aufgeworfen worden.

b) Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter

Landesgesetz Nr 39 vom 12. November 1992²¹⁵⁵ über „Maßnahmen zur Arbeitsmarktförderung“ enthielt mit Art 57 eine Bestimmung über „Arbeitsbücher, Berufsgruppen und berufliche Qualifikation der Arbeitnehmer“: Bestimmungen zum Inhalt des Arbeitsbuches und zu dessen Aushändigung sowie zur beruflichen Klassifizierung der Arbeitnehmer sollen nach Einholen eines Gutachtens der Landesarbeitskommission mit Durchführungsverordnung erlassen werden.

Der Verfassungsgerichtshof wurde im Zeitraum von 1992 bis 2001 nicht mit kompetenzrechtlichen Fragen im Bereich der Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter befasst.

C. Entwicklungen seit 2001

a) Lehrlingswesen

Das Lehrlingswesen wird in Art 117 Verf idF nach der Reform von 2001 ebenso wenig wie zuvor erwähnt. *Prima facie* könnte dies auf eine Residualkompetenz der Regionen gem Art 117 Abs 4 Verf hindeuten, allerdings umfasst das Lehrlingswesen augenscheinlich Regelungsaspekte, die verschiedene ausdrücklich aufgezählte Kompetenztatbestände betreffen und zwar Zivilgesetzgebung (Art 117 Abs 2 lit I Verf), Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit (Art 117 Abs 3 Verf) und

²¹⁵⁵ ABI Nr 48 vom 24.11.1992.

die residuale Kompetenz der Regionen im Bereich der Berufsausbildung (*arg ex Art 117 Abs 3 Verf*).²¹⁵⁶

Auf Landesebene wurden mit DLH Nr 21 vom 18. Juni 2002²¹⁵⁷ sowie DLH Nr 50 vom 17. Dezember 2002²¹⁵⁸ erneut Prüfungsprogramme für die Lehrabschlussprüfung in einzelnen Lehrberufen erlassen.

Auf gesamtstaatlicher Ebene wurde mit GvD Nr 276 vom 10. September 2003²¹⁵⁹ der Arbeitsmarkt neu geregelt. Im Bereich der Lehre erfolgte eine teilweise Neuordnung, und zwar va im Bereich der verschiedenen Arten von Lehrverträgen. Die meisten allgemeinen Bestimmungen des Gesetz Nr 25/1955 (zB über die Rechte und Pflichten der Lehrlinge und der Arbeitgeber) blieben allerdings bestehen.

Die Regelung des GvD Nr 276/2003 unterscheidet zwischen drei Arten von Lehrverträgen, deren Grundzüge geregelt werden: „*Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*“ (Art 48); „*Apprendistato professionalizzante*“ (Art 49); „*Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione*“ (Art 50).

Die Bestimmungen zu allen drei Vertragsarten sehen vor, dass die Lehrpläne („*profili formativi*“) von den Regionen und den beiden Autonomen Provinzen im Einvernehmen mit dem Arbeitsministerium und dem Unterrichtsministerium und nach Anhören der auf gesamtstaatlicher Ebene repräsentativsten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Kriterien und Grundsätze festgelegt werden.

Art 51 GvD Nr 276/2003 regelt das System der Bildungsguthaben („*crediti formativi*“) und sieht vor, dass die in der Lehre erlangte berufliche Qualifizierung ein Bildungsguthaben für die Fortsetzung von Schulbildungs- bzw Berufsausbildungsprogrammen darstellt (Abs 1).

²¹⁵⁶ Siehe dazu unter IV.29.

²¹⁵⁷ ABI Nr 31 vom 23.7.2002. Geregelter Lehrberuf: Friseur und Schönheitspfleger.

²¹⁵⁸ ABI Nr 5 vom 4.2.2002. Geregelter Lehrberuf: Hafner.

²¹⁵⁹ OBI Nr 159 zu GA Nr 235 vom 9.10.2003.

Die Modalitäten zur Anerkennung dieser Bildungsguthaben sollen laut Art 51 Abs 2 GvD Nr 276/2003 vom Arbeitsministerium und vom Unterrichtsministerium nach erfolgtem Einvernehmen mit den regionalen Gebietskörperschaften festgelegt werden.

Mit dem Ziel, die verschiedenen beruflichen Qualifikationen zu harmonisieren, sieht Art 52 GvD Nr 276/2003 die Schaffung eines „*repertorio delle professioni*“ durch einen eigens gebildeten „*organismo tecnico*“ vor. Diesem Organ sollen das Unterrichtsministerium, die staatsweit repräsentativsten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und Vertreter der Staat-Regionen-Konferenz angehören.

Der Verfassungsgerichtshof befasste sich im Urteil Nr 50/2005 mit verschiedenen Bestimmungen des GvD Nr 276/2003. Im Allgemeinen hält der Verfassungsgerichtshof fest:

„[...] i contratti a contenuto formativo [darunter der Lehrvertrag], tradizionalmente definiti a causa mista, rientrano pur sempre nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell'ordinamento civile e spetta alla competenza esclusiva dello Stato (v. la sentenza n. 359 del 2003). Questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza [...].“²¹⁶⁰

In Bezug auf die staatlichen Bestimmungen zum Lehrlingswesen im GvD Nr 276/2003 hält der Verfassungsgerichtshof fest, dass die betriebsinterne Berufsausbildung des Lehrlings nicht in regionale Kompetenzbereiche, sondern „*nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile*“ falle.²¹⁶¹

Den Unternehmen auferlegte quantitative Beschränkungen der Einstellung von Lehrlingen seien dagegen Ausdruck der konkurrierenden Kompetenz im Bereich Arbeitsschutz (Art 117 Abs 3 Verf) „*a garanzia dell'occupazione in rapporti ordinari di lavoro e contro le strumentalizzazioni per fini impropri dell'apprendistato*“,

²¹⁶⁰ VfGH Urteil Nr 50/2005 RE Pkt 5.

die staatlichen Bestimmungen in diesem Bereich stellten folglich die grundlegenden Prinzipien dar.²¹⁶²

Der Verfassungsgerichtshof rechtfertigt auch das den Regionen und Autonomen Provinzen auferlegte Einvernehmen bzw Anhören bei der Erstellung der Lehrpläne:

„Se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze. [...] In tale situazione la previsione che le Regioni debbano regolamentare i profili formativi dell'apprendistato d'intesa con i ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro [...], non lede le competenze regionali e costituisce corretta attuazione del principio di leale collaborazione.“²¹⁶³

Auch die Regelung der Bildungsguthaben und deren Anerkennung („*attiene ai rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore*“) sowie die Bestimmung über die Harmonisierung der beruflichen Qualifikationen („*strettamente collegate ai crediti formativi*“) wird vom Verfassungsgerichtshof gutgeheißen, auch weil bei der Umsetzung dieser Bestimmungen die Einbindung der Regionen in der Staat-Regionen-Konferenz vorgesehen ist.²¹⁶⁴

Auffällig ist, dass der Verfassungsgerichtshof im Urteil Nr 50/2005 überhaupt nicht auf die rechtlichen Besonderheiten der Sonderautonomie eingeht, obwohl sich auch die Autonome Provinz Trient unter den Rekursstellern befand und das Autonomiestatut im Gegensatz zu Art 117 Verf eine eigene Kompetenz im Lehrlingswesen vorsieht.

Der Südtiroler Landtag verabschiedete mit Landesgesetz Nr 2 vom 20. März 2006²¹⁶⁵ eine neue Ordnung der Lehrlingsausbildung bei gleichzeitiger Aufhebung der bisherigen Regelung des Landesgesetzes Nr 6/1997 (Art 27 LG Nr 2/2006). Die neue Landesregelung passt sich an die neue staatliche Regelung

²¹⁶¹ VfGH Urteil Nr 50/2005 RE Pkt 14.

²¹⁶² VfGH Urteil Nr 50/2005 RE Pkt 14.

²¹⁶³ VfGH Urteil Nr 50/2005 RE Pkt 16.

²¹⁶⁴ VfGH Urteil Nr 50/2005 RE Pkt 16.

und insb an die Unterscheidung von drei verschiedenen Formen der Lehre (Art 48 ff GvD Nr 276/2003) an. Art 1 Abs 2 LG Nr 2/2006 bestimmt:

„Die Lehre führt zum: a) Erwerb einer beruflichen Qualifikation; gleichzeitig werden durch diese Lehre das Recht auf Bildung und die Bildungspflicht erfüllt, b) Erwerb einer beruflichen Qualifikation, einer Zusatzqualifikation oder einer Spezialisierung im Anschluss an eine zertifizierte Erstausbildung, c) Erwerb eines Abschlusses der oberen Sekundarstufe, einer Universität, einer Hochschule oder einer höheren technischen Bildungsanstalt.“

Die zahlreichen Befugnisse, die den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowohl auf staatlicher als auch auf Landesebene bei der Ausgestaltung der Lehre zukommen, werden in den diesbezüglichen Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 2/2006 den auf Landesebene repräsentativsten Organisationen zugewiesen (Art 5 LG Nr 2/2006), während GvD Nr 276/2003 zum Teil (ua in Art 48 Abs 4) vorsieht, dass die repräsentativsten Organisationen auf staatlicher Ebene von den regionalen Gebietskörperschaften miteinbezogen werden.

In einem Urteil zu Bestimmungen der Region Sardinien bekräftigt der Verfassungsgerichtshof erneut die Zweiteilung der Ausbildung im Rahmen der Lehre in einen betriebsinternen und einen außerbetrieblichen Teil:

„Riguardo alla disposizione di cui all'art. 38, comma 2, della legge regionale impugnata,²¹⁶⁶ [...] si deve ritenere che essa, nello stabilire che la formazione dalla legge definita formale [teorica] debba essere prevalentemente esterna, non alteri i rapporti tra formazione interna, la cui disciplina compete allo Stato, e formazione esterna di competenza regionale, mantenendosi perciò conforme al sistema delle competenze concorrenti e del concorso di competenze che si verifica in tema di apprendistato (sentenza n. 50 del 2005).²¹⁶⁷

Hinsichtlich der Festlegung der Bildungsordnungen von berufsspezialisierenden Lehren, wofür laut Art 49 Abs 5 GvD Nr 276/2003 die regionalen Gebietskörperschaften im Einvernehmen mit den repräsentativsten Sozialpartnern auf regionaler Ebene zuständig sind, erachtet der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf die betriebsinterne Ausbildung auch den Sachbereich Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit (Art 117 Abs 3 Verf) zum Teil als einschlägig:

²¹⁶⁵ ABI Nr 13 vom 28.3.2006.

²¹⁶⁶ „La formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta secondo le modalità previste dalla contrattazione e comunque, in prevalenza, esternamente all'azienda.“

²¹⁶⁷ VfGH Urteil Nr 21/2007 RE Pkt 3.

„È pur vero che in materia di apprendistato professionalizzante si è rilevata (anche) un'interferenza di materie riguardo alle quali esistono competenze legislative diverse, alla cui composizione provvedono, quando possibile, gli strumenti della leale collaborazione o, qualora risulti la prevalenza di una materia sull'altra, l'applicazione del criterio appunto di prevalenza. Nel caso in esame è in sede di definizione dei profili formativi – da raggiungere, come si è detto, mediante la corretta attuazione del regime dell'intesa [zwischen den regionalen Gebietskörperschaften und den Sozialpartnern] – che la Regione può far valere i propri punti di vista e le proprie esigenze anche nella disciplina della formazione endo-aziendale, per la parte in cui questa riguarda materie attinenti alla tutela e sicurezza del lavoro, di competenza concorrente.“²¹⁶⁸

Der Verfassungsgerichtshof fasst die einschlägigen Kompetenzbereiche der Verfassung im Lehrlingswesen wie folgt zusammen:

„Nella disciplina dell'apprendistato si incrociano più materie (sentenza n. 24 del 2007): ordinamento civile per ciò che attiene al rapporto contrattuale e alla formazione interna all'azienda (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.); per ciò che attiene, in particolare, l'apprendistato qualificante e quello specializzante, istruzione per le norme generali e i principi fondamentali (art. 117, commi secondo, lettera n), e terzo, Cost.); istruzione e formazione professionale per quanto riguarda la formazione esterna all'azienda (art. 117, quarto comma, Cost.); tutela e sicurezza del lavoro per quanto concerne la tutela degli apprendisti (art. 117, terzo comma, Cost.). Le competenze statali e regionali [...] non si presentano «allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze» (sentenza n. 50 del 2005). A queste ultime si provvede attraverso il criterio della prevalenza, oppure tramite gli strumenti della leale collaborazione, laddove non sia possibile procedere con il primo criterio. Nel caso in cui il legislatore opti per lo strumento dell'intesa, occorre rispettarne il regime giuridico, fondato essenzialmente sui criteri di codeterminazione dell'atto e di equivalenza delle volontà dei soggetti coinvolti (sentenza n. 24 del 2007).

Alle Regioni è, dunque, attribuito, in materia, un ruolo significativo, sia per ciò che attiene alla definizione dei profili formativi, sia per quanto riguarda i compiti di verifica e di controllo degli standard che le aziende devono rispettare. Questa Corte (sentenza n. 176 del 2010) ha precisato che, anche nei casi di formazione formale esclusivamente interna all'azienda, la disciplina dei profili formativi dell'apprendistato non possa essere rimessa «integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale». Di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale del termine «integralmente», contenuto nell'art. 49, comma 5-ter,²¹⁶⁹ del d.lgs. n. 276 del 2003.²¹⁷⁰

Art 1 Abs 30 Gesetz Nr 247 vom 24. Dezember 2007²¹⁷¹ ermächtigte die Regierung, mit GvD ua den Bereich des Lehrlingswesens neu zu ordnen, was mit GvD

²¹⁶⁸ VfGH Urteil Nr 24/2007 RE Pkt 2.

²¹⁶⁹ Art 49 Abs 5-ter wurde hinzugefügt durch Art 23 Abs 1 GD Nr 112 vom 25.6.2008 (OBI Nr 152 zu GA Nr 147 vom 25.6.2008), umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 133 vom 6.8.2008 (OBI Nr 196/L zu GA Nr 195 vom 21.8.2008).

²¹⁷⁰ VfGH Urteil Nr 334/2010 RE Pkt 3.

²¹⁷¹ GA Nr 301 vom 29.12.2007.

Nr 167 vom 14. September 2011²¹⁷² („*Testo unico dell'apprendistato [...] erfolgte. Art 7 Abs 6 GvD Nr 167/2011 hebt ua Gesetz Nr 25/1955, Art 16 Gesetz Nr 196/1997 und Art 47 bis Art 53 GvD Nr 276/2003 auf.*

GvD Nr 167/2011 sieht wiederum drei Formen der Lehre vor: „*Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale*“ (Art 3); „*Apprendistato professionalizante o contratto di mestiere*“ (Art 4); „*Apprendistato di alta formazione e di ricerca*“ (Art 5).

Art 2 GvD Nr 167/2011 enthält dagegen allgemeine Bestimmungen, wobei die Regelung des Lehrvertrages gem Abs 1 „*ad appositi accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*“ überlassen wird. Diese Abkommen und Kollektivverträge müssen dabei eigens angeführte Grundsätze beachten.

Art 6 GvD Nr 167/2011 enthält Bestimmungen über „*standard professionali, standard formativi e certificazione delle competenze*“.

GvD Nr 167/2011 wurde seitdem va durch Art 1 Abs 16 ff Gesetz Nr 92 vom 28. Juni 2012²¹⁷³ und durch Art 2 und Art 2-bis GD Nr 34 vom 20. März 2014²¹⁷⁴ abgeändert.

Mit Landesgesetz Nr 12 vom 4. Juli 2012²¹⁷⁵ wurde auch auf Landesebene eine neue Ordnung der Lehrlingsausbildung in Anpassung an GvD Nr 167/2011 verabschiedet, wobei die Arten der Lehrverträge von der staatlichen Regelung übernommen wurden (siehe Art 1).

Die Lehre zum Erwerb einer Qualifikation und eines Berufsbildungsdiplom ist in Art 5 bis Art 18 LG Nr 12/2012 normiert. Art 16 LG Nr 12/2012 regelt die Grundzüge der Lehrabschlussprüfungen zum Erwerb der Qualifikation (dreijährige Lehre: Abschluss mit Berufsbefähigungszeugnis) bzw des Berufsbildungsdiploms

²¹⁷² GA Nr 236 vom 10.10.2011.

²¹⁷³ OBI Nr 136 zu GA Nr 153 vom 3.7.2012.

²¹⁷⁴ GA Nr 66 vom 20.3.2014. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 78 vom 16.5.2014 (GA Nr 114 vom 19.5.2014).

²¹⁷⁵ ABI Nr 28 vom 10.7.2012.

(vierjährige Lehre: Abschluss mit Berufsbildungsdiplom), die Detailregelung der Lehrabschlussprüfung erfolgt in der Durchführungsverordnung DLH Nr 15 vom 3. Juni 2013.²¹⁷⁶

Art 19 und Art 20 LG Nr 12/2012 regeln die berufsspezialisierende Lehre, Art 21 betrifft die Lehre zur höheren Berufsbildung und Forschung.

b) Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter

Durch Art 8 GvD Nr 297 vom 19. Dezember 2002²¹⁷⁷ wurde Gesetz Nr 112/1935 über das Arbeitsbuch auf gesamtstaatlicher Ebene abgeschafft. Aufgrund der konkurrierenden Natur der betreffenden Materie folgt daraus auch dessen Abschaffung in Südtirol: Seit dem 30. Januar 2003 benötigen Arbeitnehmer dadurch kein Arbeitsbuch mehr, ebenso entfällt die entsprechende Eintragungspflicht des Arbeitgebers. Des Weiteren wurde der Sachbereich der „Berufe“ mit der Verfassungsreform 2001 konkurrierend (Art 117 Abs 3 Verf).

Davon abgesehen sind seit dem Jahr 2001 keinerlei Entwicklungen in diesem Teilbereich der Landeskompetenz festzustellen (insb auch keine Kompetenzstreitigkeiten), was sich wohl mit einem Bedeutungsverlust des Kompetenztatbestandes erklären lässt.

D. Ergebnis

a) Lehrlingswesen

Die Befugnis im Lehrlingswesen gem Art 9 Nr 4 ASt war im Jahr 1992 durch die fehlende Kompetenz des Landes zur Regelung der damit verbundenen privaten Rechtsverhältnisse und das parallel dazu – und innerhalb der staatlichen Mindeststandards – bestehende Monopol der Kollektivverträge in Bezug auf die Regelung der Verhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (vom Verfassungsgerichtshof als *autonomia professionale* bezeichnet) eingeschränkt.

²¹⁷⁶ ABI Nr 24 vom 11.6.2013.

²¹⁷⁷ GA Nr 11 vom 15.1.2003.

Während im Zeitraum von 1992 bis zur Verfassungsreform durch Verfassungsgesetz Nr 3/2001 keine bedeutenden Entwicklungen und keine Streitigkeiten vor dem Verfassungsgerichtshof auszumachen sind, wurde die kompetenzrechtliche Lage durch die Reform komplexer.

Es kommen nun hinsichtlich des Lehrlingswesens verschiedene Kompetenzbereiche zum Tragen, die auch im Hinblick auf ihre Reichweite unterschiedlich sind: Zum einen besteht nach wie vor die sekundäre, statutarische Befugnis im Lehrlingswesen als „allgemeine“ Kompetenz, die teilweise von der ausschließlichen Befugnis des Staates im Bereich Zivilgesetzgebung überlagert wird (zB in Bezug auf die Regelung des Lehrvertrages und der betriebsinternen Ausbildung).

Zum anderen kommt aber auch die primäre Landesbefugnis im Bereich Berufsausbildung ins Spiel, welche von der ausschließlichen Befugnis des Staates zur Festsetzung der allgemeinen Bestimmungen über den Unterricht beschränkt werden kann (in Bezug auf die außerbetriebliche Ausbildung). Überdies kann auch die konkurrierende Zuständigkeit im Arbeitsschutz bei Regelungen zum Lehrlingswesen einschlägig sein, zB hinsichtlich der Beschränkung der Anzahl an Lehrlingen zur Vermeidung einer missbräuchlichen Nutzung des Lehrvertrages.

Zwar sind seit dem Jahr 1992 keine Südtirol betreffenden Zuständigkeitskonflikte vor dem Verfassungsgerichtshof zu verzeichnen, gleichwohl besteht aber die Gefahr, dass die allgemein formulierte sekundäre Kompetenz im Lehrlingswesen in Zukunft an Bedeutung verlieren bzw in den Hintergrund rücken könnte. Auf jeden Fall ist die kompetenzrechtliche Lage in diesem Bereich schwierig zu bestimmen, da sich die (zahlreichen) Urteile des Verfassungsgerichtshofs seit der Verfassungsreform von 2001 fast nie auf Bestimmungen im Sonderstatut/in Sonderstatuten beziehen. Zumindest jene gesamtstaatlichen Bestimmungen, die laut Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zur ausschließlichen Kompetenz des Staates im Bereich Zivilgesetzgebung gehören, dürften aufgrund des transversalen Charakters jener Materie, zusammen mit dem Vorrang der staatlichen Kompetenz, aller Voraussicht nach auch die statutarische Landeskompetenz im Lehrlingswesen beschränken.

b) Arbeitsbücher; Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter

Hinsichtlich der Landeskompetenzen in den Bereichen „Arbeitsbücher“ und „Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter“ lassen sich seit dem Jahr 1992 zwar keine direkten verfassungsrechtlichen bzw verfassungsgerichtlichen Entwicklungen feststellen, jedoch führte zumindest die Aufhebung der staatlichen Bestimmungen über die Arbeitsbücher auf rechtstatsächlicher Ebene dazu, dass diese Kompetenz auch auf Landesebene nicht mehr verfassungskonform ausgeübt werden könnte. Dies folgt einerseits aus der konkurrierenden Natur der Zuständigkeit, andererseits aber auch aus Gleichheitserfordernissen.

Die Kompetenz im Bereich der Arbeitsbücher ist jedenfalls veraltet, und aufgrund des funktionellen Zusammenhangs der Arbeitsbücher mit der Zuständigkeit für die Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter trifft dies wohl auch auf diese zu.

5. Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Kontrolle der Arbeitsvermittlung (Art 9 Nr 5 ASt)

Die sekundäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet der Kontrolle der Arbeitsvermittlung gem Art 9 Nr 5 ASt wurde der Autonomen Provinz Bozen in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 25 eingeräumt. Zu ihrer Entwicklung siehe die gemeinsame Ausführung zur primären Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet der Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Betreuung und Beratung der Arbeiter auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung (Art 8 Nr 23 ASt) sowie der tertiären (bzw ergänzenden) Befugnis nach Art 10 ASt auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung und –zuweisung selbst.²¹⁷⁸

²¹⁷⁸ Errichtung und Tätigkeit von Gemeinde- und Landeskommissionen zur Betreuung und Beratung der Arbeiter auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung (IV.23).

6. Öffentliche Vorführungen, soweit es die öffentliche Sicherheit betrifft (Art 9 Nr 6 ASt)

A. Stand 1992

Die öffentlichen Vorführungen wurden im 1. ASt mit dem Begriff der „Schaustellungen“ in jenem Katalog von Verwaltungsbefugnissen aufgezählt, die der Landeshauptmann als Organ des Staates auszuüben hatte.²¹⁷⁹ Das Sachgebiet wurde in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 22 in Art 9 Nr 6 ASt verankert und damit dem Land Südtirol eine neue sekundäre Zuständigkeit übertragen.

Dem Wortlaut der Bestimmung folgend, beschränkt sich die Landeskompetenz auf jene Bereiche, die die öffentliche Sicherheit betreffen. Einerseits erhält damit das Land Zuständigkeiten im Sicherheitsbereich, der ansonsten typischerweise dem Staat zuzuordnen ist.²¹⁸⁰ Andererseits werden aufgrund der Formulierung dem Land jene Maßnahmen, welche öffentliche Vorführungen im materiellen Sinne betreffen, entzogen.

Näher ausgeführt wurde das Kompetenzgebiet im Rahmen der Durchführungsbestimmung DPR Nr 686 vom 1. November 1973²¹⁸¹. Gem Art 5 DPR Nr 686/1973 sind die diesbezüglichen Verwaltungsbefugnisse, solange mit Landesgesetz nicht anders verfügt wird, direkt vom Landeshauptmann auszuüben.²¹⁸² Gem Art 6 DPR Nr 686/1973 werden alle Befugnisse auf dem Sachgebiet „öffentliche Sicherheit“ unter der Aufsicht des zuständigen Regierungskommissars ausgeübt, wobei einzig jene hinsichtlich der „öffentlichen Vorführungen“ hiervon ausgenommen wurden. Beschwerden gegen Maßnahmen, die auf dem Sachgebiet

²¹⁷⁹ Art 16 ASt von 1948. Die diesbezüglichen Zuständigkeiten der Landeshauptleute sind nunmehr in Art 20 ASt verankert. Siehe dazu auch die Ausführungen unter V.1.

²¹⁸⁰ Siehe dazu auch die diesbezüglichen Ausführungen zur Befugnis im Bereich „Ortspolizei in Stadt und Land“ gem Art 9 Nr 1 ASt unter V.1.

²¹⁸¹ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend öffentliche Betriebe und öffentliche Vorführungen, GA Nr 296 vom 16.11.1973.

²¹⁸² Die Zuständigkeitsverteilung hinsichtlich der Ausübung davon verschiedener Befugnisse der örtlichen Behörde für die öffentliche Sicherheit wurde hingegen mit Art 4 DPR Nr 686/1973 geregelt. Siehe dazu die Ausführungen unter V.1.

der öffentlichen Vorführungen getroffen wurden, sind gem Art 8 Abs 4 DPR Nr 686/1973 bei der Landesregierung einzubringen.²¹⁸³

Auf staatlicher Ebene ist grundsätzlich auf Art 21 Abs 6 Verf hinzuweisen, wonach Vorführungen dann verboten sind, wenn sie gegen die guten Sitten verstoßen.

Grundlegende Prinzipien hinsichtlich der Durchführung öffentlicher Vorführungen sind zudem in Art 68ff KglD Nr 773 vom 18. Juni 1931²¹⁸⁴ sowie hinsichtlich Film- und Theatervorführungen in Gesetz Nr 161 vom 21. April 1962²¹⁸⁵ verankert. Für Nichtachtungen der diesbezüglichen Vorgaben sind in Art 666 und Art 681 StGB zudem strafrechtliche Konsequenzen vorgesehen.

Mit Art 19 DPR Nr 616/1977²¹⁸⁶ wurden einige verwaltungspolizeiliche Funktionen im Rahmen der öffentlichen Vorführungen den Gemeinden übertragen. Diese sind in Anwendung der Art 3 und Art 15 DPR Nr 526/1987, soweit sie in die Zuständigkeit des Landes fallen und den Landesgesetzen nichts anderes vorgesehen ist, vom Landeshauptmann auszuüben.

Der Verfassungsgerichtshof hat festgestellt, dass auch Autorennen auf dem Gebiet der Provinz Bozen in die Landeskompetenz nach Art 9 Nr 6 ASt einzuordnen sind und diesbezügliche Bewilligungen daher gem Art 5 DPR Nr 686/1973 vom Landeshauptmann auszustellen sind.²¹⁸⁷

Die Provinz hat ihre Kompetenz insb mit Landesgesetz Nr 13 vom 13. Mai 1992²¹⁸⁸ ausgeübt und damit gem Art 1 Abs 1 LG 13/1992 die Durchführung von Theater- und Filmvorstellungen, Darbietungen, Unterhaltungs- und Sportveranstaltungen, Wanderdarstellungen, Ausstellungen und ähnlichen Veranstaltungen, die an einem öffentlichen oder der Öffentlichkeit zugänglichen Ort stattfinden, sowie den Betrieb von Tanzsälen, Billardsälen, Spielhallen und anderen Vergnü-

²¹⁸³ Hinsichtlich der Beschwerden in anderen Bereichen der öffentlichen Sicherheit, siehe die Ausführungen unter V.1.

²¹⁸⁴ *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, OBI zum GA Nr 146 vom 26.6.1931.

²¹⁸⁵ *Revisione dei film e dei lavori teatrali* (GA Nr 109 vom 28.4.1962).

²¹⁸⁶ Siehe zur Ausdehnung der Bestimmungen des DPR Nr 616/1977 die Ausführungen unter III.3.B.

²¹⁸⁷ VfGH Urteil Nr 277/1988 RE Pkt 2.

²¹⁸⁸ Bestimmungen über öffentliche Veranstaltungen, ABI Nr 22 vom 26.5.1992.

gungsstätten samt der Zuständigkeitsverteilung für diesbezügliche Bewilligungen geregelt.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Mit Art 156 GvD Nr 112/1998 wurden eine Reihe staatlicher Zuständigkeiten auf dem Gebiet der „Vorführungen von staatlicher Bedeutung“ („*Compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo*“) – insb in den Bereichen Film, Theater und Tanz – vorgesehen. Letztere Bestimmungen sind auf die Provinz Bozen mangels einer entsprechenden, in Art 10 GvD Nr 112/1998 vorgesehene Durchführungsbestimmung, nicht anwendbar. Darüber hinaus wurden mit Art 164 GvD Nr 112/1998 diverse Bestimmungen des KglD Nr 773/1931 im Bereich öffentlicher Vorführungen abgeändert bzw aufgehoben.

Die Provinz hat ihre Kompetenz im fraglichen Zeitabschnitt ua mit DLH Nr 50 vom 8. November 1995²¹⁸⁹ sowie DLH Nr 19 vom 17. Juni 1993²¹⁹⁰ ausgeübt. Zudem wurden mit Landesgesetz Nr 21 vom 10. November 1993²¹⁹¹ einige Änderungen zum Landesgesetz Nr 13/1992 vorgenommen.

C. Entwicklungen seit 2001

Der reformierte Art 117 Verf listet unter den ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit ua das Sachgebiet der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Abs 2 lit h) auf. Aufgrund von Art 10 VerfG Nr 3/2001 besteht die konkurrierende Zuständigkeit des Landes für die öffentliche Sicherheit bei öffentlichen Vorführungen jedoch weiterhin fort.

Mit Art 49 Abs 4-ter GD Nr 78 vom 31. Mai 2010²¹⁹² idF Gesetz Nr 122 vom 30. Juli 2010²¹⁹³ wurde das Rechtsinstitut der zertifizierten Meldung des Beginns der

²¹⁸⁹ Zusammensetzung der Landeskommission laut Artikel 3 Gesetzes Nr 203 vom 30.5.1995, für die Überprüfung deutschsprachiger Filme, ABI Nr 57 vom 19.12.1995.

²¹⁹⁰ Durchführungsverordnung zum Artikel 6 Absatz 3 des Landesgesetzes Nr 13 vom 13.5.1992, „Sicherheits- und Brandschutzmaßnahmen für öffentliche Veranstaltungsstätten“, OBI Nr 1 zum ABI Nr 34 vom 27.7.1993.

²¹⁹¹ Bestimmungen über das Gemeindepolizeiwesen, ABI Nr 57 vom 23.11.1993.

²¹⁹² *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (OBI Nr 114 zu GA Nr 125 vom 31.5.2010).

Tätigkeit (SCIA) normiert, dessen Geltung für die Autonomen Provinzen vom Verfassungsgerichtshof ausdrücklich bestätigt wurde, da es sich um eine Bestimmung im Rahmen der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit im Bereich der „Festsetzung der wesentlichen Standards für die Leistungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte, die auf dem ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (Art 117 Abs 2 lit m Verf) handelte.²¹⁹⁴ Das Rechtsinstitut wurde in Art 19 Gesetz Nr 241 vom 7. August 1990²¹⁹⁵ eingefügt und bezieht sich grundsätzlich auf folgende Bereiche:

„Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, [...]“²¹⁹⁶

Das Institut der zertifizierten Meldung über den Tätigkeitsbeginn (SCIA) gilt nunmehr gem Art 2-bis LG Nr 13/1992²¹⁹⁷ für Veranstaltungen bis zu maximal 200 Gästen, die am selben Tag beginnen und vor 24 Uhr enden.

Die Provinz hat ihre Kompetenz zuletzt ua mit Landesgesetz Nr 17 vom 17. September 2013²¹⁹⁸ sowie Landesgesetz Nr 13 vom 22. November 2010²¹⁹⁹ ausgeübt (letzteres wurde im Rahmen eines diesbezüglichen Zuständigkeitskonflikts

²¹⁹³ *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (OBI Nr 174 zu GA Nr 176 vom 30.7.2010).

²¹⁹⁴ VfGH Urteil Nr 203/2012 RE Pkt 8. Siehe dazu weiterführend die Entscheidungsanalyse im Rahmen der Ausführungen zum Handwerk unter IV.9.

²¹⁹⁵ *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (GA Nr 192 18.8.1990).

²¹⁹⁶ Art 19 Abs 1 Gesetz Nr 241/1990 igF.

²¹⁹⁷ Eingefügt mit Art 1 LG Nr 8 vom 26.9.2014, Änderungen zu Landesgesetzen in den Bereichen öffentliche Veranstaltungen, örtliche Körperschaften, Bildung und Verwaltungsverfahren, kundgemacht in SO zu ABI Nr 38 vom 26.9.2014.

²¹⁹⁸ Änderung des Landesgesetzes Nr 13 vom 13.5.1992 „Bestimmungen über öffentliche Veranstaltungen“ und Bestimmungen im Bereich der Nichterteilbarkeit und Unvereinbarkeit von Ämtern und Aufträgen, ABI Nr 40 vom 1.10.2013.

²¹⁹⁹ Bestimmungen im Bereich der erlaubten Spiele, ABI Nr 48 vom 30.11.2010.

mit VfGH Urteil Nr 300/2011 für verfassungskonform erklärt)²²⁰⁰, wobei jeweils Änderungen zum Landesgesetz Nr 13/1992 vorgenommen wurden.

D. Ergebnis

Hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Autonomen Provinz im Bereich von Art 9 Nr 6 ASt sind seit 1992 keine wesentliche Änderungen festzustellen. Potentielle Einschränkungen könnten sich aus der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit auf dem Gebiet der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gem Art 117 Abs 2 lit h ergeben. Diesbezüglich ist jedoch festzustellen, dass die staatliche Zuständigkeit in diesen Bereichen bereits vor 1992 mehrmals betont worden war.²²⁰¹

7. Öffentliche Betriebe, unbeschadet der durch Staatsgesetze vorgeschriebenen subjektiven Erfordernisse zur Erlangung der Lizenzen, der Aufsichtsbefugnisse des Staates zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und des Rechts des Innenministeriums, im Sinne der staatlichen Gesetzgebung die auf diesem Gebiete getroffenen Verfügungen, auch wenn sie endgültig sind, von Amts wegen aufzuheben. Die Regelung der ordentlichen Beschwerden gegen die genannten Verfügungen erfolgt im Rahmen der Landesautonomie (Art 9 Nr 7 ASt)

A. Stand 1992

Die öffentlichen Betriebe waren in Art 16 1. Autonomiestatut in jenem Katalog von Verwaltungsbefugnissen aufgezählt, die der Landeshauptmann als Organ des Staates auszuüben hatte. Das Sachgebiet wurde daraufhin in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 73 aus dem entsprechenden Katalog – der nunmehr in Art

²²⁰⁰ Weiterführende Details dazu nachstehend im Rahmen der Zuständigkeiten auf dem Gebiet der öffentlichen Betriebe gem Art 9 Nr 7 ASt unter V.7.

²²⁰¹ Siehe dazu auch die Ausführungen sowie die entsprechenden Schlussfolgerungen unter V.1.

20 ASt²²⁰² verankert ist – herausgenommen und dem Land gem Art 9 Nr 7 ASt als neue sekundäre Zuständigkeit übertragen.

Aus dem Wortlaut der Bestimmung heraus ist die Landeskompetenz insofern eingeschränkt, als auf die Geltung der staatlichen Bestimmungen hinsichtlich der Erlangung von Lizenzen, der staatlichen Aufsichtsbefugnisse zu Gewährung der öffentlichen Sicherheit sowie der Befugnis des Innenministeriums, Verfügungen von Amts wegen aufzuheben, verwiesen wird. Ausdrücklich vorgesehen ist die Landeszuständigkeit (lediglich) hinsichtlich der Regelung der ordentlichen Beschwerden gegen genannte Verfügungen.

Im Katalog der Befugnisse des Landeshauptmanns im Bereich der öffentlichen Sicherheit gem Art 20 Abs 1 ASt sind ua die „öffentlichen Betriebe“ aufgezählt.²²⁰³

Näher ausgeführt wurde das Kompetenzgebiet im Rahmen der Durchführungsbestimmung DPR Nr 686 vom 1. November 1973²²⁰⁴. Mit Art 1 Abs 2 DPR Nr 686/1973 wurde die Provinz verpflichtet, dem Innenminister monatliche Aufstellungen der getroffenen Maßnahmen unter Anführung ihres Gegenstandes zu übermitteln, damit dieser die Möglichkeit wahrnehmen kann, getroffene Verfügungen gegebenenfalls von Amts wegen im Sinne der staatlichen Gesetzgebung aufzuheben. Gem Art 5 DPR Nr 686/1973 sind die Verwaltungsbefugnisse, solange mit Landesgesetz nicht anders verfügt wird, direkt vom Landeshauptmann auszuüben.²²⁰⁵ Gem Art 6 DPR Nr 686/1973 werden die diesbezüglichen Befugnisse auf dem Sachgebiet „öffentliche Sicherheit“ unter der Aufsicht des zuständigen Regierungskommissars ausgeübt. Art 7 DPR Nr 686/1973 ordnet unter die Aufsichtsbefugnisse des Staates auch die Befugnis der Angehörigen der Sicherheitsbehörde, zu jeder Stunde die Räume zu betreten um die Beachtung der ein-

²²⁰² Siehe dazu auch die diesbezüglichen Ausführungen im Rahmen des Kompetenzgebiets „Ortspolizei in Stadt und Land“ gem Art 9 Nr 1 ASt unter V.1.

²²⁰³ Weiterführend siehe die Ausführungen unter V.1.

²²⁰⁴ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend öffentliche Betriebe und öffentliche Vorführungen, GA Nr 296 vom 16.11.1973.

²²⁰⁵ Die Zuständigkeitsverteilung hinsichtlich der Ausübung davon verschiedener Befugnisse der örtlichen Behörde für die öffentliche Sicherheit wurde hingegen mit Art 4 DPR Nr 686/1973 geregelt. Siehe dazu die Ausführungen unter V.1.

schlägigen Vorschriften zu überprüfen. „Allgemeine Beschwerden“ gegen Maßnahmen, die auf dem Sachgebiet der öffentlichen Betriebe getroffen wurden, sind gem Art 8 Abs 4 DPR Nr 686/1973 bei der Landesregierung einzubringen.²²⁰⁶ Jene Beschwerden, die die öffentliche Sicherheit betreffen und damit unter Art 20 Abs 1 ASt fallen, sind gem Art 8 Abs 1 DPR Nr 686/1973 hingegen an den Landeshauptmann zu richten.

Grundlegende Prinzipien hinsichtlich der öffentlichen Betriebe und insb der Erlangung entsprechender Lizenzen sowie damit verbundener Aufsichtsbefugnisse sind in Art 86ff KglD Nr 773 vom 18. Juni 1931²²⁰⁷ (im Folgenden „Einheitstext Öffentliche Sicherheit“) verankert. Art 86 Einheitstext Öffentliche Sicherheit enthält eine Übersicht jener Betriebe, für die die diesbezüglichen Bestimmungen Anwendung finden:

„Non possono esercitarsi, senza licenza del questore, alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcooliche, né sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti o stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture, ovvero locali di stallaggio e simili.“

Aufgrund dieser Aufzählung ergibt sich ein enger Bezug zu den Landeskompetenzen in den Bereichen Fremdenverkehr und Gastgewerbe (Art 8 Nr 20 ASt) sowie Handel (Art 9 Nr 3 ASt). Als Beispiel hierfür sei etwa die mit Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 284 vom 25. August 1991²²⁰⁸ normierte Liberalisierung der Preise im Fremdenverkehrssektor genannt, welche auch auf Südtirol Anwendung findet und mit VfGH Urteil Nr 188/1992 für verfassungskonform befunden wurde.²²⁰⁹

Mit Art 19 DPR Nr 616/1977²²¹⁰ wurden einige verwaltungspolizeiliche Funktionen im Rahmen der öffentlichen Betriebe den Gemeinden übertragen. Letztere sind in Anwendung von Art 3 und 15 DPR Nr 526/1987, soweit sie in die Zuständigkeit des Landes fallen und den Landesgesetzen nichts anderes vorgesehen ist, vom Landeshauptmann auszuüben.

²²⁰⁶ Hinsichtlich der Beschwerden in anderen Bereichen der öffentlichen Sicherheit, siehe die Ausführungen unter V.1.

²²⁰⁷ *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, OBI zum GA Nr 146 vom 26.6.1931.

²²⁰⁸ *Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche* (GA Nr 205 vom 2.9.1991).

²²⁰⁹ Für weiterführende Details siehe die Ausführungen zum Fremdenverkehr und Gastgewerbe unter V.20.

Die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an die Regionen auf dem Gebiet der „Verabreichung von Nahrungsmitteln und Getränken“ im Rahmen von Art 52 lit a DPR Nr 616/1977, gilt aufgrund der Ausdehnung der Bestimmungen gem Art 9 ff DPR Nr 526/1987 auch für die Provinz Bozen. Der entsprechende Bereich wurde darüber hinaus mit Gesetz Nr 287 vom 25. August 1991²²¹¹ näher geregelt und einige Bestimmungen des Einheitstextes Öffentliche Sicherheit abgeändert bzw aufgehoben.

Die Provinz hat ihre Kompetenz ua mit Landesgesetz Nr 22 vom 7. Juni 1982²²¹², Landesgesetz Nr 58 vom 14. Dezember 1988²²¹³ und DLH Nr 11 vom 13. Juni 1989²²¹⁴ ausgeübt. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang insb Art 59 LG Nr 58/1988, wonach mit Inkrafttreten der Südtiroler Gastgewerbeordnung nachfolgende Bestimmungen, darunter ua einschlägige Regelungen des Einheitstextes Öffentliche Sicherheit, in Südtirol nicht mehr angewandt werden:

„a) die Artikel 86, 87, 93, 99, 100, 102, 103 und 109 des vereinheitlichten Textes der Gesetze über die öffentliche Sicherheit, der mit königlichem Dekret vom 8. Juni 1931, Nr 773, in geltender Fassung, erlassen wurde,

b) das Gesetz vom 14. Oktober 1974, Nr 524,

c) das Gesetz vom 11. Juni 1971, Nr 426, in geltender Fassung, und zwar beschränkt auf den Teil, der nicht Bestimmungen über die Gerichtsbarkeit und über die Handelstätigkeit betrifft,

d) das Gesetz vom 1. Juni 1971, Nr 425,

e) das Gesetz vom 21. März 1958, Nr 326,

f) das Regionalgesetz vom 5. Mai 1958, Nr 10,

[...]“.

B. Entwicklungen 1992 -2001

Gem der in Art 39 GvD Nr 112/1998 enthaltenen Definition ist das Gebiet der „Verabreichung von Nahrungsmitteln und Getränken“ der Materie des Han-

²²¹⁰ Siehe zu DPR Nr 616/1977 im Allgemeinen unter III.3.B.

²²¹¹ *Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi* (GA Nr 206 vom 3.9.1991).

²²¹² Bestimmungen über die Schutzhütten - Maßnahmen zugunsten des alpinen Vermögens der Provinz, ABI Nr 27 vom 15.6.1982.

²²¹³ Gastgewerbeordnung, OBI Nr 1 zum ABI Nr 57 vom 20.12.1988.

²²¹⁴ Durchführungsverordnung zum Landesgesetz Nr 58 vom 14.12.1988, Gastgewerbeordnung, OBI zum ABI Nr 33 vom 25.7.1989.

dels²²¹⁵ zuzuordnen. Mit Art 41 lit d GvD Nr 112/1998 wurden den Regionen ausdrücklich die Verwaltungsaufgaben jener Materien übertragen, welche ihnen bereits im Rahmen von Art 52 DPR Nr 616/1977 delegiert worden waren. Die Bestimmungen sind auf die Autonome Provinz Bozen jedoch nicht direkt anwendbar, da eine entsprechende, in Art 10 GvD Nr 112/1998 vorgesehene Durchführungsbestimmung bis dato nicht erlassen wurde.²²¹⁶ Es sei dennoch darauf hingewiesen, dass Art 40 Abs 1 lit f GvD Nr 112/1998, welcher staatliche Verwaltungsbefugnisse auf dem Gebiet der „Verabreichung von Nahrungsmitteln und Getränken“ sowie des Handels im Bereich der öffentlichen Betriebe im Einvernehmen mit den Regionen vorsah, für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben wurde.²²¹⁷

Hinsichtlich der Abänderungen der Bestimmungen des Einheitstextes Öffentliche Sicherheit ist in diesem Zusammenhang insb auf die Vereinfachung auf dem Gebiet der Lizenzen für öffentliche Betriebe aufgrund von DPR Nr 311 vom 28. Mai 2001²²¹⁸ hinzuweisen. Änderungen ergaben sich zudem im Bereich des Fremdenverkehrs gem Gesetz Nr 135 vom 29. März 2001²²¹⁹. Die Änderungen sind für die Provinz Bozen aufgrund des Ausschlusses der Geltung zahlreicher einschlägiger Bestimmungen gem Art 59 LG Nr 58/1988 nur bedingt von Relevanz.

Mit Verweis auf die Sonderstellung der Provinz Bozen ua im Bereich der öffentlichen Betriebe wurde ein Ausrichtungs- und Koordinierungsakt der Regierung²²²⁰, welcher auf dem Gebiet der „Verabreichung von Nahrungsmitteln und Getränken“

²²¹⁵ Siehe diesbezüglich die Ausführungen unter V.3.

²²¹⁶ Siehe dazu die allgemeinen Ausführungen zur Geltung von DPR Nr 112/1998 unter III.4.B.; siehe zum Bereich des Handels unter V.3.

²²¹⁷ VfGH Urteil Nr 206/2001 RE Pkt 34.

²²¹⁸ *Regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi ad autorizzazioni per lo svolgimento di attività disciplinate dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nonche' al riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza (numeri 77, 78 e 108, allegato 1 della legge n. 59/1997 e numeri 18, 19, 20 e 35, allegato 1 della legge n. 50/1999)* (GA Nr178 vom 2.8.2001).

²²¹⁹ *Riforma della legislazione nazionale del turismo* (GA Nr 92 vom 20.4.2001).

²²²⁰ DPR vom 13.12.1995, *Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione del numero di esercizi abilitati alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande.*

gem Gesetz Nr 287/1991 erlassen wurde, auf dem Gebiet der Autonome Provinz für unwirksam erklärt.²²²¹

Die Provinz hat ihre Kompetenz im fraglichen Zeitabschnitt ua mit Landesgesetz Nr 12 vom 11. Mai 1995²²²² ausgeübt.

C. Entwicklungen seit 2001

Im reformierten Art 117 Verf wird unter den ausschließlichen staatliche Zuständigkeit ua das Sachgebiet der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (Abs 2 lit h) aufgelistet. Darüber hinaus sind die thematisch eng verknüpften Sachgebiete Fremdenverkehr und Gasgewerbe sowie Handel nicht unter den ausschließlichen bzw konkurrierenden Kompetenzen in Art 117 Abs 2 bzw 3 Verf aufgezählt und insofern den residualen Kompetenzen zuzuordnen.²²²³

Gem Art 54 GvD Nr 267 vom 18. August 2000²²²⁴ idF Art 6 GD Nr 92 vom 23. Mai 2008²²²⁵ kann der Bürgermeister aufgrund außerordentlicher Notwendigkeiten und in Notfällen die Öffnungszeiten der öffentlichen Betriebe festlegen. Die diesbezügliche Bestimmung wurde vom Verfassungsgerichtshof für verfassungskonform erklärt, da es sich dabei um außerordentliche Maßnahmen im Bereich der Sicherheit handelt und die Zuständigkeit der Regelung gewöhnlicher Öffnungszeiten nicht berührt wird:

„Tuttavia, poiché il comma censurato esordisce facendo riferimento ai «casi di emergenza» e alle «circostanze straordinarie», è evidente che esso riguarda soltanto il potere dei Sindaci di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, restando invece escluso il potere di regolare in via ordinaria gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.»²²²⁶

Der Verfassungsgerichtshof hat zudem die Zuständigkeit des Quästors, per Dekret die Regelungen hinsichtlich verbotener Spiele sowie den Einbau und Ge-

²²²¹ VfGH Urteil Nr 121/1997 RE Pkt 4. Siehe diesbezüglich auch die Ausführungen zum GvD Nr 266/1992 unter III.9.

²²²² Regelung der privaten Vermietung von Gästezimmern und möblierten Ferienwohnungen, OBI Nr 1 zum ABI Nr 25 vom 23.5.1995.

²²²³ Siehe hierzu die weiterführenden Ausführungen zu den entsprechenden Kompetenzgebieten unter IV.20 sowie unter V.3.

²²²⁴ *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (OBI Nr 162 zu GA Nr 227 vom 28.9.2000).

²²²⁵ *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* (GA Nr 122 vom 26.5.2008), mit Änderungen umgewandelt in Gesetz Nr 125 vom 4.7.2008 (GA Nr 173 vom 25.07.2008).

²²²⁶ VfGH Urteil Nr 196/2009 RE Pkt 9.1.

brauch automatischer und halbautomatischer Apparate im Sinne von Art 110 Einheitstext Öffentliche Sicherheit zu regeln, bestätigt und diesbezüglich auf die ausschließliche staatliche Kompetenz im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verwiesen.²²²⁷

Die Bestimmungen gem Landesgesetz Nr 13 vom 22. November 2010²²²⁸, welche ein Verbot des Betriebs „erlaubter Spiele“ im Sinne von Art 110 Abs 6 Einheitstext Öffentliche Sicherheit in der Nähe sensibler Orte vorsehen, wurden vom Verfassungsgerichtshof für verfassungskonform befunden.²²²⁹

Mit Art 49 Abs 4-ter GD Nr 78 vom 31. Mai 2010²²³⁰ idF Gesetz Nr 122 vom 30. Juli 2010²²³¹ wurde das Rechtsinstitut der zertifizierten Meldung des Beginns der Tätigkeit (sog „SCIA“) normiert, dessen Geltung für die Autonomen Provinzen vom Verfassungsgerichtshof ausdrücklich bestätigt wurde, da es sich um eine Bestimmung im Rahmen der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit im Bereich der „Festsetzung der wesentlichen Standards für die Leistungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte, die auf dem ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (Art 117 Abs 2 lit m Verf) handle.²²³²

In diesem Zusammenhang gilt festzustellen, dass im staatlichen Einheitstext Öffentliche Sicherheit nach wie vor der Grundsatz der Einholung entsprechender Genehmigungen zur Ausübung öffentlicher Betriebe fortbesteht,²²³³ wobei eine Reihe diesbezüglicher Bestimmungen aufgrund des Geltungsausschlusses nach Art 59 LG Nr 58/1988 für die Provinz grundsätzlich nur bedingt Anwendung finden.

Ungeachtet der Feststellung, dass im Einheitstext Öffentliche Sicherheit weiterhin das Prinzip der Genehmigung besteht, gilt es darauf hinzuweisen, dass das Insti-

²²²⁷ VfGH Urteil Nr 72/2010 RE Pkt 2.

²²²⁸ Bestimmungen im Bereich der erlaubten Spiele, ABI Nr 48 vom 30.11.2010.

²²²⁹ VfGH Urteil Nr 300/2011 RE Pkt 3.1 und 3.2.

²²³⁰ *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (OBI Nr 114 zu GA Nr 125 vom 31.5.2010).

²²³¹ *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (OBI Nr 174 zu GA Nr 176 vom 30.7.2010).

²²³² VfGH Urteil Nr 203/2012 RE Pkt 8. Siehe dazu weiterführend die Entscheidungsanalyse im Rahmen der Ausführungen zum Handwerk (Art 8 Nr 9 ASt) unter IV.9.

tut der zertifizierten Meldung (SCIA) nunmehr im Gesetz Nr 287/1991 idF GvD Nr 59 vom 29. März 2010²²³⁴, das die Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG²²³⁵ umgesetzt hat, berücksichtigt wurde.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass Bestimmungen, die in Art 59 LG Nr 58/1988 als nicht auf die Provinz Bozen anwendbar erklärt wurden, dem Verfassungsgerichtshof zufolge unter bestimmten Voraussetzungen dennoch zur Anwendung kommen können: Im Rahmen eines Befugnis Konflikts, welchen die Provinz Bozen gegen die Schließung eines öffentlichen Betriebes durch den Quästor angestrengt hatte, hielt der Verfassungsgerichtshof die Maßnahme des letzteren für rechtmäßig, da dieser im Sinne von Art 100 Einheitstext Öffentliche Sicherheit – letzterer ist in der Aufzählung nicht anwendbarer Bestimmungen von Art 59 LG Nr 58/1988 enthalten – aufgrund des objektiven Erfordernisses des Schutzes der Ordnung und der Sicherheit und daher in Ausübung der ausschließlichen Zuständigkeit gem Art 117 Abs 2 lit h Verf gehandelt habe.²²³⁶ Mit der gleichen Begründung wurde darüber hinaus die Schließung eines öffentlichen Betriebes durch den Regierungskommissar aufgrund eines Verstoßes gegen Art 6 GD Nr 117 vom 3. August 2007²²³⁷ für verfassungskonform erklärt.²²³⁸

Die Provinz hat ihre Kompetenz neben den in der Judikaturanalyse angeführten Bestimmungen zuletzt ua mit Landesgesetz Nr 7 vom 19. September 2008²²³⁹, DLH Nr 45 vom 23. Dezember 2011²²⁴⁰ sowie Landesgesetz Nr 17 vom 11. Oktober 2012²²⁴¹ ausgeübt.

²²³³ Art 86ff TULPS igF.

²²³⁴ *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno* (OBI Nr 75 zu GA Nr 94 vom 23.4.2010).

²²³⁵ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABIEU 2006 L 376, 36.

²²³⁶ VfGH Urteil Nr 129/2009 RE Pkt 2. Bestätigt in der Folge in einer Reihe von Befugnis Konflikten mit VfGH Urteil Nr 259/2010 RE Pkt 3.1.

²²³⁷ *Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione* (GA Nr 180 vom 4.8.2007).

²²³⁸ VfGH Urteil Nr 259/2010 RE Pkt 3.2.

²²³⁹ Regelung des „Urlaub auf dem Bauernhof“, ABI Nr 40 vom 30.9.2008.

²²⁴⁰ Änderung der Durchführungsverordnung zur Gastgewerbeordnung (Landesgesetz Nr 58 vom 14.12.1988, ABI Nr 2 vom 10.1.2012).

²²⁴¹ Änderung des Landesgesetzes Nr 58 vom 14.12.1988 (Gastgewerbeordnung), ABI Nr 42 vom 16.10.2012.

D. Ergebnis

Die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Autonomen Provinz auf dem Gebiet der öffentlichen Betriebe bewegt sich dem Wortlaut von Art 9 Nr 7 ASt folgend bereits 1992 in einem äußerst engen Rahmen, der sich insb aufgrund des Verweises auf eine Reihe staatlicher Regelungsbefugnisse ergibt. Auch die Regelung der ordentlichen Beschwerden gegen diesbezügliche Verfügungen, welche ausdrücklich im Rahmen der Landesautonomie erfolgen, unterliegt klaren Vorgaben der Durchführungsbestimmung.

Hervorzuheben ist jedenfalls die enge Verbindung der Kompetenz gem Art 9 Nr 7 ASt mit den Sachgebieten Fremdenverkehr und Gastgewerbe sowie Handel.

Hinsichtlich einer etwaigen Entwicklung der Landeskompetenz ist festzustellen, dass die in Statut und Durchführungsbestimmungen eng definierte Zuständigkeit auf dem Gebiet der Beschwerden weiter besteht und dass jene Bereiche, die als „materielle Regelungen“ der öffentlichen Betriebe bezeichnet werden können, in engem Zusammenhang mit den Gebieten Fremdenverkehr und Gastgewerbe sowie Handel zu sehen sind. Entsprechend folgen sie damit deren Entwicklung. Diese Kompetenzen sind zwar nunmehr als residual iSv Art 117 Abs 4 Verf anzusehen, doch verbleiben dem Land aufgrund der ausschließlichen staatlichen Befugnis im Schutz des Wettbewerbs kaum Gestaltungsspielräume.²²⁴²

Einschränkungen sind auf jenen Gebieten erkennbar, die gem dem Wortlaut von Art 9 Nr 7 ASt im Rahmen von Staatsgesetzen geregelt werden. Während vor 1992 noch autonome Regelungen (zB Art 59 LG Nr 58/1988) erlassen werden konnten, wurden die Handlungsspielräume der Provinz nach der Verfassungsreform von 2001 unter Verweis auf die ausschließlichen staatlichen Zuständigkeiten der „öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ (Art 117 lit h Abs 2 Verf) sowie der „Festsetzung der wesentlichen Standards für die Leistungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte, die auf dem ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen“ (Art 117 Abs 2 lit m Verf) inhaltlich ausgehöhlt.

²²⁴² Siehe dazu die Ausführungen zu Art 9 Nr 3 ASt unter V.3.

8. Förderung der Industrieproduktion (Art 9 Nr 8 ASt)

A. Stand 1992

Der Sachbereich „Förderung der Industrieproduktion und der Handelstätigkeiten“ war gem Art 5 Nr 3 1. Autonomiestatut eine konkurrierende Kompetenz der Region. Die beiden verwandten Sachgebiete wurden jedoch in Durchführung der Paketmaßnahme Nr 19 und Umsetzung der Paketmaßnahme Nr 23 in zwei Kompetenzbereiche aufgeteilt: Art 9 Nr 3 (Handel) und Art 9 Nr 8 (Förderung der Industrieproduktion). Die Industrie betrifft die Herstellung von Gütern und Dienstleistungen.²²⁴³ Daraus ergibt sich, dass die hier behandelte statutarische Kompetenz auf die Förderung der Industrie beschränkt ist,²²⁴⁴ während der Bereich Handel auch die Ordnung der Materie umfasst.²²⁴⁵

Im sachlichen Zusammenhang mit der Kompetenz gem Art 9 Nr 8 ASt stehen auch folgende Kompetenzbereiche: Raumordnung (Art 8 Nr 5 ASt); Handwerk (Art 8 Nr 9 ASt); Bergbau, Steinbrüche und Torfstiche (Art 8 Nr 14 ASt); Jagd und Fischerei (Art 8 Nr 15 ASt); Kommunikations- und Transportwesen (Art 8 Nr 18 ASt); Fremdenverkehr und Gastgewerbe (Art 8 Nr 20 ASt).²²⁴⁶ Zugleich zeigt die Auflistung der Kompetenzbereiche des Autonomiestatuts, dass der Begriff der „Industrieproduktion“ eng zu verstehen ist und nur die *„attività industriale c.d. di trasformazione“* umfasst, dh *„solo le attività di trasformazione di beni mediante l'uso di macchine mentre ne resterebbero escluse quelle che (come la caccia, la pesca, la coltivazione di miniere [...], il turismo, l'industria alberghiera, le comunicazioni, i trasporti ecc.) non hanno tale oggetto e tali strumenti.“*²²⁴⁷ Die Förderung umfasst *„ogni attività dei pubblici poteri tendente a promuovere l'impianto e l'esercizio di industrie mediante incentivi e altri interventi di sostegno (sovvenzio-*

²²⁴³ *Reggio d'Acì* (1994) 204. Siehe zur Abgrenzung unter V.3.

²²⁴⁴ Im Sinne der Beschränkung des Sachbereichs auf die Förderung auch ein *obiter dictum* des VfGH im Urteil Nr 243/1985 (RE Pkt 5): *„[...] la disciplina delle funzioni camerali non spetta alla Regione, bensì alle Province di Trento e Bolzano od allo Stato stesso (si pensi alla materia dell'industria, nella parte eccedente l'incremento della produzione industriale, attribuito alla competenza provinciale dell'art. 9 n. 8 St.)“*

²²⁴⁵ Für die Ausführungen zum Handel siehe unter V.3.

²²⁴⁶ *Reggio d'Acì* (1994) 214.

²²⁴⁷ *Reggio d'Acì* (1994) 215 f.

ni, premi, contributi, finanziamenti ecc.)“, während die Regelung über Industrie-standorte und die Nutzung des Territoriums zum Bereich Raumordnung gehört.²²⁴⁸

Art 15 Abs 1 ASt betrifft ebenfalls die Förderung der Industrieproduktion und regelt die Zuweisung staatlicher Finanzierungshilfen zur Förderung der Industrie an das Land Südtirol. Demnach setzt das zuständige Ministerium die Landesanteile nach Einholen einer Stellungnahme desselben – unter Berücksichtigung der im Staatshaushalt eingetragenen Jahresansätze und der Bedürfnisse der Landesbevölkerung – fest. Die Verwendung der Zuweisungen wird im Einvernehmen zwischen Staat und Land festgelegt. Dieser Mechanismus gilt *„[v]orbehaltlich eines anderen Finanzierungssystems auf Grund der allgemeinen Bestimmungen über die Wirtschaftsprogrammierung“* und somit nur in Ermangelung einer anderslautenden Regelung.²²⁴⁹

Laut Verfassungsgerichtshof werden Planung und Bau von Stromkraftwerken nicht vom hier behandelten Kompetenzbereich erfasst, *„che ha un ambito più circoscritto e non si estende di certo a tutto quanto attiene all'industria, e meno che mai ai programmi di sviluppo di un'industria nazionalizzata qual è quella di produzione dell'energia elettrica.“*²²⁵⁰

Art 65 DPR Nr 616/1977 weist den Regionen mit Normalstatut die Verwaltungsbefugnisse im folgenden Bereich zu:

„[...] assetto di consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale e tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici, esclusi i comuni e le province, in materia di assetto, sistemazione e gestione di zone industriali e aree industriali attrezzate, e di realizzazione di infrastrutture per nuovi insediamenti industriali, fatte salve le competenze dello Stato ai sensi della legge 2 maggio 1976, n. 183“. Aufgrund der Regelung des DPR Nr 526/1987²²⁵¹ umfasst auch die Industriekompetenz des Landes diese Verwaltungsbefugnisse der Regionen mit Normalstatut.

Neben der Errichtung des interministeriellen Komitees für Industriepolitik *CIP*I (Art 1) verabschiedete der staatliche Gesetzgeber mit Gesetz Nr 675 vom 12. August

²²⁴⁸ *Reggio d'Ac*i (1994) 216.

²²⁴⁹ *Bonell/Winkler* (2010) 290.

²²⁵⁰ VfGH Urteil Nr 190/1976 RE Pkt 4. Siehe hierzu die Ausführungen unter III.8.

²²⁵¹ Siehe dazu die Ausführungen im allgemeinen Teil unter III.3.B.

1977²²⁵² auch eine Regelung, die dem Zuweisungsmechanismus der staatlichen Finanzierungsmaßnahmen des Art 15 Abs 1 ASt derogiert: Art 3 Gesetz Nr 675/1977 errichtete einen Finanzierungsfonds im Bereich der Industrie („*Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale*“), Art 4 regelte das entsprechende Zuweisungsverfahren: Vereinfacht dargestellt beginnt dieses mit den Anfragen der Unternehmen für Industrieinitiativen, es folgen ein Vorschlag des zuständigen Ministers, ein Gutachten eines technischen Komitees und die Entscheidung des *CIPi*. Einzig Art 4 Abs 6 Gesetz Nr 675/1977 sieht eine Beteiligung der Regionen und Autonomen Provinzen vor: Diese werden nur bei Projekten im jeweiligen Interessenbereich zum technischen Komitee eingeladen („*sono invitati*“). Die Bestimmungen wurden vom Land wegen der Verletzung des Zuweisungsverfahrens gem Art 15 Abs 1 ASt angefochten. Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich (nach zehn Jahren) im Urteil Nr 734/1988 und erachtete die staatliche Regelung als verfassungskonform: Diese betreffe ein ebensolches „*anderes Finanzierungssystem der allgemeinen Bestimmungen über die Wirtschaftsprogrammierung*“, das Art 15 Abs 1 ASt erfordere, um vom dort normierten Verfahren zur Verwendung der staatlichen Finanzierung abweichen zu können.²²⁵³

Auch die Bestimmungen über den „*Fondo speciale per la ricerca applicata*“ erachtet der Verfassungsgerichtshof als verfassungskonform, da der Zweck dieser Förderung nicht dem statutarischen Sachbereich der Förderung der Industrieproduktion entspreche.²²⁵⁴

Die Regelung des Art 15 Abs 1 ASt wurde mit der Durchführungsbestimmung DPR Nr 1017/1978 konkretisiert. Das Einvernehmen zwischen Staat und Land wird konkretisiert, indem generelle Richtlinien und Kriterien des Landes zur Erreichung der Ziele der staatlichen Gesetzgebung und Mitwirkungsmöglichkeiten des *CIPi* vorgesehen werden. Im Detail bestimmt Art 5 Abs 1 DPR Nr 1017/1978 hinsichtlich des Systems der Wirtschaftsplanung im Bereich der Industriepolitik und

²²⁵² GA Nr 243 vom 7.9.1977.

²²⁵³ VfGH Urteil Nr 734/1988 RE Pkt 2.

²²⁵⁴ VfGH Urteil Urteil Nr 734/1988 RE Pkt 5.

mit Bezug auf Art 15 Abs 1 ASt, dass Landesgesetze über die Verwendung der zugewiesenen Anteile „*geeignete Richtlinien zur Erreichung der in der staatlichen Gesetzgebung angegebenen Ziele des Investitionsanreizes, der Umstrukturierung, der Umwandlung und des Ausbaues und Wachstums im Bereich der Industrie enthalten*“ müssen. Laut Art 5 Abs 2 DPR Nr 1017/1978 muss die Landesregierung Kriterien zur Durchführung der gesetzlichen Richtlinien festlegen und diese vor der endgültigen Fassung an das *CIP*I übermitteln. Letzteres kann innerhalb von 60 Tagen Einwände gegen die Kriterien erheben, davon abweichende Beschlüsse sind dem *CIP*I mitzuteilen und unter Betrachtung des Landesgesetzes zu begründen. Ebenso muss die Landesregierung dem *CIP*I gem Art 5 Abs 4 DPR Nr 1017/1978 halbjährlich über die Maßnahmen und über jene Ergebnisse berichten, die mit der provincialen Verwaltung der Finanzierungsanteile erzielt wurden.

In Bezug auf die Festlegung der Anteile des Landes an der staatlichen Finanzierung bestimmt Art 5 Abs 3 DPR Nr 1017/1978, dass diese im Verhältnis zu den Ausgaben des Staates in anderen Regionen festgesetzt und zweckgebunden in den Landeshaushalt eingetragen werden. Die Autonome Provinz kann über diese Geldmittel folglich nicht frei verfügen, sondern muss sie effektiv zur Industrieförderung einsetzen.²²⁵⁵

Art 1 DPR Nr 1017/1978 bestimmt den Übergang aller Befugnisse der Staatsverwaltungen im Bereich der Förderung der Industrieproduktion, die bisher sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staats als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute bzw durch die Region ausgeübt wurden, an das Land.

Die industrielle Tätigkeit der Unternehmen mit Staatsbeteiligung wird gem Art 5 Abs 5 DPR Nr 1017/1978 nach Anhören des Landes ausgeübt, wobei Art 20 Gesetz Nr 118 vom 11. März 1972²²⁵⁶ unberührt bleibt. Diese Sonderbestimmung für Südtirol sieht vor, dass die Verwirklichung neuer Industrieinitiativen von Un-

²²⁵⁵ Bonell/Winkler (2010) 291.

²²⁵⁶ GA Nr 95 vom 11.4.1972. Maßnahmen zugunsten der Bevölkerung Südtirols.

ternehmen mit Staatsbeteiligung durch das zuständige Ministerium dem vorherigen Beschluss des *CIP*I unterworfen ist, welcher im Einvernehmen mit der Provinz gefasst wird. Neue Industrieinitiativen von ganz oder vorwiegend ausländischem Kapital sind dem vorherigen Beschluss des *CIP*I unterworfen, wobei der Beschluss wiederum im Einvernehmen mit der Provinz gefasst wird.

Der Verfassungsgerichtshof erachtete auch Gesetz Nr 696 vom 19. Dezember 1983²²⁵⁷ für verfassungskonform, mit dem Finanzierungsmaßnahmen auf dem gesamten Staatsgebiet für die industrielle Produktion der kleinen und mittleren Unternehmen verabschiedet wurden. Das Gesetz stelle eine Weiterentwicklung der bereits zuvor bestehenden Regelung des Gesetz Nr 46 vom 17. Februar 1982²²⁵⁸, das bereits die Errichtung eines Rotationsfonds für technologische Innovation („*Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica*“) vorsah, wofür wiederum ein eigenes Zuweisungsverfahren analog zu Art 4 Gesetz Nr 675/1977 (mit Befugnissen des zuständigen Ministers, eines technischen Komitees und des *CIP*I) normiert wurde.²²⁵⁹ Aus diesen Verfahrensbestimmungen des Gesetzes Nr 46/1982 erschließt der Verfassungsgerichtshof nun, dass:

*„In relazione al primo profilo [Landeskompetenz zur Förderung der Industrieproduktion], sarà, infatti, la rilevanza nazionale dell'interesse posto ad oggetto della normativa impugnata - interesse incentrato sullo sviluppo tecnologico delle imprese e sull'automazione dei processi produttivi - a giustificare la presenza di una disciplina statale non condizionata da limiti territoriali; mentre, in relazione al secondo profilo [Finanzautonomie], sarà il carattere di 'norma generale sulla programmazione economica', riconoscibile nella disciplina di cui è causa, a rendere operante la deroga al meccanismo ordinario di finanziamento (mediante assegnazione alla Provincia di quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio statale) prevista dalla prima parte dell'art. 15 dello Statuto speciale, in tema di interventi finanziari per l'incremento delle attività industriali.“*²²⁶⁰

Ein weiterer, analoger Konfliktfall ergab sich aufgrund der Bestimmungen des Gesetz Nr 317 vom 5. Oktober 1991²²⁶¹ über staatliche Innovations- und Entwicklungsförderungen für kleine Unternehmen:

²²⁵⁷ GA Nr 348 vom 19.12.1983.

²²⁵⁸ GA Nr 57 vom 27.2.1982.

²²⁵⁹ VfGH Urteil Nr 796/1988 RE Pkt 2.

²²⁶⁰ VfGH Urteil Nr 796/1988 RE Pkt 3.

²²⁶¹ OBI Nr 60 zu GA Nr 237 vom 9.10.1991.

„La Provincia autonoma di Trento denuncia la violazione dell'art. 15 dello Statuto e dell'art. 5 del d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 da parte di quelle norme che prevedono benefici a favore delle piccole imprese e dispongono che lo Stato eroghi direttamente i fondi ovvero li assegni alla Provincia controllandone l'erogazione, senza alcuna intesa con la provincia stessa. [...] La questione non é fondata perché il carattere di norma generale sulla programmazione economica [...] rende operante la deroga al meccanismo ordinario di finanziamento, prevista dalla prima parte dell'art. 15 dello Statuto (sent. n. 796 del 1988). Quanto al secondo parametro invocato (art. 5, d.P.R. n. 1017 del 1978), esso non é conferente trattandosi di una norma procedurale la quale prevede che le quote dei finanziamenti statali sono indicate 'nel contesto della determinazione della quota variabile di cui all'art. 78' dello Statuto.”²²⁶²

Aus diesen Konfliktfällen, die der Verfassungsgerichtshof in übereinstimmender Weise beurteilt hat, lässt sich ableiten, dass die Zuweisung der staatlichen Finanzierungsmaßnahmen im Bereich der Förderung der Industrieproduktion auf zweierlei Art und Weise erfolgen kann: Entweder über den allgemeinen Zuweisungsmechanismus des Art 15 Abs 1 ASt iVm Art 5 DPR Nr 1017/1978 (vom Staat nach Einholen einer Stellungnahme des Landes festgesetzte Anteile an den staatlichen Finanzierungshilfen, die im Einvernehmen zwischen Staat und Land zweckgebunden verwendet werden, wobei das Einvernehmen durch die Richtlinien und Kriterien des Landes zur Erreichung der Ziele der Staatsgesetzgebung und durch die Mitwirkungsrechte des *CIP* erreicht wird) oder – aufgrund des Vorbehalts des Art 15 Abs 1 ASt – durch besondere Zuweisungsmechanismen, die in staatlichen Bestimmungen über die Wirtschaftsprogrammierung festgelegt werden. Staatliche Finanzierungsmaßnahmen in Kompetenzbereichen des Landes müssen aber auf jeden Fall „*forme di raccordo*“ mit dem Land im Sinne des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit vorsehen.²²⁶³

Der Südtiroler Landesgesetzgeber wurde im Zeitraum bis zur Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 regelmäßig im hier behandelten Sachbereich gesetzgeberisch tätig, wobei sich die nachfolgend aufgelisteten Landesgesetze zum Teil nicht nur auf die Förderung der Industrieproduktion, sondern auf weitere Wirt-

²²⁶² VfGH Urteil Nr 427/1992 RE Pkt 8. Siehe auch *ibidem* RE Pkt 14.1.

²²⁶³ VfGH Urteil Nr 109/1993 RE Pkt 3: „[...]quando la concessione delle agevolazioni da parte del Ministro dell'industria interferisce con competenze attribuite alle regioni a statuto ordinario e alle province autonome, il relativo potere non può essere esercitato senza che sia previsto un adeguato strumento di collaborazione tra Stato e regioni (o province autonome).”

schaftssektoren (etwa Handel, Handwerk, Landwirtschaft, Fremdenverkehr) beziehen: Landesgesetz Nr 45 vom 22. Dezember 1972;²²⁶⁴ Landesgesetz Nr 46 vom 22. Dezember 1972;²²⁶⁵ Landesgesetz Nr 10 vom 2. März 1973;²²⁶⁶ Landesgesetz Nr 66 vom 6. November 1973;²²⁶⁷ Landesgesetz Nr 79 vom 28. November 1973;²²⁶⁸ Landesgesetz Nr 5 vom 16. Januar 1976;²²⁶⁹ Landesgesetz Nr 9 vom 24. März 1982;²²⁷⁰ Landesgesetz Nr 9 vom 15. April 1991.²²⁷¹

Von besonderer Relevanz war jedoch Landesgesetz Nr 25 vom 8. September 1981²²⁷² über Beihilfen der Autonomen Provinz Bozen für Industrie und Gewerbe, da es die Ziele der Gewerbe- und Industriepolitik iSv Art 2 Gesetz Nr 675/1977 (Art 1) und die zur Erreichung dieser Ziele benötigten Richtlinien (Art 2) beinhaltete, wodurch die Bestimmung des Art 5 Abs 1 DPR Nr 1017/1978 umgesetzt wurde. Art 4 LG Nr 25/1981 regelte die Zuständigkeit für den Beschluss der näheren Bestimmungen zur Durchführung der Richtlinien und die dabei zu beachtenden Mitwirkungsrechte des *CIP* iSv Art 5 Abs 2 und 4 DPR Nr 1017/1978.

Ebenso wurden ein Koordinierungsausschuss (Art 5) und eine beratende Fachkommission (Art 6) errichtet und die Formen der Beihilfen zur Finanzierung industriell-gewerblicher Vorhaben konkret festgelegt (laut Art 7 LG Nr 25/1981 idF Art 3 LG Nr 17 vom 31. Juli 1987²²⁷³ ua zinsbegünstigte Darlehen, Zinsenzuschüsse für Finanzierungen von Banken, Zuschüsse für die Eigenfinanzierung, Zuschüsse für Infrastruktureinrichtungen bzw deren unmittelbare Schaffung auf für die Ansiedlung von Produktionsbetrieben ausgewiesenen Flächen, Begünstigungen für

²²⁶⁴ ABI Nr 3 vom 16.1.1973 („Maßnahmen für die Bereitstellung von Flächen für Produktionsbetriebe“).

²²⁶⁵ ABI Nr 3 vom 16.1.1973 („Maßnahmen zur Förderung der Industrietätigkeit“).

²²⁶⁶ ABI Nr 15 vom 3.4.1973 („Maßnahmen zur Förderung und Ertragssteigerung im Handwerk, in der Industrie, in der Landwirtschaft und im Fremdenverkehr (direkte oder indirekte Teilnahme der Autonomen Provinz an in- und ausländischen Messen, Ausstellungen, Tagungen und anderen Förderungs- und Werbeveranstaltungen zur besseren Vermarktung und Förderung des Absatzes“).

²²⁶⁷ ABI Nr 50 vom 20.11.1973 („Bereitstellung von Flächen, die für Ansiedlungen des sekundären Produktionszweiges bestimmt sind“).

²²⁶⁸ ABI Nr 54 vom 18.12.1973 („Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaft und der Produktivität“).

²²⁶⁹ ABI Nr 5 vom 3.2.1976 („Ergänzung des Garantiefonds der Landes-Kreditbürgschafts-Genossenschaft unter den kleinen und mittleren Industrieunternehmen der Provinz Bozen, Genossenschaft mit beschränkter Haftung“).

²²⁷⁰ ABI Nr 15 vom 6.4.1982 („Vorschuß auf zinsbegünstigte Darlehen, die von der Investitionsbank Trentino-Südtirol/Mediocredito Trentino-Alto Adige an gewerbliche und Industriebetriebe gewährt werden“).

²²⁷¹ ABI Nr 19 vom 30.4.1991 („Errichtung von Rotationsfonds zur Wirtschaftsförderung“).

²²⁷² SO zu ABI Nr 46 vom 17.9.1981.

Leasingverträge, Begünstigungen für die mit der Kreditbürgschaftsgenossenschaft kleiner und mittlerer gewerblicher und Industrieunternehmen Südtirols GenmbH *CONFIDI* durchgeführten Finanzierungen und Zuschüsse an die *CONFIDI* für die Aufstockung des Risikofonds). Beihilfen konnten ua für folgende Vorhaben gewährt werden: Energieeinsparung und Ausbau nicht konventioneller Energiequellen (Art 10 LG Nr 25/1981); fortschrittliche Technologien (Art 11); Umweltschutz (Art 12); Umstrukturierung (Art 13); Umstellung der Produktion (Art 22); Förderung wissenschaftlicher Arbeit und Fortbildung (Art 28).

B. Entwicklungen 1992 – 2001

Im fraglichen Zeitraum von 1992 bis 2001 lassen sich keine Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs zur Landeskompetenz des Art 9 Nr 8 ASt festhalten.

Die Landeskompetenz wurde ua mit Landesgesetz Nr 44 vom 10. Dezember 1992²²⁷⁴ und mit Landesgesetz Nr 8 vom 5. April 1995²²⁷⁵ ausgeübt. Ferner ist Abschnitt V des hier nicht behandelten Landesraumordnungsgesetzes LG Nr 13/1997²²⁷⁶ relevant, der die Gewerbegebiete, die gem Art 44 Abs 1 LG Nr 13/1997 auch für die Ansiedlung von Industrietätigkeiten bestimmt sind, regelt. Weitere relevante Bestimmungen im Rahmen der Förderung der Industrieproduktion sind Art 35-quinquies und Art 35-sexies LG Nr 15 vom 20. August 1972²²⁷⁷ über die Förderung des Erwerbs von Gewerbeflächen.

Von zentraler Bedeutung für die fragliche Kompetenz war und ist aber Landesgesetz Nr 4 vom 13. Februar 1997²²⁷⁸ über „Maßnahmen des Landes Südtirol zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft (Industrie, Handwerk, Handel, Tourismus und Dienstleistungen)“. Mit Landesgesetz Nr 4/1997 verabschiedete das Land eine organische Regelung für Beihilfen in allen Wirtschaftssektoren außer der

²²⁷³ ABI Nr 37 vom 18.8.1987.

²²⁷⁴ ABI Nr 52 vom 22.12.1992 („Maßnahmen des Landes zur Förderung der Forschung und Entwicklung in der Industrie“).

²²⁷⁵ ABI Nr 18 vom 18.4.1995 („Ergänzungen zu Gesetzen über die Wirtschaftsförderung“).

²²⁷⁶ Siehe dazu auch die Ausführungen unter IV.8.

²²⁷⁷ OBI zu ABI Nr 39 vom 22.8.1972. Eingefügt durch Art 1 bzw Art 2 LG Nr 10 vom 7.8.1997 (ABI Nr 39 vom 26.8.1997).

²²⁷⁸ ABI Nr 13 vom 18.3.1997.

Landwirtschaft, die ausdrücklich auf das Beihilfenrecht der EU verweist, da Art 26 Abs 1 LG Nr 4/1997 bestimmt, dass das Landesgesetz notifiziert wird und erst nach positiver Überprüfung durch die Europäische Kommission seine Wirkung entfaltet.

Formen der Förderung gem Art 2 LG Nr 4/1997 sind Beiträge, Zinsbegünstigungen und begünstigte Darlehen, wobei die Förderungen für betriebliche Investitionen (Art 3 f), für Umweltinvestitionen (Art 5 f), für Forschung und Entwicklung (Art 7 ff), für Beratung, Weiterbildung und Wissensvermittlung (Art 11 ff), für die Schaffung von Arbeitsplätzen (Art 14 f), für Rettung und Umstrukturierungen (Art 16) und für die Internationalisierung der Betriebe (Art 19 f) gewährt werden können.

Den Regionen mit Normalstatut wurden mit Art 17 ff GvD Nr 112/1998 die wichtigsten Verwaltungsbefugnisse in Bezug auf die Industrieförderung übertragen, darunter auch jene im Bereich der „*concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere*“ – jedoch mit einigen Ausnahmen (Art 19 Abs 2 GvD Nr 112/1998).

Der Landesgesetzgeber bestimmte daraufhin mit Art 23-bis Abs 1 LG Nr 4/1997²²⁷⁹, dass das Land „[i]m Zusammenhang mit der Durchführung des [GvD Nr 112/1998]“ die Beihilfen des Gesetz Nr 1329 vom 28. November 1965²²⁸⁰ und eventuelle andere, in anderen Staatsgesetzen geregelte und im Landesgesetz nicht vorgesehene Förderungsmaßnahmen gewähren kann. Falls vorgesehen, bleibt das Verbot der Kumulierung von öffentlichen Beihilfen für ein und dieselbe Initiative bestehen.

C. Entwicklungen seit 2001

Art 117 Abs 2 und 3 Verf idF VerfG Nr 3/2001 enthalten keinen Kompetenztatbestand der Förderung der Industrieproduktion, auch der Begriff der „Industrie“ als weiter gefasster Sachbereich wird nicht aufgelistet. Folglich kann der gesamte

²²⁷⁹ Eingefügt durch Art 11 LG Nr 7 vom 9.8.1999 (OBI Nr 4 zu ABI Nr 30 vom 31.8.1999).

²²⁸⁰ GA Nr 311 vom 14.12.1965 („*Provvedimenti per l'acquisto di nuove macchine utensili*“).

Sachbereich „Industrie“ – also nicht nur dessen Förderung, sondern auch die Ordnung der Materie – als residuale Zuständigkeit der Regionen mit Normalstatut nach Art 117 Abs 4 Verf eingestuft werden, was der Verfassungsgerichtshof zumindest indirekt bestätigt.²²⁸¹ Aufgrund der Günstigkeitsklausel des Art 10 VerfG Nr 3/2001 gilt die Ausweitung des Sachbereichs auf die gesamte Materie der „Industrie“ in der Form einer Residualkompetenz gem Art 117 Abs 4 Verf auch für Südtirol.²²⁸²

Staatliche Finanzierungsmaßnahmen sind laut Verfassungsgerichtshof durch die ausschließliche Befugnis des Staates im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs gem Art 117 Abs 2 lit e Verf gerechtfertigt, wenn sie von makroökonomischer Relevanz sind:

„L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti de minimis), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale.

Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale [...].²²⁸³

Der Verfassungsgerichtshof schließt aber nicht die Befugnisse der regionalen Gebietskörperschaften in diesen Bereichen der Industrieförderung aus, da diese auf das eigene Gebiet gerichtete Fördermaßnahmen setzen können.²²⁸⁴

Der Südtiroler Landesgesetzgeber bestimmte mit Landesgesetz Nr 14 vom 13. Dezember 2006²²⁸⁵ Förderungsmaßnahmen in den Bereichen Forschung und

²²⁸¹ VfGH Urteil Nr 336/2005 RE Pkt 5: „Deve, invece, escludersi che vengano in rilievo materie di competenza residuale delle Regioni, ex art. 117, quarto comma, della Costituzione, e segnatamente quelle relative all'industria ed al commercio, troppo labile apparendo il collegamento tra dette materie e le disposizioni censurate.“ Siehe auch Urteil Nr 63/2008 RE Pkt 4.2.

²²⁸² In diesem Sinne VfGH Urteil Nr 165/2007 RE Pkt 4.3. mit Bezug auf die Autonome Region Friaul-Julisch Venetien.

²²⁸³ VfGH Urteil Nr 14/2004 RE Pkt 4. Vgl auch VfGH Urteile Nr 77/2005 RE Pkt 4.2 und Nr 162/2005 RE Pkt 3.

²²⁸⁴ VfGH Urteil Nr 14/2004 RE Pkt 6.2. In diesem Fall handelte es sich um staatliche de minimis-Beihilfen im Bereich der Textilindustrie, „[...] che singolarmente considerate, possono apparire di entità tale da non trascendere l'ambito regionale, viste nel loro insieme sono suscettibili di assumere rilevanza sul piano macroeconomico e superare lo scrutinio di costituzionalità.“

Innovation, mit Landesgesetz Nr 8 vom 9. Oktober 2007²²⁸⁶ wurde erstmals eine Industrieordnung verabschiedet, was als Zeichen der Erweiterung der Landesbefugnis auf die Industrie im Allgemeinen zu werten ist. Das Landesgesetz Nr 8/2007 definiert die Industrietätigkeit (Art 1) und die Industrieunternehmen (Art 2), regelt die Eintragung in das Handelsregister (Art 3) und überträgt die Zuständigkeit für Verwaltungsstrafen, die in staatlichen und Landesbestimmungen für die Ausübung einer Industrietätigkeit ohne die vorgeschriebenen beruflichen Voraussetzungen vorgesehen sind, samt der daraus resultierenden Einnahmen, an die Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer Bozen (Art 4).

Auf staatlicher Ebene wurde mit Art 23 ff GD Nr 83 vom 22. Juni 2012²²⁸⁷ die teilweise Neuordnung der staatlichen Finanzierungsmaßnahmen normiert. Grundsätzlich wird dabei eine Vereinfachung des Fördersystems angestrebt, was auch die Aufhebung zahlreicher Bestimmungen – ua jene über die Finanzierungsmaßnahmen des Gesetz Nr 675/1977 und des Gesetz Nr 317/1991 – durch Art 23 Abs 7 iVm Anhang 1 GD Nr 83/2012 unterstreicht.

Der Rotationsfonds des Gesetz Nr 46/1982 wird gem Art 23 Abs 2 GD Nr 83/2012 zum „*Fondo per la crescita sostenibile*“, mit dem „*programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo*“ finanziert werden sollen, wobei Prioritäten, Formen und Höchstgrenzen der Beihilfen per Dekret vom Minister für wirtschaftliche Entwicklung und dem Wirtschafts- und Finanzminister festgelegt werden sollen (Art 23 Abs 3 GD Nr 83/2012). Erstgenannter Minister schreibt die Beihilfen aus.

Die Beschränkung der gem Art 23 Abs 2 GD Nr 83/2012 zu fördernden Programme und Maßnahmen auf jene mit bedeutendem Einfluss auf gesamtstaatlicher Ebene im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsapparats spiegelt den Einfluss der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs wider, nach der

²²⁸⁵ OBI Nr 2 zu ABI Nr 52 vom 27.12.2006. Durchführungsverordnungen wurden mit DLH Nr 15 vom 2.4.2008 (ABI Nr 22 vom 27.5.2008) zum Bereich Innovation und mit DLH Nr 71 vom 11.12.2008 (ABI Nr 7 vom 10.2.2009) zum Bereich Forschung erlassen.

²²⁸⁶ OBI Nr 2 zu ABI Nr 43 vom 23.10.2007.

²²⁸⁷ OBI Nr 129 zu GA Nr 147 vom 26.6.2012. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 134 vom 7.8.2012 (OBI Nr 171 zu GA Nr 187 vom 11.8.2012).

staatliche Fördermaßnahmen nur bei makroökonomischer Relevanz des Eingriffs mit dem Schutz des Wettbewerbs gerechtfertigt werden können, während andernfalls die regionalen Gebietskörperschaften zuständig sind.

Im Bereich des Erwerbs von Gewerbeflächen sieht Art 35-quinquies LG Nr 15/1972 igF²²⁸⁸ Förderungen des Landes für den Eigentumserwerb oder den Erwerb durch Leasing an Unternehmen im Bereich der Industrie (daneben auch im Handwerk und im Großhandel) für die Ansiedlung und die Erweiterung der Betriebe vor, wobei die Begünstigten die Verpflichtungen gem Landesgesetz Nr 4/1997 beachten müssen. Mit Art 35-novies LG Nr 15/1972²²⁸⁹ wurde dagegen ein *„Rotationsfonds zur Finanzierung des Erwerbs und der primären Erschließung von Gewerbeflächen“* errichtet.

Mit Beschluss der Landesregierung Nr 326 vom 18. März 2014²²⁹⁰ wurde die teilweise Aussetzung der Annahme und Behandlung von Beitrags- und Finanzierungsansuchen iSv Landesgesetz Nr 4/1997, Landesgesetz Nr 9/1991 und Landesgesetz Nr 15/1972 bis auf Widerruf verfügt, da *„die Verfügbarkeit an finanziellen Mitteln des Landes bei weitem nicht ausreicht, um die bereits aufliegenden Beitragsgesuche [...] zu behandeln [...].“*

D. Ergebnis

Bereits vor 1992 konnte die Landeskompetenz im Bereich der Förderung der Industrieproduktion und das in Art 15 Abs 1 ASt und in Art 5 DPR Nr 1017/1978 normierte Verfahren hinsichtlich Zuweisung und Verwendung der Landesanteile an den staatlichen Finanzierungshilfen konnte durch den Vorbehalt des Art 15 Abs 1 ASt von Staatsgesetzen beschränkt werden, was der Verfassungsgerichtshof als verfassungskonform erachtete.

Im Zeitraum von 1992 bis zur Reform von 2001 wurden keine verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten ausgefochten, das Land verabschiedete aber das maßgebli-

²²⁸⁸ Zuletzt ersetzt durch Art 13 Abs 1 LG Nr 10 vom 19.7.2013 (OBI Nr 2 zu ABI Nr 32 vom 6.8.2013).

²²⁸⁹ Hinzugefügt durch Art 13 Abs 3 LG Nr 10/2013.

²²⁹⁰ ABI Nr 13 vom 1.4.2014.

che und heute noch in Kraft befindliche Landesgesetz Nr 4/1997 im Bereich der Wirtschaftsförderung.

Die Verfassungsreform von 2001 führte schließlich zu einer Ausweitung der Befugnisse des Landes im Bereich der Industrie: Nunmehr besteht eine residuale Kompetenz gem Art 117 Abs 4 Verf im Sachbereich der „Industrie“, was neben der Förderung auch eine Zuständigkeit für die Ordnung der Materie miteinschließt. Abstriche müssen aber im Bereich der staatlichen Förderungen mit Auswirkungen auf das gesamtstaatliche Wirtschaftsgefüge gemacht werden, da der Verfassungsgerichtshof hierbei die transversale Befugnis des Staates im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs²²⁹¹ als einschlägig ansieht und keine regionale Befugnis mehr gegeben ist.

Maßnahmen des Landes werden aber durch derartige verfassungskonforme Maßnahmen des Staates nicht ausgeschlossen, wie der Verfassungsgerichtshof betonte, und zudem dürfte eine „*rilevanza macroeconomica*“ von Förderungsmaßnahmen in Bezug auf Südtirol die Ausnahme sein.

Für sämtliche andere Förderungsmaßnahmen im Bereich der Industrie ist fortan das Land Südtirol zuständig, wobei der Anwendungsbereich des Art 15 Abs 1 AST iVm Art 5 DPR Nr 1017/1978 mit Bezug auf das Einvernehmen bei der Verwendung der Landesanteile an der staatlichen Industrieförderung stark eingeschränkt wird: Da die Staatsgesetze zur Industrieförderung zum Teil aufgehoben wurden, wird auch die Zuweisung der Anteile des Landes durch den Staat – nach Stellungnahme des Landes – und die Verwendung der Anteile im Einvernehmen mit dem Land hinfällig. Umso wichtiger ist darum in diesem Zusammenhang die allgemeine Finanzregelung zwischen Staat und Land.²²⁹²

Insgesamt ist im fraglichen Sachbereich seit der Streitbeilegungserklärung durchaus eine positive Entwicklung festzustellen, der zum einen auf den Übergang eines Großteils der Industrieförderung in die Interessensphäre der Regionen – und über Art 10 VerfG Nr 3/2001 auch auf das Land Südtirol, zum anderen

²²⁹¹ Art 117 Abs 2 lit e Verf.

auf die hinzugekommene Befugnis im Bereich der Ordnung der Industrie zurückzuführen ist.

9. Nutzung der öffentlichen Gewässer, mit Ausnahme der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie (Art 9 Nr 9 ASt)

A. Stand 1992

Die Zuständigkeit der Autonomen Provinz betreffend Nutzung der öffentlichen Gewässer, mit Ausnahme der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie, wurde in Durchführung der Paketmaßnahme 24 in das Zweite Autonomiestatut eingefügt. Ergänzt wurde diese Zuständigkeit – ebenfalls in Durchführung der Paketmaßnahme 24 – durch Art 14 Abs 3 ASt, wonach die Nutzung der öffentlichen Gewässer durch den Staat und durch die Autonome Provinz im Bereich der entsprechenden Zuständigkeit auf Grund eines Gesamtplanes erfolgt, der in einem aus Vertretern des Staates und der Provinz gebildeten eigenen Ausschuss im Einvernehmen erstellt wird.

Die konkrete Ausgestaltung der gegenständlichen Kompetenz erfolgte allgemein mit Durchführungsbestimmung DPR Nr 381 vom 22. März 1974²²⁹³ betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten sowie spezifisch mit DPR Nr 235/1977²²⁹⁴ betreffend Erzeugung und Verteilung elektrischer Energie.

a) Allgemeine Gewässernutzung

Nach der Übertragung des öffentlichen Wassergutes auf die Autonome Provinz gemäß DPR Nr 115/1973 (Art 8),²²⁹⁵ mit Ausnahme der Flüsse Etsch, Drau und Eisack, wurden der Provinz mit DPR Nr 381/1974 auch alle Befugnisse hinsichtlich dieses öffentlichen Gutes übertragen, insb jene der Wasserpolizei und des Schutzes der Gewässer vor Verunreinigung. Davon unberührt blieb die Zustän-

²²⁹² Siehe dazu die Ausführungen unter III.8.

²²⁹³ Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten, GA Nr 223 vom 27.8.1974.

²²⁹⁴ GA Nr 146 vom 31.5.1977.

²²⁹⁵ Siehe dazu unter IV.24.

digkeit des Staates für die großen Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie (Art 5 DPR Nr 381/1974).

Die Autonome Provinz wurde verpflichtet, ein Verzeichnis der öffentlichen Gewässer sowie ein entsprechendes Zusatzverzeichnis zu erstellen und zu genehmigen.

b) Erzeugung und Verteilung elektrischer Energie

Gemäß Art 1 Abs 1 DPR 235/1977 erhielten die örtlichen Körperschaften das Recht, die elektrizitätswirtschaftlichen Tätigkeiten iSd Gesetzes Nr 1643/1962, mit Ausnahme der Aus- und Einfuhr, durch eigene Betriebe auszuüben. Als örtliche Körperschaften wurden gemäß Art 1 Abs 2 DPR Nr 235/1977 in erster Linie die Gemeinden und die Gemeindekonsortien definiert.

Gleichzeitig wurde in Art 1 Abs 3 DPR Nr 235/1977 festgelegt, dass hinsichtlich der Konzessionen für kleine Wasserableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie die örtlichen Körperschaften gegenüber dem ENEL den Vorzug erhalten.

Mit Art 9 DPR Nr 235/1977 wurde beim örtlichen Regierungskommissariat ein Komitee zur Koordinierung der Elektrizitätswirtschaft eingesetzt. Dieses paritätisch aus je drei Vertretern des Staates und der Autonomen Provinz zusammengesetzte Komitee sollte die gesamtstaatlichen Erfordernisse und jene der Provinz koordinieren. Dabei war für den gebietsbezogenen Bedarf durch möglichst rationelle Nutzung des örtlichen Dargebotes zu sorgen (Art 9 Abs 1 DPR Nr 235/1977). Das Koordinierungskomitee hatte ua über das Programm des Gebietsbedarfs und den technischen Plan des elektrischen Verbundnetzes zu beschließen (Art 9 Abs 3 DPR Nr 235/1977).

Zur Erreichung der Ziele des Art 9 Abs 1 DPR Nr 235/1977 hatte die Autonome Provinz gemäß Art 10 DPR Nr 235/1977 einen Sonderbetrieb mit folgenden Aufgaben zu errichten: technische Koordinierung der Durchführung der Beschlüsse des Koordinierungskomitees, technische Kontrolle der Verteilungsbetriebe, Bau und Betrieb der Verbundhochspannungsleitungen einschließlich der dazugehörigen Umspannungsstationen sowie Erwerb der Elektroleitungen des ENEL, Unterstützung in technischen und verwaltungsmäßigen Belangen und gemeinsame

Dienste zu Gunsten der Verteilungsbetriebe sowie weitere von den Provinzen zugewiesenen Aufgaben. Mit der Errichtung hatte der Landesbetrieb ein Kontingent des beim ENEL beschäftigten Personals zu übernehmen (Art 10 Abs 2 DPR Nr 235/1977).

In Art 13 DPR Nr 235/1977 wurde festgelegt, dass bis zur Errichtung der Betriebe von Seiten der örtlichen Körperschaften die Landesbetriebe nach Art 10 DPR Nr 235/1977 vorübergehend für die genannten örtlichen Körperschaften den Verteilungsdienst in den gegenwärtig vom ENEL versorgten Gebieten versehen und das entsprechende Personal übernehmen können, um die Aufrechterhaltung des Dienstes durch den einheitlichen und gleichzeitigen Übergang der Verteilungsanlagen des ENEL und des entsprechenden im Gebiet der Autonomen Provinz befindlichen Personals zu gewährleisten.

B. Entwicklungen 1992 bis 2001

Die gegenständliche Zuständigkeit der Autonomen Provinz wurde insb mit Durchführungsbestimmung GvD Nr 463 vom 11. November 1999²²⁹⁶ geändert.

a) Allgemeine Gewässernutzung

Zunächst wurde der Autonomen Provinz das gesamte öffentliche Wassergut übertragen (Art 8 lit e DPR Nr 115/1973); die Ausnahme für die großen Flüsse wurde gestrichen. Gleichzeitig wurde klargestellt, dass das öffentliche Wassergut auf jeden Fall sämtliche unterirdischen Gewässer und Oberflächengewässer sowie jedwedes Gewässer, das aufgrund der geltenden Bestimmungen zum öffentlichen Gut gehört, umfasst.

b) Erzeugung elektrischer Energie

Von ihrer Zuständigkeit zur Erzeugung und Verteilung elektrischer Energie machte die Autonome Provinz erst 20 Jahre später Gebrauch. Mit dem Landesgesetz

²²⁹⁶ GA Nr 289 vom 10.12.1999.

Nr 14 vom 10. Oktober 1997²²⁹⁷ wurden Maßnahmen zur Durchführung des DPR Nr 235/1977 über die Erzeugung und Verteilung elektrischer Energie erlassen.

Das Landesgesetz Nr 14/1997 verfolgt das Ziel, den örtlichen Körperschaften die Ausübung der elektrizitätswirtschaftlichen Tätigkeiten iSv Art 1 DPR Nr 235/1977 zu ermöglichen (Art 1 LG Nr 14/1997). Zu diesem Zweck wurde die Autonome Provinz ermächtigt, die Gründung einer Aktiengesellschaft mit der Bezeichnung SEL AG zu fördern und sich an deren Gesellschaftskapital zu beteiligen (Art 2 Abs 1 LG Nr 14/1997). Gleichzeitig wurden dieser Gesellschaft die in Art 10 DPR Nr 235/1977 für den Landesbetrieb vorgesehenen Aufgaben übertragen (Art 2 Abs 2 LG Nr 14/1997). Dazu gehören neben den technischen Koordinierungs- und Kontrollaufgaben insb der Bau und der Betrieb der Verbundhochspannungsleitungen einschließlich der dazugehörigen Umspannungsstationen zwecks Abgabe an die Verteilerbetriebe, um den Austausch im Landesgebiet sowie den Erwerb der Leitungen des ENEL, die dieselbe Funktion haben und im technischen Plan angegeben sind, zu gewährleisten. Zudem wurde die Gesellschaft ermächtigt, vorübergehend im Auftrag der örtlichen Körperschaften gemäß Art 1 DPR Nr 235/1977 für die Verteilung elektrischer Energie iSv Art 13 DPR Nr 235/1977 zu sorgen.

Im Jahr 1999 wurde die Durchführungsbestimmung DPR Nr 235/1977 mit GvD Nr 463 vom 11. November 1999²²⁹⁸ inhaltlich geändert und gleichzeitig auf das Sachgebiet Energie ausgedehnt. Die Bezeichnung der Kompetenzbestimmung in Art 9 Nr 9 AStbleib jedoch unverändert.

Art 01 Abs 1 DPR Nr 235/1977 überträgt den Autonomen Provinzen für das jeweilige Gebiet die Befugnisse auf dem Sachgebiet Energie. Auszuüben sind diese in den Grenzen von Art 8, Art 9 und Art 16 ASt. Die Befugnisse auf dem Sachgebiet Energie sind weit gefasst und betreffen gemäß Art 01 Abs 2 DPR Nr 235/1977 die Suche nach und die Erzeugung, Speicherung, Erhaltung, den Transport und die Verteilung jedweder Art von Energie. Allerdings bleiben gemäß

²²⁹⁷ ABI Nr 51 vom 28.10.1997.

²²⁹⁸ GA Nr 289 vom 10.12.1999.

Art 01 Abs 3 DPR Nr 235/1977 dem Staat bestimmte Aufgaben und Befugnisse vorbehalten, ua die Verteilernetze für den Transport von elektrischer Energie mit einer Spannung von über 150 KV, die das gesamtstaatliche Übertragungsnetz bilden, sowie die Regelung der Aus- und Einfuhr von Energie.

Art 1 Abs 1 DPR Nr 235/1977 wurde dahingehend geändert, dass die elektrizitätswirtschaftlichen Tätigkeiten auch die Aus- und Einfuhr von Elektroenergie umfassen.

Mit Art 1-bis DPR Nr 235/1977 wurde der Autonomen Provinz in ihrem Gebiet die Ausübung der bislang vom Staat ausgeübten Befugnisse auf dem Sachgebiet der Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie übertragen. Diese sind unter Beachtung des Unionsrechts und der internationalen Verpflichtungen sowie des Art 117 Abs 2 Verf und der wichtigsten Grundsätze der Staatsgesetze mit Landesgesetz zu regeln.

Mit Art 1-ter DPR Nr 235/1977 wurden der Autonomen Provinz mit Wirkung vom 1. Jänner 2000 die staatlichen Befugnisse betreffend Konzessionen des öffentlichen Elektrizitätsverteilungsdienstes, der in ihrem Gebiet besteht oder zu verwirklichen ist, übertragen.

C. Entwicklungen seit 2001

Seit 2001 resultieren die maßgeblichen Änderungen der gegenständlichen Zuständigkeit aus der mit Verfassungsgesetz Nr 3/2001 realisierten Verfassungsreform.

a) Allgemeine Gewässernutzung

Seit der Verfassungsreform 2001 sind bei der Regelung der Wasserkonzessionen, mit Ausnahme der Konzessionen für die hydroelektrische Nutzung, die ausschließlichen Kompetenzen des Staates in den Bereichen Wettbewerb und Umweltschutz zu beachten.²²⁹⁹ Wegen Verletzung dieser Kompetenzen erklärte der Verfassungsgerichtshof Art 2 Nr 10 Landesgesetz Nr 4 vom 21. Juni 2011²³⁰⁰ für

²²⁹⁹ VfGH Urteil Nr 114/2012.

²³⁰⁰ ABI Nr 28 vom 12.6.2011.

verfassungswidrig. Darin war vorgesehen, dass Wasserkonzessionen, mit Ausnahme der Konzessionen für die hydroelektrische Nutzung, bei deren Ablauf grundsätzlich für einen Zeitraum von 30 Jahren erneuert werden.²³⁰¹

b) Erzeugung elektrischer Energie

Im Jahr 2005 stellte der Verfassungsgerichtshof erstmals fest, dass die vom Autonomiestatut vorgesehenen Kompetenzen im Bereich Energie weniger weit gehen als jene, die den Regionen in Art 117 Abs 3 Verf zuerkannt sind. Dem folgend steht der Autonomen Provinz eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu, die jener der Regionen mit Normalstatut entspricht.²³⁰² Ebenso sind auch die auf Art 118 Verf gestützten Verwaltungskompetenzen der Regionen weiter als jene, die der Autonomen Provinz auf der Grundlage des DPR Nr 235/1977 idF GvD Nr 463/1999 zustehen.²³⁰³ Dem folgend sind nach der Günstigkeitsklausel in Art 10 VerfG Nr 3/2001²³⁰⁴ die in Art 117 und Art 118 Verf verankerten günstigeren Zuständigkeiten der Regionen mit Normalstatut betreffend die Erzeugung, den Transport und die gesamtstaatliche Verteilung von Energie auf die Autonome Provinz zu übertragen. Daher ist die in Art 01 DPR Nr 235/1977, geändert durch GvD Nr 463/1999, normierte statutarische Zuständigkeit in der konkurrierenden Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit gemäß Titel V Verf enthalten, so dass Kompetenzfragen allein an letzterer Zuständigkeit zu messen sind.²³⁰⁵

Die Ausübung dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinz muss ua die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse des Staates beachten. Dazu zählt gemäß Art 117 Abs 2 lit e Verf der Schutz des Wettbewerbs. Dieser wird verletzt, wenn eine landesgesetzliche Regelung wie jene in Art 3 Abs 1 und Abs 3 LG Nr 4/2011 vorsieht, dass zum Zwecke der Verbesserung des Umweltzustandes der betroffenen Wasserläufe die Inhaber zweier oder mehrerer bestehender Konzessionen für Wasserableitungen zur Erzeugung

²³⁰¹ Siehe dazu unter IV.24.

²³⁰² VfGH Urteil Nr 383/2005.

²³⁰³ VfGH Urteile Nr 165/2011 und Nr 275/2012.

²³⁰⁴ Siehe dazu unter III.5.E.

²³⁰⁵ VfGH Urteil Nr 165/2011.

elektrischer Energie, die aufeinanderfolgende Anlagen betreffen, die Zusammenlegung der Konzessionen beantragen können und damit ein gemeinsames Ablaufdatum, das dem der Konzession mit der längeren Restlaufzeit entspricht, erreichen. Derartige Konzessionen, so der Verfassungsgerichtshof, müssen unter Beachtung des geltenden Rechts und der grundlegenden Prinzipien des Wettbewerbs, der Niederlassungsfreiheit, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung nämlich öffentlich ausgeschrieben werden.

Allgemein muss die konkurrierende Zuständigkeit der Autonomen Provinz im Bereich Energie in Koexistenz mit der ausschließlichen Zuständigkeit des Staates im Bereich Umweltschutz und der primären Kompetenz der Provinz im Bereich Landschaftsschutz²³⁰⁶ ausgeübt werden.²³⁰⁷

D. Ergebnis

Die gegenständliche Kompetenz der Autonomen Provinz wurde seit 1992 mehrfach inhaltlich erweitert. Hinzu kamen die zunächst ausgenommenen Wasserläufe von Etsch, Drau und Eisack, die Großableitungen zur Erzeugung elektrischer Energie sowie – ganz allgemein – der Bereich Energie. Letzterer Bereich wurde durch die Günstigkeitsklausel des Verfassungsgesetzes Nr 3/2001 in Gesetzgebung und Verwaltung inhaltlich ausgedehnt. Die derart erweiterte Kompetenz der Provinz unterliegt aber neu den transversalen Kompetenzen des Staates.

10. Hygiene und Gesundheitswesen, einschließlich der Gesundheits- und Krankenhausfürsorge (Art 9 Nr 10 ASt)

A. Stand 1992

1972 wurde die ursprünglich gem Art 4 Nr 12 1. Autonomiestatut der Region zustehende primäre Gesetzgebungskompetenz für die Gesundheits- und Krankenhausfürsorge gemeinsam mit dem Sachgebiet „Hygiene und Gesundheitswesen“, das gem Art 117 Verf den Regionen mit Normalstatut zukam, in Durchführung der

²³⁰⁶ Siehe dazu unter IV.6.

Paketmaßnahme Nr 26 in Art 9 Nr 10 ASt der sekundären Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinzen zugeordnet. Der Region verblieb laut Art 4 Nr 7 ASt das Sachgebiet „Ordnung der sanitären Körperschaften und der Krankenhauskörperschaften“ als primäre Befugnis. Die einschlägige Durchführungsbestimmung auf dem Sachgebiet Hygiene und Gesundheitswesen ist das DPR Nr 474 vom 28. März 1975.²³⁰⁸ Es wurde 1980 durch das DPR Nr 197 vom 26. Januar 1980²³⁰⁹ und 1992 durch das GvD Nr 267/1992 geändert und ergänzt.

Die Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz ist mit Stand 1992 äußerst umfangreich und beinhaltet die Befugnis, die konkrete Tätigkeit der im Gesundheitswesen tätigen Körperschaften zum Schutz der Gesundheit der Menschen zu regeln.²³¹⁰ Hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs ist sie mit der primären Gesetzgebungsbefugnis der Region gem Art 4 Nr 7 ASt abzugleichen. Die primäre Gesetzgebungsbefugnis der Region umfasst gem Art 2 Abs 1 DPR Nr 474/1975²³¹¹ die Kompetenz zur Regelung des Aufbaus der Einrichtungen im Gesundheitswesen, mithin der Vorgabe eines abstrakten Modells der Organisation,²³¹² während den Autonomen Provinzen gem Art 2 Abs 2 DPR Nr 474/1975 *„die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse für den Betrieb und die Führung der Einrichtungen im Gesundheitswesen zu[stehen]; in der Ausübung dieser Befugnisse müssen sie die gesundheitliche Betreuung und die Krankenhausfürsorge unter Wahrung der Mindeststandards gewährleisten, die in den gesamtstaatlichen Bestimmungen und in den EG-Bestimmungen vorgesehen sind.“* Auch sind die Provinzen laut Art 2 Abs 3 DPR Nr 474/1975 *„hinsichtlich der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung der Bediensteten der Einrichtungen nach Absatz 2 in den vom Statut vorgesehenen Grenzen zuständig.“*

Der Sachbereich „Hygiene“ erfasste alle Maßnahmen von ausschließlich vorsorgendem Charakter, die erforderlich sind, um Lebensbedingungen zu schaffen,

²³⁰⁷ VfGH Urteil Nr 275/2011.

²³⁰⁸ OBI zu GA Nr 252 vom 20.9.1975.

²³⁰⁹ GA Nr 141 vom 24.5.1980.

²³¹⁰ *Reggio d'Acì* (1994) 221.

²³¹¹ IdF Art 2 GvD Nr 267/1992.

²³¹² *Tanas*, Igiene e sanità in *Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Università degli Studi di Trento* (Hg), Commentario delle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia (1995) 365.

welche die Gesundheit nicht gefährden.²³¹³ Darunter fallen alle Maßnahmen, die sich allgemein mit dem Schutz der Umwelt befassen, etwa zum Schutz gegen Verschmutzungen jeglicher Art,²³¹⁴ zum Schutz des Trinkwassers, der Müllentsorgung oder die Vorsorge gegen ansteckende Krankheiten.

Der Bereich „Gesundheitswesen“ erfasste alle Tätigkeiten, die auf die Förderung, Erhaltung und Wiedergewinnung der Gesundheit (physisch oder psychisch) ausgerichtet sind, in diesem Zusammenhang ist die Gesundheits- und Krankenhausfürsorge zentral.²³¹⁵

Art 1 Abs 1 DPR Nr 474/1975 bestimmt, dass *„die Befugnisse der Staatsverwaltung auf dem Sachgebiet der Hygiene und des Gesundheitswesens einschließlich der Gesundheits- und Krankenhausfürsorge, die sowohl unmittelbar von den Zentral- und Außenstellen des Staates als auch durch gesamtstaatliche oder überprovinziale öffentliche Anstalten und Institute ausgeübt wurden, und die bisher der Region Trentino-Südtirol auf dem Sachgebiet der Gesundheits- und Krankenhausfürsorge zustehenden Befugnisse [...] für das entsprechende Gebiet von den Provinzen Trient und Bozen unter Beachtung der Bestimmungen dieses Dekretes ausgeübt“* werden. Darunter fallen etwa auch die mit der Eröffnung, Führung und Besetzung von Apotheken zusammenhängenden Befugnisse. Die Eröffnung und Führung von Apotheken, auch hinsichtlich der erforderlichen Wettbewerbe für ihre Vergabe, wurde mit Gesetz Nr 361/1991 geregelt, die Autonome Provinz übte ihre Befugnisse mit LG Nr 29/1983 aus; die in der staatlichen Regelung enthaltenen Grundsätze finden auch auf die Autonome Provinz Anwendung.²³¹⁶

Art 3 Abs 1 DPR Nr 474/1975²³¹⁷ listet die staatlichen Zuständigkeiten auf, die aufrecht bleiben: internationale Beziehungen auf dem Sachgebiet der Gesundheits- und Krankenhausfürsorge einschließlich der internationalen Prophylaxe;

²³¹³ *Reggio d’Aci* (1994) 221 f.

²³¹⁴ VfGH Urteil Nr 154/1977 RE hinsichtlich der Luftverschmutzung; aber auch VfGH Urteil Nr 305/1988 RE Pkt 4 zur Umsetzung der EG-Normen zur Qualität der Badegewässer.

²³¹⁵ *Reggio d’Aci* (1994) 223.

²³¹⁶ VfGH Urteil Nr 352/1992 RE Pkt 4.

²³¹⁷ IdF Art 2 DPR Nr 197/1980 bzw Art 1 GvD Nr 268/1992.

Gesundheitsfürsorge im Flugverkehr und an den Grenzen einschließlich der Quarantänemaßnahmen; Universitätskliniken und universitäre Institute für stationäre Anstaltspflege und Heilbehandlung und mit Dekret des Gesundheitsministers im Einvernehmen mit dem Minister für den öffentlichen Unterricht nach Anhören der betroffenen Provinz als wissenschaftlich anerkannte Institute für stationäre Anstaltspflege und Heilbehandlung; wissenschaftliche Forschungen und Versuche von gesamtstaatlicher Bedeutung, die von eigenen Instituten betreffend Ursprung und Entwicklung der Krankheiten, Vorbeugung dagegen und Heilbehandlung durchgeführt werden; Erzeugung, Handel, Verkauf und Werbung in Bezug auf chemische Erzeugnisse, die in der Medizin verwendet werden, pharmazeutische Produkte, Galenika, Arzneimittelspezialitäten, Impfstoffe, Viren, Sera, Toxine und gleichgestellte Erzeugnisse, Haemoderivate, Hilfsmittel im ärztlich-chirurgischen Bereich und gleichgestellte Erzeugnisse; Anbau, Erzeugung, Anwendung, Großhandel, Einfuhr, Ausfuhr und Transit, Ankauf, Lagerung und Verabreichung von Suchtgiften und psychoaktiven Substanzen und deren Derivaten; Herstellung von und Handel mit Diätprodukten und Nahrungsmitteln für Kleinkinder; hygienisch gesundheitliche Aspekte: der Erzeugung von und des Handels mit Lebensmitteln und Getränken und entsprechenden Zusätzen, Farbstoffen, Surrogaten und Ersatzmitteln; der Pflanzenschutzmittel und der Wirkstoffe zum Schutz eingelagerter Lebensmittel; der Futtermittel, Ergänzungs- und Zusatzstoffe in der Tierfütterung; Erzeugung und friedliche Verwendung der Kernenergie; Sanitätsberufe, Berufskammern und -vereinigungen sowie Befähigungsprüfungen für die Ausübung des Arztberufes in den Krankenhäusern; in der Provinz Bozen können diese Prüfungen unter Beachtung des Art 5 DPR Nr 197/1980 abgehalten werden (...); Zulassung von Maschinen, Anlagen und persönlicher Schutzausrüstung; es handelt sich nicht um eine Tätigkeit im Sinne einer Zulassung, wenn Überprüfungen und Kontrollen an Maschinen, Anlagen und Schutzausrüstung vorgenommen werden, die in der Region vorhanden sind; Aufsicht über die Anwendung der Bestimmungen betreffend die Sozialfürsorge und die Sozialversicherungen; Kontrolle und Schutz der Arbeit mit Ausnahme der Befugnisse der Provinzen iS von Art 9 Nr 4 und 5 ASt sowie der in Art 10 ASt vorgesehenen Zuständigkeit der Provin-

zen; militärische Sanitätsorganisation; Sanitätsdienste für die Streitkräfte und die Polizeikorps, für die Korps der Justizwachbeamten und für das gesamtstaatliche Feuerwehrcorps sowie Dienste der autonomen Verwaltung der Staatsbahnen betreffend die fachlich-sanitäre Feststellung des Allgemeinzustandes ihrer Bediensteten.

Ebenso verbleiben der Bereich der Bestätigung der Diagnose, der Zulässigkeit der Entnahme von Leichenteilen für therapeutische Zwecke und die Zulässigkeit von Organ- und Gewebeverpflanzungen bei lebenden Personen in der staatlichen Zuständigkeit (Art 9 DPR Nr 474/1975).

Art 4 DPR Nr 474/1975 regelt die Nutzung staatlicher Einrichtungen durch die Autonome Provinz, Art 5 und Art 6 DPR Nr 474/1975 befassen sich mit den Ämtern des Landesarztes und des Landestierarztes sowie mit den Amtsärzten (Art 6 Abs 7 DPR Nr 474/1975). Art 8 DPR Nr 474/1975 ermöglicht der Autonomen Provinz, Gesetzesbestimmungen auf dem Gebiet der Vorbeugung gegen ansteckende und seuchenartige Krankheiten, für die eine Pflichtimpfung vorgesehen ist, zu erlassen.

Die mit den Art 27 DPR Nr 616/1977 den Regionen mit Normalstatut, den Gemeinden und den Provinzen zukommenden bzw delegierten Funktionen im Bereich der Gesundheits- und Krankenhausfürsorge kommen gem den Bestimmungen des DPR Nr 527/1987 der Autonomen Provinz zu:

„Assistenza sanitaria ed ospedaliera.

Le funzioni amministrative relative alla materia „assistenza sanitaria ed ospedaliera“ concernono la promozione, il mantenimento ed il recupero dello stato di benessere fisico e psichico della popolazione e comprendono, in particolare, tutte quelle che tendono:

- a) alla prevenzione ed alla cura delle malattie, qualunque ne sia il tipo e la durata;*
- b) alla riabilitazione degli stati di invalidità e di inabilità fisica, psichica e sensoriale, ivi compresa l'assistenza sanitaria e protesica agli invalidi civili, ai sordomuti ed ai ciechi civili;*
- c) alla prevenzione delle malattie professionali ed alla salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro;*
- d) all'igiene degli insediamenti urbani e delle collettività;*
- e) alla tutela igienico-sanitaria della produzione, commercio e lavorazione delle sostanze alimentari e bevande e dei relativi additivi, coloranti, surrogati e succedanei, sulla base degli standard di cui al successivo art. 30, lettera g) ;*

f) alle autorizzazioni ed ai controlli igienico-sanitari sulle acque minerali e termali nonché sugli stabilimenti termali, ivi comprese le attribuzioni relative al rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di stabilimenti di produzione e vendita di acque minerali naturali o artificiali, nonché all'autorizzazione alla vendita;

g) all'igiene e alla tutela sanitaria delle attività sportive;

h) alla promozione dell'educazione sanitaria ed alla attuazione di un sistema informativo sanitario, secondo le disposizioni della legge di istituzione del servizio sanitario nazionale;

i) alla formazione degli operatori sanitari, esclusa la formazione universitaria e post-universitaria;

l) all'igiene e assistenza veterinaria, ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali e sulla loro alimentazione, nonché sugli alimenti di origine animale.

Sono inoltre compresi nelle materie suddette:

a) i compiti attualmente svolti dalle sezioni mediche e chimiche e dai servizi di protezione antinfortunistica degli ispettorati provinciali e regionali del lavoro nelle materie di cui al presente decreto, ad eccezione di quelle relative a funzioni riservate allo Stato;

b) le funzioni relative alla tutela sanitaria delle attività sportive svolte dalla federazione medico-sportiva italiana; i centri di medicina sportiva del CONI;

c) nel quadro della ristrutturazione dell'associazione italiana della Croce rossa da attuarsi in base alla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale e comunque non oltre il 31 dicembre 1979, saranno trasferite alle regioni le attività sanitarie ed assistenziali svolte dall'ente nei settori di competenza delle regioni con esclusione in ogni caso di quelle attuate in adempimento di convenzioni internazionali o di risoluzioni degli organi della Croce rossa internazionale;

d) tutte le funzioni in materia di assistenza sanitaria comunque svolte da uffici dell'amministrazione dello Stato, con la sola eccezione dei servizi sanitari istituiti per le Forze armate ed i Corpi di polizia, per il Corpo degli agenti di custodia e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco nonché dei servizi dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato relativi all'accertamento tecnico-sanitario delle condizioni del personale dipendente.²³¹⁸

1980 wurden die Befugnisse der Autonomen Provinz Bozen mit der Durchführungsbestimmung DPR Nr 197/1980 erweitert. Es kamen Befugnisse im Sachbereich der Arbeitshygiene und die Arbeitsmedizin hinzu sowie hinsichtlich der Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (Art 1 Abs 2 DPR Nr 474/1975 idF Art 1 DPR Nr 197/1980), wobei die Befugnisse der Arbeitsinspektoren gem Art 8 und Art 9 DPR Nr 520 vom 19. März 1955²³¹⁹ zugewiesen sind (ua Lokalausweise, Aufforderung an den Arbeitgeber zur Herstellung eines rechtmä-

²³¹⁸ Zu DPR Nr 616/1977 siehe im Allgemeinen unter III.3.B.

²³¹⁹ GA Nr 149 vom 1.7.1955.

Bigen Zustandes - Art 1 Abs 3 DPR Nr 474/1975 idF Art 1 DPR Nr 197/1980). Eine weitere mit DPR Nr 197/1980 übertragene Befugnis betrifft die Arbeitssinspektorate (Art 4 DPR Nr 197/1980) einschließlich der Möglichkeit zur gesetzlichen Regelung der in die Zuständigkeit der Provinz fallenden Befugnisse bzw der auf die Provinz übertragenen Befugnisse (Art 4 Abs 7 DPR Nr 197/1980).

Ebenso wurde der Autonomen Provinz die Befugnis übertragen, die Befähigungsprüfungen für das Sanitätspersonal abzuhalten und ihre Abhaltung mit Gesetz zu regeln (Art 5 DPR Nr 197/1980), um den Bewerbern die Ausübung des Rechtes, die Prüfungen in italienischer oder in deutscher Sprache abzulegen sowie ihre Beurteilung durch die Mitglieder der Prüfungskommission, die eine angemessene Kenntnis der beiden Sprachen besitzen, zu gewährleisten.

Art 6 DPR Nr 197/1980 bestimmt, dass die Autonome Provinz unter Beachtung bestimmter Vorgaben die Erklärung der Gleichwertigkeit der Diplome oder Zeugnisse über die Fachausbildung für Hilfsberufe im Gesundheitsdienst, die von in der Provinz Bozen ansässigen italienischen Staatsbürgern in den Ländern des deutschen Kulturraumes erworben wurden, mit den entsprechenden, in Italien vorgesehenen Diplomen oder Zeugnissen vornehmen kann, wobei diese Gleichwertigkeitserklärungen für das Gebiet der Provinz gelten.

Art 7 DPR Nr 197/1980 regelt die Möglichkeit des Abschlusses von Vereinbarungen mit österreichischen Universitätskliniken und öffentlichen Krankenhäusern zur Gewährleistung der vollständigen gesundheitlichen Betreuung unter Wahrung der entsprechenden ethnisch-sprachlichen Eigenarten, ebenso die Möglichkeit, mit Landesgesetz die Unterbringung in Gesundheitseinrichtungen, auch mit hohem Spezialisierungsgrad, vorzusehen.²³²⁰ Art 8 DPR Nr 197/1980 enthält Bestimmungen hinsichtlich der Einrichtungen, an denen die für die Ausstellung von Diplomen oder Zeugnissen über die Fachausbildung im Gesundheitswesen in Österreich erforderliche praktische Ausbildung geleistet werden kann.

²³²⁰ Siehe Art 25 letzter Abs Gesetz Nr 833/1978.

Als bedeutendste staatliche Regelung im Bereich der sekundären Kompetenz des Landes ist das Gesetz Nr 833 vom 23. Dezember 1978²³²¹ zu nennen, welches das Nationale Gesundheitssystem errichtet hat. Art 80 Abs 1 Gesetz Nr 833/1978 bestimmt, dass die statutarischen Kompetenzen der Regionen mit Sonderstatut sowie der Autonomen Provinzen Bozen und Trient gem dem Autonomiestatut und den einschlägigen Durchführungsbestimmungen aufrecht bleiben und, hinsichtlich der Autonomen Provinz Bozen, auch die Normen zum ethnischen Proporz und zur Gleichstellung der italienischen und der deutschen Sprache. In letzterem Zusammenhang hält Art 47 Abs 10 Gesetz Nr 833/1978 das Recht auf die Zweisprachigkeitszulage der Bediensteten in der Autonomen Provinz Bozen fest. Hinsichtlich der Finanzierung wird auf Art 78 ASt verwiesen.²³²² Die im Gesetz Nr 833/1978 enthaltenen Grundsätze sind jedenfalls von der Autonomen Provinz zu beachten.²³²³ Zentrales Element des Nationalen Gesundheitssystems ist die Einrichtung der Sanitätseinheiten (*Unità sanitarie locali*), denen ua eine Reihe von Aufgaben hinsichtlich des Umweltschutzes allgemein und des Schutzes vor Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung zukamen.²³²⁴

Das RG Nr 6 vom 30. April 1980²³²⁵ legte die Ordnung der Sanitätseinheiten fest und übertrug ua der Landesregierung die Kontrolle über deren Handlungen und Organe (Art 15 RG Nr 6/1980). Die Autonome Provinz setzte diese Bestimmungen mit Landesgesetz Nr 1 vom 2. Januar 1981 über die Regelung des Landesgesundheitsdienstes²³²⁶ um, indem sie die Sanitätseinheiten einrichtete.²³²⁷ Die Aufgaben im Bereich der Überwachung der Umwelt wies die Provinz der Dienststelle für die Überwachung der bereits ergangenen Maßnahmen im Umweltbe-

²³²¹ GA Nr 360 vom 28.12.1978. Weitere relevante staatliche Regelungen sind das Gesetz Nr 4/1986, das Gesetzesdekret Nr 35/1991 und das DPR Nr 761/1979 über die rechtliche Stellung des Personals.

²³²² Siehe dazu unter III.8.

²³²³ Ebenso von der Region, falls es sich um grundlegende Bestimmungen wirtschaftlich-sozialer Reformen handelt: VfGH Urteil Nr 274/1988 RE Pkt 4; *Bronzetti* (1985) 167.

²³²⁴ Siehe zu diesen Aspekten unter IV.6.

²³²⁵ SO Nr 1 zu ABI Nr 24 vom 9.5.1980.

²³²⁶ SO zu ABI Nr 2 vom 9.1.1981.

²³²⁷ Zur Struktur, die auf einem Zusammenschluss der Gemeinden beruhte, und zu den Aufgaben der Gemeinden, die sie im Wege der Sanitätseinheiten ausübten, siehe insb Art 4 LG Nr 1/1981.

reich zu.²³²⁸ Die Autonome Provinz hatte 1981 bereits eine Reihe von landesgesetzlichen Regelungen im Bereich der Umwelt erlassen.²³²⁹

Die Autonome Region legte mit RG Nr 1 vom 20. Januar 1992²³³⁰ fest, dass die Organisation des Gesundheitswesens auch durch die Errichtung von unabhängigen Sonderbetrieben erfolgen kann (Art 1 Abs 1), deren Anzahl, Umfang, Organisation und Betrieb von Landesgesetzen zu regeln sind (Art 1 Abs 2). Damit zog sich die Region inhaltlich aus dem Bereich zurück.

Der Verfassungsgerichtshof hielt ganz allgemein hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung im Bereich von Art 9 Nr 10 ASt fest.²³³¹

„Quando si tratti di organizzare un servizio a carattere nazionale, o di regolare una programmazione, o di dettare norme sostitutive e anticipatrici della medesima - ipotesi che concorrono relativamente alle norme in esame - le regole del riparto fra Stato e soggetto di autonomia in tema di legislazione concorrente non possono essere interpretate in modo così rigido da impedire alla legislazione statale di porre in essere strumenti normativi ed organizzatori diretti al perseguimento dei fini generali del servizio o della programmazione, trattandosi in definitiva di norme di coordinamento o sul coordinamento. Tanto deve ritenersi anche se la legislazione concorrente sia attribuita nel quadro di un'autonomia speciale, per definizione particolarmente garantita, e ciò almeno quando, come nel caso, il servizio (si tratta di servizio sociale) e la programmazione rientrano nell'attuazione di un valore assistito da specifica protezione costituzionale.“

Die in Art 5 Gesetz Nr 833/1978 verankerte staatliche Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis wurde durch den Verfassungsgerichtshof zur Verwirklichung von unteilbaren und einheitlichen Interessen mehrfach bestätigt.²³³²

Wesentliche landesgesetzliche Regelungen im Bereich der Gesundheit enthalten neben dem mehrfach geänderten Landesgesetz Nr 1/1981 über die Regelung des Landesgesundheitsdienstes auch das Landesgesetz Nr 2 vom 15. Januar 1977 zu Maßnahmen im sozial-sanitären Bereich²³³³, das Landesgesetz Nr 51 vom 22. November 1988 zu Maßnahmen im sozialen und gesundheitlichen Be-

²³²⁸ Art 20 Abs 4 LG Nr 1/1981.

²³²⁹ ZB LG Nr 12/1973 (Lärmschutz), LG Nr 61/1973 (ua Müllentsorgung), LG Nr 63/1973 (Gewässerschutz).

²³³⁰ ABI Nr 3 vom 21.1.1992.

²³³¹ VfGH Urteil Nr 294/1986 RE Pkt 5; der Anlassfall war eine Regelung hinsichtlich hochspezialisierter Leistungen im Gesundheitsbereich.

²³³² ZB VfGH Urteil Nr 177/1988 RE Pkt 2.4.2 hinsichtlich der Zuweisung von Apotheken; Nr 305/1988 RE Pkt 4 zur Umsetzung von EG-Bestimmungen; Nr 418/1988 RE Pkt 5 hinsichtlich der Festlegung der vom nationalen Gesundheitsfonds finanzierten Leistungen; Nr 37/1991 RE Pkt 7 hinsichtlich der AIDS-Bekämpfung.

reich²³³⁴ und das Landesgesetz Nr 1 vom 13. Januar 1992 über die Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse in den Bereichen Hygiene und öffentliche Gesundheit sowie Rechtsmedizin²³³⁵.

B. Entwicklungen 1992 – 2001

Auf Ebene der Durchführungsbestimmungen lassen sich keine neuen Regelungen feststellen, auch nicht in Zusammenhang mit den in Art 112 GvD Nr 112/1998 enthaltenen Regelungen hinsichtlich des Bereichs „*Schutz der Gesundheit*“.

Mit GvD Nr 502 vom 30. Dezember 1992²³³⁶ erfolgte eine umfassende Reform des Gesundheitswesens auf gesamtstaatlicher Ebene. Hinsichtlich ihrer Umsetzung bestimmt Art 19 GvD Nr 502/1992:

„Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ai sensi degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.“

Hervorzuheben sind die Umwandlung der Sanitätseinheiten in Sanitätsbetriebe (vgl Art 3 ff GvD Nr 502/1992), die umfangreichen regionalen (und damit dem Land zukommenden) Ausrichtungs- und Kontrollfunktionen hinsichtlich der Organisation, der Verwaltung und der Finanzierung des Gesundheitswesens (Art 2 GvD Nr 502/1992) sowie die Bestimmungen zur Festlegung einheitlicher essentieller Leistungsniveaus (Art 1 GvD Nr 502/1992).

Das GvD Nr 502/1992 wurde mit GvD Nr 517 vom 7. Dezember 1993²³³⁷ und mit GvD Nr 229 vom 19. Juni 1999²³³⁸ geändert und ergänzt, insb hinsichtlich der wesentlichen Leistungsniveaus²³³⁹ (die im Rahmen der Ständigen Konferenz Staat-Regionen mittels des Übereinkommens hinsichtlich des gesamtstaatlichen Gesundheitsplans festgelegt werden) und der Zuständigkeiten der Regionen, auch im Bereich der Finanzierung.²³⁴⁰

²³³³ ABI Nr 8 vom 8.2.1977.

²³³⁴ ABI Nr 55 vom 6.12.1988.

²³³⁵ ABI Nr 4 vom 28.1.1992.

²³³⁶ OBI Nr 137 zu GA Nr 305 vom 30.12.1992.

²³³⁷ OBI Nr 113 zu GA Nr 293 vom 15.12.1993.

²³³⁸ OBI Nr 132 zu GA Nr 165 vom 16.7.1999.

²³³⁹ Livelli essenziali di assistenza LEA.

²³⁴⁰ Zur Finanzierung des Sanitätswesens siehe auch Gesetz Nr 662/1996.

Landesgesetz Nr 30 vom 29. Juli 1992²³⁴¹ enthielt neue Bestimmungen über die Führung der Sanitätseinheiten; Bestimmungen zum Personal waren ua im Landesgesetz Nr 10 vom 2. Mai 1995²³⁴² enthalten; Landesgesetz Nr 5 vom 9. Juni 1998²³⁴³ enthielt Änderungen im Bereich der Ausbildung im Gesundheitswesen und andere Bestimmungen im sozio-sanitären Bereich.

Die Aufgaben der Sanitätseinheiten im Umweltschutzbereich wurden mit dem erfolgreichen aufhebenden Referendum vom 18. März 1993 aus dem Sachbereich gem Art 9 Nr 10 ASt herausgelöst. Mit dem Gesetz Nr 61 vom 21. Januar 1994²³⁴⁴ wurde die Nationale Agentur für Umweltschutz (ANPA) errichtet, die Autonome Provinz errichtete mit Landesgesetz Nr 26 vom 19. Dezember 1995²³⁴⁵ eine Landesagentur zur Erfüllung der Aufgaben von Landesinteresse im Umweltbereich (siehe zu den weiteren Entwicklungen die Ausführungen in Kapitel IV.6.).

Mit Gesetzesdekret Nr 175 vom 20. Juni 1997²³⁴⁶ wurden Regelungen hinsichtlich der freiberuflichen Ausübung der Tätigkeiten im Gesundheitsbereich durch Angestellte der Sanitätsbetriebe sowohl innerhalb als auch außerhalb der Einrichtungen (*attività intramuraria* bzw *extramuraria*) getroffen, die jedoch für die Autonome Provinz für nicht anwendbar erklärt wurden, da es sich nicht um eine Modalität der Berufsausübung handelt und sie zuständig ist, die Regelungen hinsichtlich der Verwendung der Einrichtungen im Gesundheitsbereich zu treffen.²³⁴⁷

Mit Art 74 Abs 7 f Gesetz Nr 448 vom 23. Dezember 1998²³⁴⁸ wurde die Ausschließlichkeit der ärztlichen Dienstleistung für den Gesundheitsbetrieb festgelegt.

Mit Landesgesetz Nr 7 vom 5. März 2001²³⁴⁹ erfolgte eine Neuregelung des Landesgesundheitsdienstes; ua wurde der Landessanitätsbetrieb errichtet, der „die

²³⁴¹ ABI Nr 33 vom 11.8.1992.

²³⁴² ABI Nr 24 vom 16.5.1995.

²³⁴³ OBI Nr 2 zu ABI Nr 26 vom 23.6.1998.

²³⁴⁴ Wandelte das Gesetzesdekret Nr 496/1993 mit Änderungen und Ergänzungen um; GA Nr 21 vom 27.1.1994.

²³⁴⁵ ABI Nr 1 vom 2.1.1996.

²³⁴⁶ GA Nr 144 vom 23.6.1997. Umgewandelt mit Gesetz Nr 272/1997.

²³⁴⁷ VfGH Urteil Nr 63/2000 RE Pkt 12.

²³⁴⁸ GA Nr 302 vom 29.12.1998.

²³⁴⁹ OBI Nr 2 zu ABI Nr 12 vom 20.3.2001.

*Befugnisse wahr[nimmt], die in den geltenden Gesetzesbestimmungen für die Sanitätsbetriebe und im Landesgesundheitsplan vorgesehen sind** (Art 5 Abs 3 LG Nr 7/2001).

Die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs befasste sich vornehmlich mit folgenden Themen: Betrieb und Führung der Sanitätsstrukturen; die berufliche Tätigkeit innerhalb und außerhalb der Sanitätsstrukturen; die Ausbildung im Gesundheitsbereich; die Finanzen; die staatlichen Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnisse. Der Anwendungsbereich von Art 2 Abs 2 und Abs 3 DPR Nr 474/1975 und damit der Betrieb und die Führung der Sanitätsstrukturen war Gegenstand mehrerer Urteile, ua fallen die Bereiche der Bluttransfusion,²³⁵⁰ der Krebs- und Palliativfürsorge,²³⁵¹ die Überwachung der Handlungen und der Organe der Sanitätseinheiten,²³⁵² die Kollektivverträge für das Personal²³⁵³ und die Sicherstellung der Zweisprachigkeit,²³⁵⁴ aber auch die Verabreichung von Speisen und Getränken an die Öffentlichkeit²³⁵⁵ in die Befugnisse des Landes gem Art 9 Nr 10 ASt. Was die Regelung der Ausübung der beruflichen Tätigkeit innerhalb und außerhalb der Sanitätsstrukturen anbelangt, stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass diese in die Zuständigkeit der Autonomen Provinz fiel.²³⁵⁶ Hinsichtlich der Zuständigkeiten in Zusammenhang mit der Ausbildung der Allgemeinmediziner sei auf die Ausführungen zu Art 8 Nr 29 ASt verwiesen. Die Kompetenz der Autonomen Provinz gem Art 3 DPR Nr 474/1975 zur Durchführung der einschlägigen Staatsexamina wurde bestätigt,²³⁵⁷ ebenso zur Umsetzung einschlägiger Normen des Unionsrechts.²³⁵⁸ Im Bereich der Finanzen wurde die Befugnis des Staates, die Autonome Provinz von den Finanzierungen im Sektor auszuschließen, bestä-

²³⁵⁰ VfGH Urteil Nr 420/1999 RE Pkt 2 ff.

²³⁵¹ VfGH Urteil Nr 272/2001 RE Pkt 2.

²³⁵² VfGH Urteil Nr 228/1993 RE Pkt 2.

²³⁵³ VfGH Urteil Nr 315/2001 RE Pkt 2.

²³⁵⁴ VfGH Urteil Nr 373/1995 RE Pkt 3.

²³⁵⁵ VfGH Urteil Nr 121/1997 RE Pkt 2 f.

²³⁵⁶ VfGH Urteil Nr 63/2000 RE Pkt 12 hinsichtlich der freiberuflichen Tätigkeit innerhalb der Sanitätsstrukturen. Der analoge Konflikt über die Tätigkeit außerhalb der Sanitätsstrukturen wurde aufgrund der staatlichen Regelung, die eine ausschließliche Tätigkeit in den Sanitätseinrichtungen vorsah (G Nr 448/1998), für erloschen erklärt (RE Pkt 10).

²³⁵⁷ VfGH Urteil Nr 352/1998 RE Pkt 2.

²³⁵⁸ VfGH Urteil Nr 406/2001 RE Pkt 2.

tigt.²³⁵⁹ Hinsichtlich der staatlichen Ausrichtung und Koordinierung der Ausübung der Landeskompetenzen wurde mehrfach die Verletzung von Art 2 bzw 3 GvD Nr 266/1992 gerügt und die einschlägigen Ministerialdekrete für verfassungswidrig erklärt bzw die Nichtanwendbarkeit der staatlichen Normen auf die Autonome Provinz festgehalten.²³⁶⁰

C. Entwicklungen ab 2001

Gem dem reformierten Art 117 Abs 3 Verf kommt den Regionen eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich „Schutz der Gesundheit“ zu, während gem Art 117 Abs 2 lit m Verf der Staat über eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis (und folglich über die Verordnungsbefugnis) hinsichtlich der Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen und sozialen Grundrechte, die im ganzen Staatsgebiet gewährleistet sein müssen, verfügt.

Sowohl die Durchführungsbestimmung DPR Nr 474/1975 als auch die Durchführungsbestimmung DPR Nr 197/1980 wurden mehrfach ergänzt. 2004 wurden mit Durchführungsbestimmung GvD Nr 283/2004 die Zuständigkeiten im Sachgebiet der Aufsicht über die Anwendung der Bestimmungen betreffend die Sozialfürsorge und die Sozialversicherungen sowie die Kontrolle und den Schutz der Arbeit ausgedehnt.²³⁶¹

2006 erfolgte mit Durchführungsbestimmung GvD Nr 168 vom 12. April 2006²³⁶² die Übertragung der im GvD Nr 112/1998 den Regionen zustehenden Verwaltungsbefugnisse (siehe Art 7 DPR Nr 474/1975 idF Art 3 GvD Nr 168/2006), wobei ausdrücklich die Befugnis hinsichtlich der *„Auszahlung der Entschädigungen an Personen, die durch Impfungen, Transfusionen oder Verabreichung von Blutderivaten irreversible Schäden erlitten haben“*, angeführt wird, sofern sie der Autonomen Provinz nicht schon zusteht. Als Generalklausel wurde die Formulierung *„unbeschadet der weiteren Zuständigkeiten, die ihnen aufgrund des Verfassungsgesetzes vom 18. Oktober 2001, Nr. 3 zuerkannt wurden“* eingefügt.

²³⁵⁹ VfGH Urteil Nr 357/1993 RE Pkt 2 f. Siehe auch unter Kapitel III.8 (Finanzautonomie).

²³⁶⁰ VfGH Urteile Nr 121/1997 RE Pkt 3 f; Nr 63/2000 RE Pkt 7 und RE Pkt 12; Nr 272/2001 RE Pkt 2 f.

²³⁶¹ Art 3 Abs 1-bis DPR Nr 197/1980 idF GvD Nr 283/2004.

Ebenso wurden 2006 mit GvD Nr 168/2006 Regelungen hinsichtlich der Errichtung einer Dienststelle des *UVAC (Ufficio Veterinario per gli Adempimenti Comunitari, Veterinäramt für EU-Angelegenheiten)* und einer Außenstelle des *USMAF (Ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera, Gesundheitsamt für Schiff-, Luft- und Grenzverkehr)* eingeführt, um die Koordinierung der jeweiligen Befugnisse auf dem Sachgebiet der öffentlichen Hygiene und Gesundheit, die iSv Art 3 DPR Nr 474/1975 den Autonomen Provinzen Trient und Bozen und den staatlichen Organen zukommen, zu gewährleisten, und zwar mit besonderem Bezug auf lebende Tiere, auf Lebensmittel tierischen Ursprungs, auf Lebensmittel nicht tierischen Ursprungs sowie auf nicht als Lebensmittel dienende, jedoch der Gesundheitskontrolle unterliegende Produkte, welche sowohl aus EU-Ländern stammen und innergemeinschaftlich verbracht werden als auch aus Drittländern kommen (Art 3-bis DPR Nr 474/1975 idF Art 1 GvD Nr 168/2006²³⁶³). Ebenso bestimmt nunmehr Art 4-bis DPR NR 474/1975 idF Art 2 GvD Nr 168/2006, dass die soziale und berufliche Wiedereingliederung der in Strafanstalten im Gebiet der Autonomen Provinzen Trient und Bozen Inhaftierten und Eingewiesenen durch den gemeinsamen Einsatz der genannten Autonomen Provinzen und des Staates gewährleistet wird, die in Ausübung ihrer jeweiligen Kompetenz zusammenarbeiten und zu diesem Zwecke Vereinbarungen abschließen.

2010 erfolgte mit Durchführungsbestimmung GvD Nr 255/2010 eine Ausdehnung der Befugnisse des Landes auf die Aufgaben der gesundheitlichen Betreuung der in Strafanstalten inhaftierten oder eingewiesenen Personen sowie jene im Zusammenhang mit der Jugendrechtspflege einschließlich der Rückerstattung an die therapeutischen Gemeinschaften (für Drogensüchtige, für Kinder und Jugendliche mit psychischen Störungen) der Kosten für den Unterhalt, die Pflege und die ärztliche Betreuung der inhaftierten Personen.²³⁶⁴

Als wesentliche landesgesetzliche Bestimmungen ab 2001 können das Landesgesetz Nr 6 vom 3. Juli 2006 (Schutz der Gesundheit der Nichtraucher und Be-

²³⁶² GA Nr 108 vom 11.5.2006.

²³⁶³ Geändert durch Art 1 Abs 2 lit a und c GvD Nr 252/2010.

²³⁶⁴ Art 1 Abs 4 DPR Nr 474/1975 idF Art 1 Abs 1 GvD Nr 252/2010.

stimmungen im Bereich des Sanitätspersonals)²³⁶⁵, das Landesgesetz Nr 9 vom 2. Oktober 2006 (Änderung der Ordnung des Landesgesundheitsdienstes)²³⁶⁶, das Landesgesetz Nr 1 vom 19. Januar 2012 (Bestimmungen in den Bereichen Bestattungswesen und Feuerbestattung)²³⁶⁷, das Landesgesetz Nr 16 vom 11. Oktober 2012 (Arzneimittelversorgung)²³⁶⁸ und das Landesgesetz Nr 4 vom 19. Juni 2014 (Änderungen des Landesgesetzes Nr 7/2001)²³⁶⁹ genannt werden.

Im Urteil Nr 88/2003 sah der Verfassungsgerichtshof den Staat außerhalb der im Rahmen der Konferenz Staat-Regionen beschlossenen Mindeststandards nicht zuständig, weitere Vorgaben hinsichtlich des Betriebs und der Führung der Drogenbetreuung zu definieren.²³⁷⁰

In Zusammenhang mit der Frage, ob ein staatliches Verbot der Aussetzung von bestimmten Gesundheitsleistungen (Blockierung der Wartelisten) auch für die Autonome Provinz Anwendung findet, erklärte der Verfassungsgerichtshof mit Urteil Nr 162/2007, dass auf der Grundlage der in Art 10 VerfG Nr 3/2001 enthaltenen Günstigkeitsklausel nunmehr die in Art 117 Abs 3 Verf verankerte konkurrierende Zuständigkeit „Schutz der Gesundheit“ für das Land zur Anwendung komme, womit die Kompetenz auch der ausschließlichen staatlichen Gesetzgebungszuständigkeit zur Festlegung der wesentlichen Mindestniveaus gem Art 117 Abs 2 lit m Verf unterliegt.²³⁷¹ Damit zusammenhängende Informationspflichten bzw die Einrichtung einer Kommission durch den Staat erklärte er ebenfalls für verfassungsmäßig, da durch die Beteiligung der Ständigen Konferenz Staat-Regionen dem Prinzip der loyalen Kooperation Genüge getan ist.²³⁷²

Die Pflicht zur ausschließlichen Verwendung staatlicherseits festgelegter Medizinprodukte erachtete der Verfassungsgerichtshof als Ausdruck eines Prinzips

²³⁶⁵ ABI Nr 28 vom 11.7.2006.

²³⁶⁶ ABI Nr 41 vom 10.10.2006.

²³⁶⁷ ABI Nr 4 vom 24.1.2012.

²³⁶⁸ ABI Nr 42 vom 16.10.2012.

²³⁶⁹ ABI Nr 26 vom 1.7.2014.

²³⁷⁰ VfGH Urteil Nr 88/2003 RE Pkt 2 ff.

²³⁷¹ VfGH Urteil Nr 162/2007 RE Pkt 9.

²³⁷² VfGH Urteil Nr 162/2007 RE Pkt 11 bzw RE Pkt 12 f.

der Koordinierung der öffentlichen Haushalte für verfassungskonform.²³⁷³ Hinsichtlich der Wartelisten sah der Verfassungsgerichtshof die Provinz jedoch zur Überprüfung der Wartelisten zuständig, da Wartelisten unter Art 2 Abs 2 DPR Nr 474/1975 fallen.²³⁷⁴

Stellte der Verfassungsgerichtshof ein Zusammentreffen der Kompetenzen gem Art 9 Nr 10 ASt bzw Art 117 Abs 3 Verf mit ausschließlichen Kompetenzen des Staates fest, kamen die staatlichen Kompetenzen auf der Grundlage des Prinzips des Vorrangs zum Tragen. Das war der Fall hinsichtlich der Landesregelungen betreffend der Haltung gefährlicher Hunde (öffentliche Sicherheit gem Art 117 Abs 2 lit h Verf²³⁷⁵) sowie die Zuständigkeit der Finanzwache für Verwaltungsstrafen bei fehlender oder mangelhafter Übermittlung der Daten zu Rezepten (Art 117 Abs 2 lit r Verf²³⁷⁶).

Im Bereich der beruflichen Tätigkeit sah der Verfassungsgerichtshof die Autonome Provinz verpflichtet, das in der einschlägigen staatlichen Bestimmung gem Art 2-septies GD Nr 81/2004²³⁷⁷ verankerte Wahlrecht für die freiberufliche ärztliche Tätigkeit umzusetzen. Da es sich um ein grundlegendes Prinzip handle, müsse sich die Provinz anpassen, wenn sie auch für die Regelung der Arbeitsverhältnisse im Gesundheitsbereich auf der Grundlage von Art 9 Nr 10 ASt zuständig ist.²³⁷⁸ Hinsichtlich der Möglichkeit, Berufsprofile festzulegen (im Anlassfall: Masseur/Physiotherapeut), verwies der Verfassungsgerichtshof auf seine Judikatur zur konkurrierenden Kompetenz im Sachbereich „Berufe“ gem Art 117 Abs 3 Verf, um der Provinz die Zuständigkeit zur Regelung abzusprechen.²³⁷⁹ Auch die Festlegung der Voraussetzungen für den Zugang zu Stellen im Bereich der Leitungsfunktionen sah der Verfassungsgerichtshof der Provinz entzogen, da es sich dabei um grundlegende Prinzipien handle.²³⁸⁰ Die Festlegung der Voraus-

²³⁷³ VfGH Urteil Nr 162/2007 RE Pkt 16 (insb RE Pkt 16.4.).

²³⁷⁴ VfGH Urteil Nr 80/2007 RE Pkt 7 ff.

²³⁷⁵ VfGH Urteil Nr 222/2006 RE Pkt 3.

²³⁷⁶ VfGH Urteil Nr 240/2007 RE Pkt 7.

²³⁷⁷ GA Nr 76 vom 31.3.2004, umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 138/2004, GA Nr 125 vom 29.5.2004.

²³⁷⁸ VfGH Urteil Nr 50/2007 RE Pkt 8 f.

²³⁷⁹ VfGH Urteil Nr 449/2006 RE Pkt 3.

²³⁸⁰ VfGH Urteil Nr 449/2006 RE Pkt 2.3.

setzungen für Einrichtungen, die berufliche Fortbildungen im Gesundheitsbereich anbieten, fällt jedoch unter die Zuständigkeiten der Provinz und gründet sich auf Art 8 Nr 29 und Art 9 Nr 10 ASt bzw Art 117 Abs 4 bzw Abs 3 Verf.²³⁸¹

Hinsichtlich der Festlegung der Standorte, an denen neue Apotheken errichtet werden können, sah der Verfassungsgerichtshof die Gemeinden zuständig, denen im Zuge der Liberalisierungsbestrebungen 2012 diese Kompetenz zugeschrieben worden war,²³⁸² das Land ist nur für die Durchführung der einschlägigen Wettbewerbe zuständig, die diesbezüglichen Voraussetzungen legt der Staat fest (vgl Art 3 Nr 5 DPR Nr 474/1975).²³⁸³

D. Ergebnis

Die Autonome Provinz verfügte 1992 über umfangreiche sekundäre Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse im Bereich der Hygiene und des Gesundheitswesens. Ursprünglich fielen auch eine Reihe von Befugnissen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz unter diesen Kompetenztatbestand,²³⁸⁴ welche aber mit den einschlägigen Durchführungsbestimmungen, den Dekreten des Präsidenten der Republik Nr 474/1975 und Nr 197/1980, keine nähere Ausgestaltung erfuhren.

Nach 1992 wurden die Zuständigkeiten der Autonomen Provinz durch die Übernahme von Kompetenzen weiter ergänzt. Ebenso wurde die Kompetenz der Autonomen Provinz Bozen noch vor Inkrafttreten der Verfassungsreform 2001 durch weitere Durchführungsbestimmungen ergänzt.

Mit dem Inkrafttreten der Verfassungsreform von 2001 sah der Verfassungsgerichtshof die Kompetenz gem Art 9 Nr 10 ASt teilweise durch die in seinen Augen umfassendere Zuständigkeit im Bereich „Schutz der Gesundheit“ gem Art 117 Abs 3 Verf ersetzt, was allerdings einerseits die Anwendung des Prinzips der Prävalenz zur Festlegung der relevanten Kompetenz, andererseits die Anwend-

²³⁸¹ VfGH Urteil Nr 328/2006 RE Pkt 3.1.

²³⁸² Art 2 Gesetz Nr 475/1968 idF Art 11 Abs 1 GD Nr 1/2012.

²³⁸³ VfGH Urteil Nr 255/2013 RE Pkt 6.2 bzw 7.1

²³⁸⁴ Siehe dazu unter die Ausführungen unter IV.6.

barkeit der impliziten Schranke der transversalen staatlichen Kompetenzen nach sich zieht, welche den Anwendungsbereich der Landeszuständigkeit einschränken. Die Schranke der grundlegenden Prinzipien besteht weiter und schränkt die Autonome Provinz inhaltlich durch die Vorgabe neuer Prinzipien ein (zB hinsichtlich der freiberuflichen ärztlichen Tätigkeit). Auch sieht der Verfassungsgerichtshof die Interessen der Autonomen Provinz durch die Teilnahme an den Entscheidungen im Rahmen der Ständigen Konferenz Staat-Regionen ausreichend vertreten, die im Bereich des Gesundheitswesens eine tragende Rolle spielt, insb hinsichtlich der Festlegung der wesentlichen Leistungsniveaus.

In der Gesamtschau lässt sich seit 1992 ein weiterer Ausbau der Befugnisse der Autonomen Provinz auf Ebene der Durchführungsbestimmungen feststellen. Ab 2001 wird die Autonome Provinz auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 mit den Regionen mit Normalstatut gleichgestellt und unterliegt damit auch den transversalen Kompetenzen des Staates, was im Einzelfall zu Einschränkungen über die grundlegenden Prinzipien der Staatsgesetzgebung hinaus führen kann.

11. Sport und Freizeitgestaltung mit den entsprechenden Anlagen und Einrichtungen (Art 9 Nr 11 ASt)

A. Stand 1992

Seit Inkrafttreten des Autonomiestatuts im Jahr 1972 steht der Autonomen Provinz gem Art 9 Nr 11 ASt eine sekundäre Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich „Sport und Freizeitgestaltung mit den entsprechenden Anlagen und Einrichtungen“ zu.

Die Kompetenz weist sachliche Zusammenhänge zur Raumordnung (Art 8 Nr 5 ASt), zu den öffentlichen Arbeiten (Art 8 Nr 17 ASt) und zum Fremdenverkehr (Art 8 Nr 20 ASt) auf.²³⁸⁵ Die öffentlichen Arbeiten an Anlagen und Einrichtungen für den Sport und für die Freizeitgestaltung fallen nicht in den allgemeineren, Kompetenzbereich des Art 8 Nr 17 ASt, sondern werden durch die hier unter-

²³⁸⁵ Siehe dazu die Ausführungen unter IV.5, IV.17 und IV.20.

suchte spezifischere Kompetenz geregelt.²³⁸⁶ Ein sachlicher Zusammenhang kann auch zwischen der Freizeitgestaltung und örtlichen künstlerischen, kulturellen und bildenden Veranstaltungen und Tätigkeiten (Teilbereich des Art 8 Nr 4 ASt) erblickt werden.²³⁸⁷

Außerdem spricht Art 102 Abs 1 ASt²³⁸⁸ der ladinischen Bevölkerung das Recht auf Förderung ihrer Initiativen und Tätigkeiten (ua) auf dem Gebiet der Freizeitgestaltung zu.²³⁸⁹

Mit Art 8 lit f der Durchführungsbestimmung DPR Nr 115 vom 20. Januar 1973²³⁹⁰ wurden die „*Güter des Staates im Bereich [...] des Sportes und der Freizeitgestaltung mit den entsprechenden Anlagen und Einrichtungen*“ an die Autonome Provinz übertragen.

Eine weitere Durchführungsbestimmung, DPR Nr 475 vom 28. März 1975,²³⁹¹ betrifft ausschließlich den hier behandelten Sachbereich. Art 1 DPR Nr 475/1975 bestimmt, dass die bis dahin unmittelbar von Organen des Staates bzw von gesamtstaatlichen oder überprovinzialen öffentlichen Anstalten und Instituten wahrgenommenen Befugnisse der Zentral- und Außenstellen des Staates im Allgemeinen an das Land übergehen.

Laut Art 2 Abs 1 DPR Nr 475/1975 bleibt die Zuständigkeit des Nationalen Olympischen Komitees (*CONI*)²³⁹² und der entsprechenden, internationalen Verbänden angeschlossenen Sportverbände „*in den Grenzen der in Programmen vorgesehenen Wettkampftätigkeiten, die in den internationalen Sportvorschriften geregelt sind, aufrecht*“. Die Begrenzung der Aufgaben des *CONI* und der Verbände auf diese Wettkampftätigkeiten bedeutet für das Land Südtirol eine wichtige Erweiterung der Befugnis, denn im Allgemeinen obliegt dem Komitee neben der

²³⁸⁶ *Reggio d'Acì* (1994) 229.

²³⁸⁷ So auch *Bronzetti* (1985) 172. Zur betreffenden Kompetenz siehe die Ausführungen unter IV.4.

²³⁸⁸ Zwar durch Art 4 Abs 1 lit mm VerfG Nr 2/2001 ersetzt, allerdings nur in Bezug auf die Fersentaler und Zimbern in Gemeinden des Trentino und somit ohne jegliche Auswirkungen auf Südtirol und die vorliegende Analyse: Art 102 ASt igF entspricht diesbezüglich dem Stand von 1992.

²³⁸⁹ Ausführung der Paketmaßnahme Nr 93.

²³⁹⁰ OBI zu GA Nr 101 vom 18.4.1973.

²³⁹¹ OBI zu GA Nr 252 vom 20.9.1975.

²³⁹² Eingeführt und geregelt im Gesetz Nr 426 vom 16.2.1942, später im GvD Nr 242 vom 23.7.1999.

Vorbereitung für die Teilnahme an Olympischen Spielen „*die Regelung der Sporttätigkeit im allgemeinen, die Aufsicht über die Sportvereine, die Genehmigung der Satzungen dieser Sportvereine, die Kontrolle über die Sportanlagen.*“²³⁹³

Das CONI und das Land koordinieren gem Art 2 Abs 2 DPR Nr 475/1975 die in die entsprechende Zuständigkeit fallenden Maßnahmen periodisch in einem Programm, um einen rationalen Einsatz der Finanzierungsmittel für den Sport und dessen Anlagen und Einrichtungen zu gewährleisten. Laut Abs 3 bestimmt das CONI jährlich im Einvernehmen mit der Autonomen Provinz das Ausmaß seines finanziellen Beitrags unter Berücksichtigung der Erfordernisse des Sports und der entsprechenden Anlagen und Einrichtungen, laut Abs 4 bestimmt auch das Sportkreditinstitut jährlich im Einvernehmen „*das Gesamtausmaß und die Bestimmung der im Bereich des [...] Provinzgebietes zu gewährenden Darlehen.*“

Laut Art 3 Abs 1 DPR Nr 475/1975 übt das Land die Verwaltungsbefugnisse der staatlichen Organe „*hinsichtlich der anderen örtlichen Körperschaften und Anstalten, Einrichtungen und Organisationen aus*“, die auf dem hier untersuchten Sachgebiet tätig sind. Abs 2 bestimmt für den Fall einer Auflösung dieser Körperschaften durch das Landesgesetz den Übergang des Personals auf das Land (auf Antrag) und die Übertragung der beweglichen und unbeweglichen Sachen in das Vermögen der Provinz.

Art 4 Abs 1 DPR Nr 475/1975 bestimmt:

„Solange mit Landesgesetz auch hinsichtlich der Einzelheiten für die Einstufung des Personals nicht anders bestimmt wird, das im Sinne des nachstehenden Absatzes überstellt wird, üben die gesamtstaatlichen oder überprovinzialen öffentlichen Anstalten und Institute nach Artikel 1 [...] weiterhin ihre Befugnisse aus, und ihre diese Ziele betreffenden Tätigkeitsprogramme müssen im voraus von der betroffenen Provinz genehmigt werden.“

Gem Abs 2 gehen sowohl die für zu beendende Tätigkeiten zuständige Personal als auch die dafür benötigten beweglichen und unbeweglichen Sachen der Außenstellen von öffentlichen Anstalten an das Land über. Laut Abs 3 werden die „*Maßnahmen der Liquidation und der Übertragung des Vermögens der [...] An-*

²³⁹³ Bonell/Winkler (2010) 305.

stalten auf die Provinzen sowie der Überstellung des Personals [...] mit Dekret des die Aufsicht über die Anstalt führenden Ministers im Einvernehmen mit dem Schatzminister und im Einverständnis mit der betroffenen Provinz“ innerhalb von 90 Tagen nach Inkrafttreten des in Abs 1 genannten Landesgesetzes erlassen.

Art 5 DPR Nr 475/1975 bestimmt die weitere Zuständigkeit der staatlichen Organe für Verfahren mit bereits bestehender Zahlungsverpflichtung, für die Liquidation weiterer Jahresraten von bereits laufenden mehrjährigen Ausgaben (Abs 1) sowie für Maßnahmen in Bezug auf bereits durch Geldbeträge gedeckte Finanzierungen, die in den Rückständen verblieben sind (Abs 2: bis zum 31. Dezember 1975).

Art 56 ff DPR Nr 616/1977 – in Südtirol nach Maßgabe des DPR Nr 526/1987 anwendbar²³⁹⁴ – übertrug den Regionen mit Normalstatut Verwaltungsbefugnisse im Fremdenverkehr und Gastgewerbe. Im Zuge dessen wurden auch einige den Sport und die Freizeitgestaltung betreffende Befugnisse an die Regionen mit Normalstatut übertragen, obwohl diese hierfür keine Gesetzgebungsbefugnis besaßen:

„la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici. Restano ferme le attribuzioni del CONI per l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali. Per gli impianti e le attrezzature da essa promossi, la regione si avvale della consulenza tecnica del CONI“ [Art 56 Abs 2 lit b DPR Nr 616/1977]; „la vigilanza sulle attività svolte e sui servizi gestiti, nel territorio regionale, per quanto riguarda le attività turistico-ricreative, dagli automobil club provinciali“ (lit c).

Den Gemeinden wurden dagegen die Verwaltungsbefugnisse im Bereich „promozione di attività ricreative e sportive“ übertragen (Art 60 lit a DPR Nr 616/1977).²³⁹⁵

Den Regionen wurden auch im Zuge der Übertragung von Verwaltungsbefugnissen im Gesundheitswesen Befugnisse in Zusammenhang mit dem Sport übertragen:

²³⁹⁴ Siehe dazu die diesbezüglichen Ausführungen im allgemeinen Teil im Kapitel III.3.B.

²³⁹⁵ Für die Sonderregelung des DPR Nr 526/1987 hinsichtlich der im Allgemeinen an Gemeinden übertragenen Verwaltungsbefugnisse siehe erneut die betreffenden Ausführungen unter III.3.B.

„igiene e [...] tutela sanitaria delle attività sportive“ (Art 27 Abs 1 lit g DPR Nr 616/1977); dazu gehört insb die „tutela sanitaria delle attività sportive svolte dalla federazione medico-sportiva italiana; i centri di medicina sportiva del CONI“ (Art 27 Abs 2 lit b DPR Nr 616/1977).

a) Sport

Das Land Südtirol regelte mit Landesgesetz Nr 32 vom 9. August 1977²³⁹⁶ Förderungsmaßnahmen für die Errichtung, den Umbau, die Erweiterung und den Ausbau von Sportanlagen, mit Landesgesetz Nr 29 vom 25. November 1987²³⁹⁷ den Einsatz der Finanzierungsmittel für den Sport und für die entsprechenden Anlagen und Sportgeräte.

Auf gesamtstaatlicher Ebene wurden mit Gesetzesdekret Nr 2 vom 3. Januar 1987²³⁹⁸ ua Maßnahmen für den Bau und die Modernisierung von Sportanlagen und für die Verwirklichung bzw Fertigstellung von Basis-Sportstrukturen („*strutture sportive di base*“) verabschiedet. Einige Bestimmungen des Gesetzesdekrets wurden in der Folge von regionalen Gebietskörperschaften angefochten; der Verfassungsgerichtshof fasst diese wie folgt zusammen:

„[...] le principali questioni di merito [...] concernono l'art. 1, commi 3°, 4° e 5° [...], dove sono previsti vari tipi di intervento statale [...] su impianti sportivi. Tali interventi [...] si distinguono in tre categorie (art. 1, alinea), a seconda che abbiano ad oggetto: a) impianti destinati a ospitare gli incontri dei campionati mondiali di calcio [...] (art. 1 c. 3°); b) impianti destinati 'a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline sportive, con strutture polifunzionali' (art. 1, c. 4° e 5°); c) impianti destinati 'a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva mediante la realizzazione di strutture polifunzionali' (art. 1, c. 4° e 5°). [...], le Province di Bolzano e di Trento limitano la propria impugnazione agli interventi aventi ad oggetto gli impianti di cui alle lettere b e c.“²³⁹⁹

Der Verfassungsgerichtshof nimmt die Rekurse der Autonomen Provinzen an und erklärt die angefochtenen Bestimmungen²⁴⁰⁰ unter Berufung auf Art 9 Nr 11 ASt und das DPR Nr 475/1975²⁴⁰¹ für verfassungswidrig, wobei der Verfassungsge-

²³⁹⁶ ABI Nr 46 vom 13.9.1977. Zuletzt geändert durch Art 4 LG Nr 2 vom 11.1.1980.

²³⁹⁷ ABI Nr 55 vom 9.12.1987.

²³⁹⁸ GA Nr 3 vom 5.1.1987. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 65 vom 6.3.1987 (GA Nr 55 vom 7.3.1987).

²³⁹⁹ VfGH Urteil Nr 517/1987 RE Pkt 3.

²⁴⁰⁰ Laut VfGH „art. 1 commi 4° e 5° della legge n. 65 del 1987“ (RE Pkt 4.1.), allerdings handelt es sich eindeutig um die Bestimmungen des Art 1 Abs 4 und 5 GD Nr 2/1987 idF Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 65/1987, zumal Art 1 Gesetz Nr 65/1987 nur aus drei Absätzen besteht.

²⁴⁰¹ Im Urteil fälschlicherweise als DPR Nr 745/1975 bezeichnet. Siehe VfGH Beschluss Nr 688/1988.

richtshof die Bestimmungen des Art 1 und Art 2 der Durchführungsbestimmung wie folgt auslegt:

„[...] le competenze esercitabili dallo Stato attraverso il C.O.N.I. sono limitate [...] alle attività agonistiche (con i relativi impianti e attrezzature) che siano regolate, e non semplicemente riconosciute, dall'ordinamento sportivo internazionale, purché si tratti di competizioni programmate, e non occasionate da particolari circostanze o da particolari momenti; e, [...] significa che le Province di Trento e di Bolzano estendono la loro competenza sulle restanti attività sportive (con i relativi impianti e attrezzature), non importa se agonistiche o non agonistiche. [...]

Quando l'art. 1, commi 4° e 5°, disciplina tali interventi [Art 1 Abs 1 lit b und lit c GD Nr 2/1987 igF] attribuendone la programmazione allo Stato, nella persona del Ministro per il turismo e lo spettacolo, si pone in stridente contrasto con l'art. 9, n. 11, St. T.A.A., come interpretato e determinato dagli artt. 1 e 2, alinea, del d.P.R. n. 745 [475!] del 1975, che affida all'autonomia legislativa provinciale la disciplina e la programmazione delle attività sportive, agonistiche e non, che non hanno un carattere programmato e non sono regolate dall'ordinamento sportivo internazionale.²⁴⁰²

Der Verfassungsgerichtshof weist auch das von der Staatsadvokatur vorgebrachte Argument, wonach ein gesamtstaatliches Interesse in Bezug auf die Abhaltung von Meisterschaften bestünde, ab:

„Di fronte alla contraria e univoca valutazione del legislatore in sede di formulazione delle norme di attuazione dello Statuto l'interprete non può far valere le sue proprie valutazioni, tanto più che non può confondersi la rilevanza sportiva del fenomeno (peraltro di varia natura, svolgendosi i campionati a molteplici livelli: nazionali, regionali, provinciali, anche locali) con quella giuridica.²⁴⁰³

Der Staat ist folglich nur für Sportveranstaltungen und die entsprechenden Einrichtungen und Anlagen zuständig, wenn es sich um Wettkämpfe handelt, die durch die internationale Sportrechtsordnung geregelt (zB Europameisterschaften) und nicht nur anerkannt (zB nationale Meisterschaften) werden.²⁴⁰⁴ Das Land beschränkte sich in seiner Gesetzgebung aber stets auf die Anlagen und Einrich-

²⁴⁰² VfGH Urteil Nr 517/1987 RE Pkt 4.1.

²⁴⁰³ VfGH Urteil Nr 517/1987 RE Pkt 4.1.

²⁴⁰⁴ Siehe *Rampulla*, La Corte 'si esercita' sullo sport [Anmerkung zu VfGH Urteil Nr 517/1987], Le Regioni 1988, 431 (454 ff), der auch eine kritische Anmerkung anbringt: „La Corte pare aver voluto dimostrare veramente troppo. Da un lato la norma di attuazione faceva riferimento ad attività agonistiche che trovino i loro referenti disciplinatori negli ordinamenti sportivi internazionali e non certo alle sole competizioni direttamente regolate da norme internazionali sportive. Dall'altro, così ragionando, si intesta alle Province autonome il potere di disciplinare con legge non solo gli impianti, ma anche le attività agonistiche dei campionati nazionali delle diverse discipline: a quando, per assurdo, una legge alto-atesina che varii localmente la disciplina del fuorigioco o introduca il 17° atleta in panchina nel calcio?“

tungen sowie auf die Förderung des Sports und griff nicht in die nationale Sportrechtsordnung (CONI und Sportverbände) ein.

Der Verfassungsgerichtshof erklärt auch Bestimmungen über die staatliche Finanzierung der Maßnahmen für verfassungswidrig, da sie Art 78 und Art 80 ASt verletzen, welche der Autonomen Provinz Bozen die Befugnis zuordnen, die Finanzierung in den Bereichen ihrer Zuständigkeiten definitiv mit Gesetz zu regeln.²⁴⁰⁵

Nicht verfassungswidrig ist dagegen laut Verfassungsgerichtshof einerseits jene staatliche Bestimmung, mit der den Gemeinden und anderen Körperschaften zugestanden wird, Projekte für den Bau großer Sportanlagen direkt beim Tourismusminister einzubringen, um Zugang zum sog „*Fondo investimenti e occupazione (FIO)*“ zu erhalten,²⁴⁰⁶ andererseits jene Bestimmung, welche bei Bau- und Ausbauprojekten von Sportanlagen der Gemeinden und anderer Körperschaften ein Gutachten des CONI (auf provinzieller oder auf staatlicher Ebene je nach finanziellem Ausmaß der Projekte) vorsieht, da es technischer Natur ist und nicht an die Stelle von anderen, verwaltungstechnischen Gutachten der Organe des Landes tritt.²⁴⁰⁷

Das Land erhob auch Befugniskonflikt gegen das Ministerialdekret vom 22. Mai 1987, mit dem Kriterien und Parameter zur Erstellung eines jährlichen Programmes der Maßnahmen im Bereich der Sportanlagen gem Art 1 Abs 4 GD Nr 2/1987 festgelegt wurden. Der Verfassungsgerichtshof stellt fest, dass mit der Verfassungswidrigkeit jener gesetzlichen Bestimmung, welche den Titel und die Voraussetzung des Ministerialdekrets und der Befugnisse des Ministers im Allgemeinen darstellte, auch die Aufhebung des Dekrets einhergeht.

Die Zuständigkeit der Autonomen Provinz Bozen wurde auch durch Gesetzesdekret Nr 22 vom 2. Februar 1988²⁴⁰⁸ bestätigt, das hinsichtlich der Autonomen

²⁴⁰⁵ VfGH Urteil Nr 517/1987 RE Pkt 6.1. sowie RE Pkt 6.2.

²⁴⁰⁶ VfGH Urteil Nr 517/1987 RE Pkt 9.

²⁴⁰⁷ VfGH Urteil Nr 517/1987 RE Pkt 10.

²⁴⁰⁸ GA Nr 27 vom 3.2.1988. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 92 vom 21.3.1988 (GA Nr 71 vom 25.3.1988).

Provinz Bozen festhält, dass die Regelung der Maßnahmen hinsichtlich der Anlagen durch die Provinz erfolgt und folglich die einschlägigen Finanzmittel zuzuweisen sind.²⁴⁰⁹ Art 1 Abs 3 GD Nr 22/1988 änderte Art 1 Abs 4 GD Nr 2/1987 insofern, als die Autonomen Provinzen Bozen und Trient nun explizit von den Programmen des Tourismusministers ausgeschlossen sind.

Darüber hinaus sehen einige Bestimmungen des Gesetzesdekrets Nr 22/1988 vor, dass die Autonomen Provinzen diverse staatliche Finanzierungsmaßnahmen auf der Grundlage von getrennten Maßnahmenprogrammen der Provinzen für die beiden Arten von Sportanlagen (Art 1 Abs 1 lit a und b GD Nr 2/1987 igF: *attività agonistiche* und *esercizio dell'attività sportiva*) nutzen können. Die betreffenden Bestimmungen wurden von der Autonomen Provinz Trient angefochten, der Verfassungsgerichtshof konnte jedoch keinen Verstoß gegen die Finanzautonomie der Provinz feststellen, da diese nicht einer zentralen Programmierung unterliegt und völlig frei hinsichtlich der beabsichtigten Maßnahmen sei.²⁴¹⁰ Die Finanzierung durch den Staat, die Einteilung der Sportanlagen in zwei Kategorien und die in den staatlichen Bestimmungen vorgesehene Erstellung von zwei getrennten Maßnahmenprogrammen wurden indes nicht angefochten.²⁴¹¹

In der Folge regelte der Landesgesetzgeber mit Landesgesetz Nr 5 vom 17. August 1989²⁴¹² die Verwendung der staatlichen Beiträge (laut Art 1) und ermächtigte die Darlehens- und Depositenkasse (in Art 2), den Gemeinden und Gemeindeverbänden Darlehen zu Lasten des Landes Südtirol für die Errichtung von Sportanlagen zu gewähren. Diese Maßnahmen werden gem Art 2 Abs 2 LG Nr 5/1989 auf der Grundlage von Programmen durchgeführt, „*die jährlich von der Landesregierung genehmigt und der Darlehens- und Depositenkasse übermittelt werden müssen.*“ Weitere Bestimmungen regeln die Gesuche zur Einbeziehung in das Programm (Art 3 LG Nr 5/1989) sowie die verschiedenen Beziehungen und Verpflichtungen zwischen Landesregierung, Gemeinden oder Gemeindeverbänden

²⁴⁰⁹ VfGH Urteil Nr 834/1988 RE Pkt 3.

²⁴¹⁰ VfGH Urteil Nr 1111/1988 RE Pkt 4. Siehe auch RE Pkt 5, 6 und 7.

²⁴¹¹ VfGH Urteil Nr 1111/1988 RE Pkt 4.

²⁴¹² ABI Nr 37 vom 22.8.1989.

und der Darlehens- und Depositenkasse (Art 4 und Art 5). Die Tilgungsraten werden gem Art 5 Abs 2 LG Nr 5/1989 von der Landesregierung für die Kreditnehmer beglichen.

Das Landesgesetz Nr 19 vom 16. Oktober 1990²⁴¹³ über Maßnahmen zugunsten des Sports betrifft insb Förderungsmaßnahmen (Art 2) und die Einrichtung des Landessportbeirats (Art 3).

b) Freizeitgestaltung

Im Bereich der Freizeitgestaltung verabschiedete der Landesgesetzgeber Landesgesetz Nr 29 vom 20. Juni 1978²⁴¹⁴, mit dem das Land Südtirol die Aufgaben (Art 1), die Güter (Art 2) und das Personal (Art 3) des *ENAL*²⁴¹⁵ übernahm. Eine derartige Übernahme ist in Art 4 DPR Nr 475/1975 vorgesehen. Art 5 Abs 1 LG Nr 29/1978 ermächtigte die Landesregierung, *„Ausgaben für selbst durchzuführende Maßnahmen zu übernehmen und Körperschaften, Vereinigungen, Komitees, Arbeitskreisen oder Organisationen, die irgendwie als geeignet erachtet werden, Beihilfen zu gewähren.“*

Auf Staatsebene wurde mit Art 1-bis GD Nr 481 vom 18. August 1978²⁴¹⁶ ua das *ENAL* aufgelöst und liquidiert (Abs 1), wobei – bis zum 31. März 1979 und nach dem Verfahren gem Art 113 ff DPR Nr 616/1977 – das Vermögen und das Personal des *ENAL* an die Regionen, die Einkünfte hingegen an die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften übergehen sollen (Abs 5).

Art 1-sexies Abs 9 GD Nr 481/1978 bestimmt ferner die Aufteilung der Einkünfte des *ENAL* unter den Gemeinden gem Art 120 Abs 1 und 2 DPR Nr 616/1977 – mit Ausnahme der Einnahmen aus dem *Enalotto*-Spiel, welche dem Staat zukommen sollen.

²⁴¹³ ABI Nr 49 vom 30.10.1990.

²⁴¹⁴ ABI Nr 34 vom 11.7.1978.

²⁴¹⁵ Siehe KglD Nr 582 vom 1.5.1925, umgewandelt in Gesetz Nr 562 vom 18.3.1926 sowie GvD Nr 624 vom 22.9.1945 (*„Cambiamento di denominazione dell'Opera Nazionale Dopolavoro in Ente Nazionale Assistenza Lavoratori“*). Die öffentliche Körperschaft war bis zum Jahr 1978 (siehe nachstehend) auf dem Gebiet der Freizeitgestaltung tätig.

²⁴¹⁶ GA Nr 237 vom 25.8.1978. Umgewandelt mit Änderungen durch Gesetz Nr 641 vom 21.10.1978 (GA Nr 298 vom 24.10.1978).

Ua gegen die Bestimmung des Art 1-sexies GD Nr 481/1978 (im Urteil: Art 1-sexies des Umwandlungsgesetzes Nr 641/1978) legte die Autonome Provinz Bozen Rekurs ein. Der Verfassungsgerichtshof befasste sich erst nach zehn Jahren im Urteil Nr 532/1988 mit dem Rekurs und schloss die Anwendbarkeit der Bestimmungen über die Übernahme des Vermögens an die Regionen und über die Verteilung der Einkünfte unter den Gemeinden auf die Autonome Provinz aus.²⁴¹⁷ Die Zuweisung an den Staat der Einnahmen aus dem *Enalotto* erachtet der Verfassungsgerichtshof als verfassungskonform, da die Lotterie nicht in den Bereich der Freizeitgestaltung falle und überdies gesamtstaatlichen Charakter aufweise.²⁴¹⁸

Auf Landesebene wurde Art 5 LG Nr 29/1978 mit Inkrafttreten des Landesgesetzes Nr 22 vom 8. Juli 1983²⁴¹⁹ aufgehoben (Art 9) und die Förderung des Freizeitwesens einer umfassenden Neuregelung zugeführt. Art 1 Abs 1 LG Nr 22/1983 bezeichnet das Freizeitwesen als „*die Gesamtheit der Erholungsmöglichkeiten und –initiativen, die in der arbeitsfreien Zeit die sozialen Beziehungen des Menschen stärken und vertiefen und seine seelische, geistige und körperliche Entwicklung fördern.*“ Kennzeichnend dafür ist laut Abs 2 die freiwillige und aktive Beanspruchung des Angebots, die Vielzahl der Institutionen und Organisationen, die Flexibilität der Methoden und Organisationsformen und die Ausrichtung auf Interessen, Bedürfnisse, Lebensbedingungen und Lebenssituationen der Bevölkerung sowie, laut Abs 3 als wesentliches Merkmal, der vorwiegende Einsatz ehrenamtlicher Mitarbeiter.

Art 2 LG Nr 22/1983 bestimmt, dass das Land das Freizeitwesen fördert, wobei dies nur im Bereich der Erholung nach Maßgabe des Landesgesetzes Nr 22/1983 erfolgt, während die Bereiche der Förderung rein kultureller oder sportlicher Betätigung sowie der außerschulischen Jugendarbeit in eigenen Gesetzen geregelt werden. Diese Abgrenzung des Bereichs Freizeitwesen vom Be-

²⁴¹⁷ VfGH Urteil Nr 532/1988 RE Pkt 2.

²⁴¹⁸ VfGH Urteil Nr 532/1988 RE Pkt 5.

²⁴¹⁹ ABI Nr 36 vom 19.7.1983.

reich der Kultur bekräftigt auch der VfGH in den ansonsten nicht den hier behandelten Sachbereich betreffenden VfGH Urteilen Nr 206 und 207/1985.²⁴²⁰

Gefördert werden laut Art 4 Abs 1 LG Nr 22/1983 insb Errichtung, Ausbau, Ergänzung und Instandhaltung von Anlagen und Einrichtungen für die Freizeitgestaltung, wenn dafür ein entsprechender Bedarf besteht, eine dauerhafte Einrichtung oder Organisation für die Führung errichtet wurde, Vorschriften über Führung und Benutzung erlassen wurden und der Rechtsträger sich verpflichtet, die Zweckbestimmung der Sache über mindestens neun Jahre nicht mutwillig zu ändern. Laut Abs 2 werden nur ausschließlich oder vorwiegend für die Freizeitgestaltung bestimmte Anlagen und Einrichtungen sowie unabhängige Teile von Mehrzweckanlagen und –einrichtungen gefördert.

Ebenso kann das Land gem Art 6 LG Nr 22/1983 Zuschüsse für Ankauf, Errichtung, Umbau und Verbesserung von Räumen, Anlagen und Ausstattungsgegenständen für die Freizeitgestaltung gewähren, ohne die Zuständigkeit der Gemeinden zu berühren.

Beihilfen und Zuschüsse können ferner an Einrichtungen, Vereinigungen, innerbetriebliche Freizeitorganisationen, Ausschüsse und andere Organisationen für Erholung und Freizeitgestaltung auf Amateurebene für die jährliche Tätigkeit der Vereinigungen, den Ankauf von Ausstattungsgegenständen, Geräten und Gebrauchsmaterial, für Tagungen und Veranstaltungen, für Kurse zur Aus- und Fortbildung der Vereinsfunktionäre sowie für andere zweckmäßige Vorhaben gewährt werden (Art 7 Abs 1 LG Nr 22/1983). Das Land kann laut Art 7 Abs 2 LG Nr 22/1983 auch Ausgaben für selbst durchzuführende Maßnahmen auf Antrag des Landesrats für Freizeitwesen übernehmen.

Art 8 LG Nr 22/1983 regelt schließlich die Einreichung der Gesuche und Unterlagen für die Gewährung der Begünstigungen laut Art 6 und Art 7 LG Nr 22/1983.

²⁴²⁰ Gleichlautend in VfGH Urteil Nr 206/1985 RE Pkt 2 bzw Nr 207/1985 RE Pkt 3.

B. Entwicklungen 1992 – 2001

Im Zeitraum von 1992 bis 2001 sind weder im Bereich des Sports noch in jenem der Freizeitgestaltung gesetzliche oder verfassungsgerichtliche Entwicklungen zu verzeichnen, die für den hier behandelten sekundären Zuständigkeitsbereich von Relevanz sind.

C. Entwicklungen seit 2001

Während Art 117 Verf bis 2001 keine Zuständigkeit der Regionen mit Normalstatut im Bereich des Sports vorsah, besteht gem Art 117 Abs 3 Verf idF VerfG Nr 3/2001 eine konkurrierende Zuständigkeit im Bereich „Ordnung des Sportwesens“, welcher laut Verfassungsgerichtshof auch die entsprechenden Anlagen und Einrichtungen umfasst:

„[...] non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo [...] ne consegue che lo Stato deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, salvo una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 118, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003).“²⁴²¹

Somit umfasst der Sachbereich der Ordnung des Sportwesens auch Anlagen und Einrichtungen und die Förderung des Sports,²⁴²² da Bestimmungen über eine direkte staatliche Finanzierung zur Ausübung der institutionellen Tätigkeiten und zur Förderung und zum Ausbau der Programme im Bereich „*sport sociale*“ an Körperschaften im Bereich der Sportförderung für verfassungswidrig erklärt wurden. Da die Regionen auch über Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich verfügen, ist ihre Einbeziehung erforderlich.²⁴²³

Auf Landesebene wurde eine Verfahrensvereinfachung im Bereich des Sports mit Art 1 DLH Nr 1 vom 3. Januar 2014²⁴²⁴ beschlossen: Die Beiträge gem Art 2 Abs

²⁴²¹ VfGH Urteil Nr 424/2004 RE Pkt 8.2.

²⁴²² Siehe dazu *Padula*, La competenza legislativa regionale in materia di „ordinamento sportivo“ – una novità apparente, *Le Regioni* 2006, 363 (368 ff).

²⁴²³ VfGH Urteil Nr 424/2004 RE Pkt 13.

²⁴²⁴ ABI Nr 2 vom 14.1.2014.

1 lit a Nr 7²⁴²⁵ und 7-bis²⁴²⁶ LG Nr 19/1990 igF werden von der Landesregierung zukünftig ohne Einholen eines Gutachtens des Landessportbeirates gewährt.

Ausführliche Kriterien und Modalitäten für die Gewährung von wirtschaftlichen Vergünstigungen in den Bereichen Sport und Freizeit sind derzeit in der Anlage zum Beschluss der Landesregierung Nr 4 vom 8. Januar 2014²⁴²⁷ festgelegt. Davon abgesehen, sind auch in Bezug auf das Freizeitwesen keine normativen Entwicklungen auf Staatsebene und auf Landesebene zu verzeichnen.

Der Verfassungsgerichtshof äußerte sich seit der Verfassungsreform des Jahres 2001 weder zur Landeskompetenz im Sport noch zu jener hinsichtlich Freizeitgestaltung. Die Nähe des Bereichs Freizeitgestaltung zum Fremdenverkehr wurde vom Gesetzgeber bereits durch Art 56 DPR Nr 616/1977 unterstrichen, indem bestimmt wurde, dass die Verwaltungsbefugnisse der Regionen im Fremdenverkehr und Gastgewerbe auch die Förderung der „*attività [...] ricreative*“ und die Errichtung der dazugehörigen Anlagen und Einrichtungen umfassen. Nun wurde dieser verwandte und bedeutendere Sachbereich des Tourismus²⁴²⁸ mit der Reform von 2001 zu einer Residualkompetenz der Regionen mit Normalstatut. Dies lässt die Annahme durchaus plausibel erscheinen, dass auch der Bereich Freizeitgestaltung nunmehr eine residuale Zuständigkeit darstellt. Das völlige Fehlen kompetenzrechtlicher Streitigkeiten lässt zudem das gesamtstaatliche Interesse an diesem Sachbereich verhältnismäßig gering erscheinen.

D. Ergebnis

Die sekundäre Gesetzgebungskompetenz im Bereich Sport und Freizeitgestaltung (Art 9 Nr 11 ASt) hat seit der Streitbeilegungserklärung im Jahr 1992 keine wesentlichen Änderungen durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs erfahren, obwohl die Verfassung seit der Reform von 2001 einen konkurrierenden

²⁴²⁵ „zur Verwirklichung, zur Verbesserung, zum Ausbau, zur Vervollständigung und zur Umstrukturierung von Sportanlagen mit den entsprechenden Zusatzeinrichtungen, von Kinderspielflächen und von anderen Sportzweckbauten“.

²⁴²⁶ „zum Ankauf von Liegenschaften für Vereinssitze und von Grundstücken für die Verwirklichung von Sportanlagen sowie für die entsprechenden finanziellen Lasten und Projektierungs- und Zusatzspesen“.

²⁴²⁷ Abrufbar unter <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

Zuständigkeitsbereich zur „Ordnung des Sportwesens“ vorsieht. Der Verfassungsgerichtshof beschäftigte sich nicht mit der Frage, ob die sekundäre statistarische Kompetenz weiterhin anwendbar sei, oder ob die konkurrierende Zuständigkeit des Art 117 Abs 3 Verf als vorteilhafteres Regime laut Art 10 VerfG Nr 3/2001 angesehen werden kann. Aufgrund der eindeutigen Regelung des Bereichs in der Durchführungsbestimmung DPR Nr 475/1975 und der nachfolgenden Judikatur des Verfassungsgerichtshofs ist davon auszugehen, dass der statistarische Kompetenzbereich im Konfliktfall weiterhin anwendbar ist.

Eine etwaige residuale Kompetenz im Bereich der Freizeitgestaltung sollte aufgrund der Günstigkeitsklausel des Art 10 VerfG Nr 3/2001 auch für Südtirol gelten und die Befugnis des Landes bestärken, da die Beachtung von in Staatsgesetzen festgelegten Grundsätzen nicht mehr erforderlich wäre. Aufgrund der fehlenden Judikatur des Verfassungsgerichtshofs – auch in Bezug auf Regionen mit Normalstatut – kann diesbezüglich allerdings keine sichere Aussage getroffen werden.

VI. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

In Beantwortung der eingangs gestellten Frage wurden die Entwicklungen und Veränderungen der Autonomie Südtirols seit der Streitbeilegungserklärung 1992 nachgezeichnet und inhaltlich analysiert. Die rechtlichen Parameter bildeten das Autonomiestatut und die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen, die einschlägige Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, die Reform der Verfassung durch das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 und die unionsrechtlichen Vorgaben.

Bei der Analyse wurden die primären und sekundären Kompetenzen gem Art 8 und Art 9 ASt unter Einschluss der tertiären Kompetenzen der Autonomen Provinz nach Sachbereichen getrennt in ihrer Entwicklung beleuchtet und für jede Kompetenz ein Ergebnis festgehalten.

²⁴²⁸ Siehe dazu die entsprechenden Ausführungen unter IV.20.

Das Gesamtergebnis der Entwicklungen der Autonomie Südtirols zeigt für die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen des Landes ein differenziertes Bild.

1. Allgemein

A. Europäische Union

Die Mitgliedschaft Italiens in der EU wirkte sich auf die Entwicklung der Autonomie in dreifacher Hinsicht aus.

Erstens wurden der EU von ihren Mitgliedstaaten schrittweise neue Kompetenzen übertragen, die diese zum Erlass einheitlicher oder vereinheitlichender Regelungen nutzte. Die daraus resultierenden Vorgaben und die aus dem primären Unionsrecht sich ergebenden Rahmenbedingungen binden die Autonome Provinz und schränken ihre Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse inhaltlich zunehmend ein. Gleichzeitig wurden durch das Unionsrecht aber auch neue Möglichkeiten grenzüberschreitender Zusammenarbeit für die nachgeordneten Gebietskörperschaften eröffnet, doch sind diese an die innerstaatlich eingeräumten Kompetenzen gekoppelt. Ein Beispiel dafür ist die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ).

Zweitens spielten die Konvergenzkriterien im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion einerseits und die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts andererseits mit den damit verbundenen Sanierungsanforderungen an den gesamtstaatlichen Haushalt eine zentrale Rolle bei der Ausdehnung der Kompetenzen der Autonomen Provinz in Form von Delegationen (dynamische Autonomie).

Drittens beeinflussten die unionsrechtlichen Vorgaben aus der Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik („Europäische Wirtschaftsregierung“) die Ausgestaltung der Finanzautonomie. Eine Folge davon sind der Stabilitätspakt und die staatlichen Prinzipien der Koordinierung der öffentlichen Finanzen.

Ganz allgemein hat die Autonome Provinz in allen ihren Kompetenzbereichen das Unionsrecht zu beachten. Dazu zählen insbesondere das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit, das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger und die Grundfreiheiten des Binnenmarkts.

B. Finanzautonomie

Die Finanzautonomie wurde im Untersuchungszeitraum konsolidiert und gefestigt. Zu nennen sind der Grundsatz der Heranziehung der nahezu gesamten auf das Gebiet der Provinz bezogenen Erträge aus den staatlichen Steuern zur Finanzierung des Landeshaushalts und eine Erweiterung der Abgabenaufgaben. Dieser Konsolidierung steht der Verzicht auf weitere Einnahmequellen wie der variablen Quote oder der Beteiligung an Sonderfonds gegenüber. Die aus kompetenzrechtlicher Sicht positiv zu wertende Übernahme weiterer Zuständigkeiten ist allerdings an den Verzicht auf den zustehenden Kostenersatz für deren Ausübung gebunden.

Diese Entwicklungen stehen in engem Zusammenhang mit den unionsrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise in Europa verschärft wurden. Dazu gehören in erster Linie die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten, die Eindämmung der öffentlichen Ausgaben und der schrittweise Abbau der Staatsschulden. Dies hat dazu geführt, dass die durch den Staat festgelegten Prinzipien der Koordinierung der öffentlichen Finanzen auch auf die Autonome Provinz Anwendung finden.

Künftige Änderungen der Finanzautonomie erfordern nunmehr eine einvernehmliche bilaterale Vorgangsweise zwischen der Regierung des Staates und der Autonomen Provinz, die in einem Briefwechsel zwischen Ministerpräsident *Renzi* und Bundeskanzler *Faymann* völkerrechtlich vorgesehen ist.

C. Verhandlungsprinzip

Das Verhandlungsprinzip spielt insgesamt in der Ausgestaltung der Autonomie Südtirols nach wie vor eine tragende Rolle. Dies gilt sowohl für die Ausarbeitung

von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut als auch für Änderungen der Bestimmungen des Autonomiestatuts zur Finanzautonomie.

D. Verfassungsreform 2001

Die Auswirkungen der Verfassungsreform durch das Verfassungsgesetz Nr 3/2001 sind unterschiedlich ausgefallen. Einerseits sind in manchen Sachbereichen primäre Kompetenzen der Autonomen Provinz zu residualen Gesetzgebungskompetenzen geworden, die weniger Schranken unterliegen. Andererseits besetzen die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse des Staates umfassende Aspekte der autonomen Sachbereiche und schränken dadurch deren Anwendungsbereich ein. Zudem gilt das Prinzip des Parallelismus zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen nicht mehr, sondern die flexible Formel des Art 118 Abs 1 Verf. Hinzu kommt, dass die Neuordnung der Kompetenzverteilungskriterien einzelne Sicherungsmechanismen, die 1992 die Beziehungen zwischen und die Wirkungen von staatlichen und autonomen Normen determiniert hatten, entweder hinfällig geworden sind (Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis) oder in ihrem Anwendungsbereich nicht mehr eindeutig definiert sind (Anpassungspflicht des Landesgesetzgebers).

Eindeutig konsolidiert wurden die Befugnisse der Autonomen Provinz in Bezug auf die internationale und die europäische Komponente als Aspekt der autonomen Gesetzgebung und Verwaltung. Die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes wurde auf Verfassungsebene kodifiziert und führte in der Folge durch die entsprechende staatliche Ausführungsgesetzgebung auch zu einer Erweiterung der Rolle der Autonomen Provinz bei ihrer Beteiligung am Rechtsetzungsverfahren auf Unionsebene. Sowohl bei der Ausübung der Außenbefugnisse als auch bei der Beteiligung an der Entstehung von Unionsrecht und bei der Umsetzung und Anwendung von Unionsrecht oder Völkerrecht bleibt ausschlaggebend, in welchen Materien die Autonome Provinz über Zuständigkeiten verfügt.

Eine Erweiterung der Autonomie erfolgte auch durch die Unanwendbarkeit der staatlichen Präventivkontrolle gegenüber Landesgesetzen.

2. Änderungen der autonomen Kompetenzen

Die Analyse der Entwicklung der einzelnen Kompetenzen der Autonomen Provinz seit 1992 zeigt unterschiedliche Ergebnisse. Dabei ist zwischen Kompetenzen ohne wesentliche Änderung (A.), Kompetenzerweiterungen (B.), Kompetenzeinschränkungen (C.) sowie Kompetenzen mit Erweiterungen und Einschränkungen (D.) zu differenzieren.

A. Kompetenzen ohne wesentliche Änderung

In einigen Bereichen sind keine grundlegenden Veränderungen der Autonomie festzustellen. Der Anwendungsbereich dieser Kompetenzen ist seit 1992 unter Berücksichtigung der relevanten Durchführungsbestimmungen und der einschlägigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes im Wesentlichen gleich geblieben. Allerdings schließt dies nicht aus, dass durch die Verfassungsreform des Jahres 2001 die Möglichkeit eröffnet wurde, insbesondere durch die transversalen Kompetenzen (Schutz des Wettbewerbs, Zivilrechtsordnung, Festlegung der wesentlichen Standards für die Leistungen auf dem Gebiet der bürgerlichen und sozialen Rechte, Umweltschutz) auf die inhaltliche Ausübung der autonomen Zuständigkeiten Einfluss zu nehmen. Zu diesen Kompetenzen gehören:

- Ortsnamengebung (Art 8 Nr 2 ASt),
- Schutz und Pflege der geschichtlichen, künstlerischen und volklichen Werte (Art 8 Nr 3 ASt),
- örtliche Sitten und Gebräuche, Hörfunk und Fernsehen (Art 8 Nr 4 ASt),
- Landschaftsschutz (Art 8 Nr 6 ASt),
- Gemeinnutzungsrechte (Art 8 Nr 7 ASt),
- Mindestkultureinheiten und geschlossener Hof (Art 8 Nr 8 ASt),
- Handwerk (hinsichtlich Förderung) (Art 8 Nr 9 ASt),
- geförderter Wohnbau (Art 8 Nr 10 ASt),
- Binnenhäfen (Art 8 Nr 11 ASt),
- Fischerei (Art 8 Nr 15 ASt),
- Almwirtschaft (Art 8 Nr 16 ASt),
- Wasserleitungen (Art 8 Nr 17 ASt),
- öffentliche Arbeiten (hinsichtlich der Durchführung derselben) (Art 8 Nr 17 ASt),

- Seilbahnen (Art 8 Nr 18 ASt),
- Land- und Forstwirtschaft (Art 8 Nr 21 ASt),
- Enteignungen (hinsichtlich der Durchführung derselben) (Art 8 Nr 22 ASt),
- öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt (Art 8 Nr 25 ASt),
- Kindergärten (Art 8 Nr 26 ASt),
- Schulfürsorge (Art 8 Nr 27 ASt),
- öffentliche Vorführungen (Art 9 Nr 6 ASt),
- Regelung der Beschwerden in Zusammenhang mit öffentlichen Betrieben (Art 9 Nr 7 ASt),
- Sport und Freizeitgestaltung (Art 9 Nr 11 ASt).

B. Kompetenzerweiterungen

In einer Reihe von Sachbereichen ist seit 1992 ein Kompetenzzuwachs festzustellen, der va im Wege von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut erfolgte. Ebenso wurden Kompetenzen auf der Grundlage von staatlichen oder regionalen Gesetzen erweitert. Dabei wurden weitere Zuständigkeiten übertragen und/oder näher ausführt. Zu diesen Materien gehören:

- Zivilschutz (Art 8 Nr 13 ASt),
- Bergbau, einschließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche (Art 8 Nr 14 ASt),
- Pflanzen- und Tierschutzparke (hinsichtlich des Nationalparks Stilfser Joch) (Art 8 Nr 16 ASt),
- Straßenwesen (Art 8 Nr 17 ASt),
- Kommunikations- und Transportwesen (Art 8 Nr 18 ASt),
- öffentliche Dienste (Art 8 Nr 19 ASt),
- Wasserbauten (Art 8 Nr 24 ASt),
- Schulbau (Universität) (Art 8 Nr 28 ASt)
- Unterricht an Grund- und Sekundarschulen (ua Universität) (Art 9 Nr 2 ASt),
- Handel (Art 9 Nr 3 ASt),
- Nutzung öffentlicher Gewässer (Art 9 Nr 9 ASt),
- Hygiene und Gesundheitswesen (Art 9 Nr 10 ASt),
- Energie (Art 12 bis 14 ASt).

Im Bereich Messen und Märkte (Art 8 Nr 12 ASt) wurde die Zuständigkeit der Autonomen Provinz nach 1992 durch die Aufhebung zentraler staatlicher Regelungen

gen und folglich durch eine tiefgreifende Änderung des gesamtstaatlichen Rechtsrahmens ausgedehnt, die auf Unionsrecht zurückzuführen ist.

Die Verfassungsreform des Jahres 2001 brachte ebenfalls eine teilweise Ausdehnung einzelner Kompetenzen. Einige Kompetenzen sind durch die Günstigkeitsklausel des Art 10 VerfG Nr 3/2001 nunmehr als residuale Kompetenzen zu qualifizieren, die weniger Schranken unterliegen als die primären Kompetenzen, wobei jedoch als Konsequenz auch die transversalen Gesetzgebungsbefugnisse des Staates bzw die gesamte Neuordnung der Kompetenzen einschließlich Art 118 Verf zum Tragen kommen (ausgenommen die Ersatzgewalt gemäß Art 120 Abs 2 Verf bis zum Erlass einschlägiger Durchführungsbestimmungen). Zu diesen Materien gehören:

- Handwerk (Art 8 Nr 9 ASt),
- Messen und Märkte (Art 8 Nr 12 ASt),
- Jagd (Art 8 Nr 15 ASt),
- Tourismus (Art 8 Nr 20 ASt),
- Land- und Forstwirtschaft (Art 8 Nr 21 ASt),
- Schulfürsorge (einschließlich Hochschulfürsorge) (Art 8 Nr 27 ASt),
- Handel (Art 9 Nr 3 ASt),
- Öffentliche Betriebe (Art 9 Nr 7 ASt),
- Förderung der Industrieproduktion (Art 9 Nr 8 ASt).

Die Zuständigkeit im Sachbereich Energie (Art 9 Nr 9 sowie Art 12 – Art 14 ASt) wurde durch die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich Produktion, Transport und gesamtstaatliche Verteilung der Energie gemäß Art 117 Abs 3 Verf wesentlich erweitert. Ebenso ist die konkurrierende Zuständigkeit im Bereich des Gesundheitsschutzes gemäß Art 117 Abs 3 Verf umfassender ausgestaltet als die Kompetenz für Hygiene und Gesundheitswesen (Art 9 Nr 10 ASt).

Hinsichtlich der Wirtschaftskompetenzen ist im Zusammenhang mit der Verfassungsreform festzuhalten, dass der Charakter als residuale bzw als konkurrierende Kompetenz eine Kehrseite aufweist: die ausschließliche staatliche Zuständigkeit zum Schutz des Wettbewerbs gemäß Art 117 Abs 2 lit e Verf und die (Liberalisierungs-)Vorgaben des Unionsrechts, so dass der Autonomen Provinz kaum noch Regelungskompetenzen verbleiben.

In einigen Fällen wurden die statutarischen Sachbereiche auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 durch weitere konkurrierende Kompetenzen gemäß Art 117 Abs 3 Verf ergänzt. Zu diesen Materien gehören:

- Hörfunk und Fernsehen (Art 8 Nr 4 ASt): konkurrierende Zuständigkeit gemäß Art 117 Abs 3 Verf im Bereich Kommunikationswesen;
- Land- und Forstwirtschaft, (Art 8 Nr 21 ASt): konkurrierende Kompetenz gemäß Art 117 Abs 3 Verf für Außenhandel und Ernährung;
- Arbeitsvermittlung (Art 8 Nr 23, Art 9 Nr 5 ASt): konkurrierende Kompetenz gemäß Art 117 Abs 3 Verf im Bereich Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit.

C. Kompetenzeinschränkungen

In einer Reihe von Sachbereichen wurden die 1992 bestehenden Zuständigkeiten der Autonomen Provinz beschränkt. Die Einschränkung erfolgte in erster Linie durch die Verfassungsreform des Jahres 2001. Zu diesen Kompetenzen gehören:

- Ämterordnung und Personal (Art 8 Nr 1 ASt),
- Raumordnung (Art 8 Nr 5 ASt),
- Landschaftsschutz hinsichtlich der Umweltschutzaspekte (Art 8 Nr 6 ASt),
- Handwerk (Art 8 Nr 9 ASt),
- Zivilschutz (Art 8 Nr 13 ASt),
- Bergbau (Art 8 Nr 14 ASt),
- Jagd (Art 8 Nr 15 ASt),
- Pflanzen- und Tierschutzparks (Art 8 Nr 16 ASt),
- Öffentliche Arbeiten (Art 8 Nr 17 ASt),
- Kommunikations- und Transportwesen (Art 8 Nr 18 ASt),
- Öffentliche Dienste (Art 8 Nr 19 ASt),
- Tourismusberufe (Art 8 Nr 20 ASt),
- Öffentliche Fürsorge und Wohlfahrt (Art 8 Nr 25 ASt),
- Berufsertüchtigung und Berufsausbildung (Art 8 Nr 29 ASt),
- Handel (Art 9 Nr 3 ASt),
- Lehrlingswesen (Art 9 Nr 4 ASt),
- Öffentliche Betriebe (Art 9 Nr 7 ASt).

Die Einschränkungen resultieren in erster Linie aus den transversalen staatlichen Kompetenzen im Bereich des Schutzes des Wettbewerbs, der Zivilrechtsordnung, der Festsetzung der wesentlichen Leistungen im Rahmen der bürgerlichen

und sozialen Rechte, die auf dem gesamten Staatsgebiet garantiert werden müssen, des Schutzes der Umwelt und des Ökosystems sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Die damit verbundene Beschränkung der Autonomie kann beispielhaft anhand nachstehender Kompetenzen dargestellt werden:

Im Bereich Ämterordnung und Personal (Art 8 Nr 1 ASt) fällt die Regelung des privatisierten Dienstverhältnisses durch die ausschließliche staatliche Kompetenz in der Zivilgesetzgebung gemäß Art 117 Abs 2 lit I Verf nunmehr beinahe zur Gänze dem Staat zu. Hinzu kommen die Einschränkungen durch die grundlegenden Prinzipien zur Koordinierung der öffentlichen Finanzen.

Des Weiteren gelten die Verwaltungsverfahren als Leistung, für die iSv Art 117 Abs 2 lit m Verf ein einheitlicher Mindeststandard festzulegen ist.

Zudem ist der Handlungsspielraum zur Regelung des Vergaberechts durch die ausschließliche Kompetenzen des Staates im Bereich Zivilrecht gemäß Art 117 Abs 2 lit I Verf und Schutz des Wettbewerbs gemäß Art 117 Abs 2 lit e Verf umfassend beschränkt worden. Die Kompetenz gemäß Art 8 Nr 1 ASt stellt sich nur mehr als eingeschränkte organisatorische Autonomie dar.

Eine weitere durch die Reform von 2001 stark beschnittene Kompetenz ist die Raumordnung (Art 8 Nr 5 ASt), die durch die als vorrangig betrachteten staatlichen Zuständigkeiten in den Bereichen Schutz des Wettbewerbs, Zivil- und Strafgesetzgebung und Umweltschutz limitiert wird.

Auch der Bereich des Zivilschutzes (Art 8 Nr 13 ASt) ist von der staatlichen Kompetenz im Bereich des Umweltschutzes betroffen, ebenso die Kompetenz im Bereich Bergbau, einschließlich Thermalgewässer (Art 8 Nr 14 ASt), wobei letztere Kompetenz auch durch die ausschließliche staatliche Zuständigkeit im Bereich des Schutz des Wettbewerbs determiniert wird.

Der Bereich der Jagd (Art 8 Nr 15 ASt) wird durch die transversale staatliche Zuständigkeit im Umweltschutz inhaltlich sehr stark eingeschränkt.

Dasselbe gilt für die Zuständigkeit im Bereich Pflanzen- und Tierschutzparke (Art 8 Nr 16 ASt).

Durch die ausschließliche Kompetenz des Staates im Bereich des Zivilrechts und des Schutzes des Wettbewerbs wesentlich eingeschränkt ist die Zuständigkeit im Bereich öffentliche Arbeiten (Art 8 Nr 17 ASt), und zwar hinsichtlich des Aspekts der Vergabeverfahren, wobei hier auch die Vorgaben des Unionsrechts eine wesentliche Rolle spielen.

Der Bereich der öffentlichen Dienste (Art 8 Nr 19 ASt) unterliegt den Vorgaben gemäß Art 117 Abs 2 lit e Verf, wobei wiederum das Unionsrecht weitgehende Vorgaben beinhaltet.

Die Interpretation der Zuständigkeiten im Bereich der Ortspolizei in Stadt und Land (Art 9 Nr 1 ASt) und von Art 20 ASt zieht den Anwendungsbereich sehr eng und schließt nunmehr angesichts der ausschließlichen staatlichen Zuständigkeit im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit alle Aspekte aus, die mit der Verbrechensvorbeugung oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung in Zusammenhang stehen.

Die höchstrichterliche Auslegung konkurrierender Kompetenzen wie jene betreffend „Berufe“, welche dem Staat die Festlegung der Berufsbilder, der fachlichen Qualifikationen sowie der Berufe selbst vorbehält, führte zu einer entsprechenden Einschränkung der Zuständigkeiten der Autonomen Provinz in den Bereichen Handwerk (Art 8 Nr 9 ASt) und Fremdenverkehr (Art 8 Nr 20 ASt).

Der Umweltschutz ist gesondert zu betrachten, da er nicht als Sachgebiet im Autonomiestatut genannt ist, die Autonome Provinz jedoch auf der Grundlage der Zuständigkeit im Gesundheitswesen gemäß Art 9 Nr 10 ASt sowie einer Reihe weiterer primärer Befugnisse eine umfassende Umweltpolitik realisiert hat. Mit dem Verfassungsgesetz Nr 3/2001 änderte sich die Rechtslage, da der Staat gemäß Art 117 Abs 2 lit s Verf über eine ausschließliche Kompetenz im Bereich Umwelt verfügt, die in der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes zu einer sehr engen Auslegung bestehender Landeszuständigkeiten geführt hat und von staatlicher Seite unter bloß eingeschränkter Einbeziehung des Landes ausgeübt wurde. Darin liegt eine eindeutige Einschränkung der im Jahr 1992 bestehenden Zu-

ständigkeiten der Autonomen Provinz. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass der Umweltschutz weitgehend unionsrechtlich determiniert ist.

Neben den Änderungen, die durch die Verfassungsreform von 2001 realisiert wurden, kam es auch zu einem Verlust bzw zu einer Einschränkung statutari-scher Kompetenzen durch tiefgreifende Änderungen des gesamtstaatlichen Rechtsrahmens, die zu einem wesentlichen Teil auf Unionsrecht zurückzuführen sind. Dies betrifft in besonderer Weise die Zuständigkeiten im Bereich der Arbeit, nämlich die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsbücher und die Kategorien und Berufsbezeichnungen der Arbeiter (Art 8 Nr 23 ASt, Art 9 Nr 4 ASt und Art 10 ASt bzw Art 9 Nr 4 ASt), sowie den Bereich der Bildung (Art 8 Nr 29 ASt, Art 9 Nr 4 ASt hinsichtlich des Lehrlingswesens), aber auch den Bereich des Gesundheitswesen (Art 9 Nr 10 ASt hinsichtlich der extramuralen Tätigkeit der Ärzte). Ebenso haben sich durch die völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich des Eigentumsrechts Änderungen in der gesamtstaatlichen Rechtslage ergeben, die zu einer Einschränkung der Zuständigkeit im Bereich Enteignungen (Art 8 Nr 22 ASt) geführt haben.

Zusätzlich zu den durch staatliche Regelungen verursachten Einschränkungen der autonomen Befugnisse haben auch die unionsrechtlichen Vorgaben zu einer inhaltlichen Einschränkung der Möglichkeit geführt, in Ausübung der autonomen Kompetenzen differenzierende Entscheidungen zu treffen. Besonders berührt sind davon folgende Kompetenzen:

- Landschaftsschutz (Art 8 Nr 6 ASt),
- Öffentliche Arbeiten (Art 8 Nr 17 ASt),
- Fremdenverkehr (Art 8 Nr 20 ASt),
- Handel (Art 9 Nr 3 ASt),
- Energie (Art 9 Nr 9, Art 12 - 14 ASt).

D. Kompetenzen mit Erweiterungen und Einschränkungen

Mehrere Kompetenzen wurden seit 1992 sowohl erweitert als auch eingeschränkt. Zu diesen gehören:

- Handwerk (Art 8 Nr 9 ASt),

- Zivilschutz (Art 8 Nr 13 ASt),
- Bergbau (Art 8 Nr 14 ASt),
- Pflanzen- und Tierschutzparke (Art 8 Nr 16 ASt),
- Kommunikations- und Transportwesen (Art 8 Nr 18 ASt),
- Öffentliche Dienste (Art 8 Nr 19 ASt),
- Tourismus (Art 8 Nr 20 ASt),
- Handel (Art 9 Nr 3 ASt),
- Öffentliche Betriebe (Art 9 Nr 7 ASt).

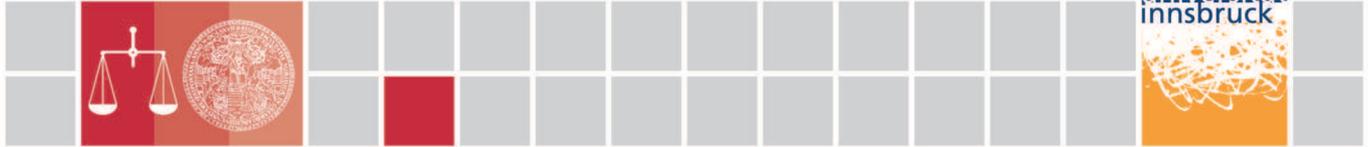
Die Erweiterung der gegenständlichen Kompetenzen erfolgte einerseits durch Durchführungsbestimmungen und auf der Grundlage staatlicher bzw regionaler Gesetze, andererseits durch die Einordnung in die Kategorie der residualen Kompetenzen als Folge der Verfassungsreform von 2001. Die Einschränkungen resultieren überwiegend aus den ausschließlichen transversalen Kompetenzen des Staates und sind damit auf die Verfassungsreform von 2001 zurückzuführen.

3. Conclusio

Die seit dem Jahr 1992 eingetretenen Entwicklungen der Autonomie beinhalten sowohl Erweiterungen als auch Einschränkungen der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Autonomen Provinz. Die Erweiterungen und Einschränkungen halten sich auf den ersten Blick in Summe und rein zahlenmäßig in etwa die Waage. Nach 1992 kam es zu Erweiterungen der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen. Die Verfassungsreform von 2001 brachte ebenfalls Erweiterungen einzelner Kompetenzen, gleichzeitig aber auch Einschränkungen, die aus den transversalen ausschließlichen Kompetenzen des Staates resultieren. Diese (neuen) staatlichen Kompetenzen bergen zudem die Gefahr von weiteren Beschränkungen der Autonomie. Im Bereich wirtschaftsrelevanter Kompetenzen und in der Finanzautonomie spielt zudem das Unionsrecht eine bestimmende Rolle.

Es bleibt festzuhalten, dass die beiden Entwicklungslinien der Erweiterung und der Einschränkung der Autonomie völkerrechtlich unterschiedlich zu beurteilen sind. Während die Erweiterungen des Regelungsregimes dem Ziel der Umsetzung und Weiterentwicklung der Autonomie zum Schutz der in Südtirol lebenden

sprachlichen Minderheiten dienen und daher völkerrechtlich erlaubt sind, begegnen die Einschränkungen von Kompetenzen – ohne Zustimmung der Schutzmacht Österreich – rechtlichen Bedenken, da sie den völkerrechtlich garantierten *status quo* der Autonomie des Jahres 1992 verletzen. Diese Einschränkungen sind daher von Italien wieder rückgängig zu machen bzw aufzuheben. Von der „Wiederherstellungspflicht“ ausgenommen sind lediglich jene Kompetenzbeschränkungen, die zwingend aus dem Unionsrecht resultieren.



Parere legale

Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiara- zione di chiusura della vertenza 1992

reso da

Prof. univ. Dr. Walter Obwexer
Istituto di diritto europeo e internazionale
Università di Innsbruck
Innrain 52
A-6020 Innsbruck
Tel: 0043 512 507 8300
e-mail: walter.obwexer@uibk.ac.at

ao. Prof. univ. Dr. Esther Happacher
Istituto di diritto italiano
Università di Innsbruck
Innrain 52
A-6020 Innsbruck
Tel: 0043 512 507 8238
e-mail: esther.happacher@uibk.ac.at

Innsbruck, fine aprile 2015

Indice

Elenco delle abbreviazioni

Elenco delle abbreviazioni.....	6
I. Punto di partenza e quesiti posti	6
II. Quadro di diritto internazionale e dell'Unione europea	6
1. L'ancoraggio internazionale dell'autonomia.....	6
A. L'Accordo di Parigi.....	6
B. Pacchetto e calendario operativo	6
C. Il rilascio della quietanza liberatoria nel 1992	6
D. Funzione di tutela dell'Austria	6
2. Le condizioni dovute all'appartenenza dell'Italia all'UE.....	6
A. L'attribuzione di competenze all'Unione	6
B. I tipi di competenze dell'Unione	6
a) Competenza esclusiva	6
b) Competenze concorrenti.....	6
c) Competenze di sostegno	6
d) Competenze specifiche	6
C. Le competenze esclusive dell'Unione	6
a) Ambiti	6
b) Effetti sull'autonomia altoatesina	6
D. Competenza concorrente dell'Unione.....	6
a) Ambiti	6
b) Effetti sull'autonomia dell'Alto Adige	6
E. Competenza complementare dell'Unione	6
a) Ambiti	6
b) Effetti sull'autonomia dell'Alto Adige	6
F. Esercizio delle competenze da parte dell'Unione.....	6
a) Regolamenti	6
b) Direttive.....	6
c) Decisioni	6
d) Accordi.....	6

G.	Vincoli degli Stati membri al diritto dell'Unione nell'esercizio delle proprie competenze.....	6
a)	Vincoli generali	6
b)	Le libertà fondamentali del mercato interno.....	6
c)	Diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione.....	6
d)	Diritti fondamentali dell'UE.....	6
e)	Limitazioni scelte dal diritto derivato.....	6
III.	Le fonti costituzionali dell'autonomia nella legislazione e nell'amministrazione	6
1.	Dal Trattato di Parigi al Secondo Statuto di autonomia.....	6
2.	Autonomia legislativa e amministrativa nel Secondo Statuto di autonomia.....	6
A.	Competenze e limiti	6
B.	Norme di attuazione allo Statuto di autonomia	6
3.	Sviluppo dell'autonomia dal 1972 al 1992	6
A.	Attuazione del Pacchetto	6
B.	DPR n. 616/1977 e DPR n. 526/1987	6
C.	Riforma dell'autonomia finanziaria.....	6
4.	Sviluppi dal 1992 fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001	6
A.	Deleghe	6
B.	D.lgs. n. 112/1998	6
C.	Legge costituzionale n. 2/2001	6
5.	Contenuti dell'autonomia e legge costituzionale n. 3/2001	6
„	6	
A.	Aspetti istituzionali.....	6
B.	Competenza legislativa regionale nel titolo V della Costituzione.....	6
C.	Potestà amministrative delle Regioni nel titolo V della Costituzione.....	6
D.	Limiti delle competenze legislative regionali nel titolo V della Costituzione.....	6
E.	Art 10 L.C. n. 3/2001: ripercussioni della riforma sulle autonomie speciali	6
6.	Controllo statale sulla legittimità costituzionale della normativa rientrante nell'autonoma potestà legislativa e amministrativa.....	6
A.	Prima della legge costituzionale n. 3/2001.....	6
B.	Dopo la legge costituzionale n. 3/2001.....	6

7. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.....	6
8. Autonomia finanziaria	6
A. Premessa	6
B. Dotazione finanziaria	6
c) Sviluppi dal 2001 in poi.....	6
d) Conclusioni	6
C. Contabilità e gestione del bilancio	6
a) Situazione al 1992	6
b) Sviluppi dal 1992 al 2001.....	6
c) Sviluppi dal 2001 in poi.....	6
d) Conclusioni	6
9. Particolare disciplina dei rapporti tra Stato e Provincia sul piano legislativo e amministrativo: il d.lgs. n. 266/1992	6
A. Situazione al 1992	6
a) Art. 1 del d.lgs. n. 266/1992	6
b) Art. 2 del d.lgs. n. 266/1992	6
c) Art. 3 del d.lgs. n. 266/1992	6
d) Art. 4 del d.lgs. n. 266/1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
a) Art. 1 del d.lgs. n. 266/1992	6
b) Art. 2 del d.lgs. n. 266/1992	6
c) Art. 3 del d.lgs. n. 266/1992	6
d) Art. 4 del d.lgs. n. 266/1992	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
a) Art. 1 del d.lgs. n. 266/1992	6
b) Art. 2 del d.lgs. n. 266/1992	6
c) Art. 3 del d.lgs. n. 266/1992	6
d) Art. 4 del d.lgs. n. 266/1992	6
D. Conclusioni	6
10. Potere sostitutivo dello Stato.....	6
A. Situazione al 1992	6

B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
11.	Provincia autonoma e diritto dell'Unione europea.....	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
12.	Provincia autonoma e relazioni estere.....	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
IV.	Competenze primarie ai sensi dello Statuto di autonomia.....	6
1.	Ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (art. 8, n. 1, StA)	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
2.	Toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della Provincia di Bolzano (art. 8, n. 2, StA).....	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001.....	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni.....	6
3.	Tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (art. 8, n. 3, StA)	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
4.	Usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed	

educative locali, e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive (art. 8, n. 4, StA).....	6
A. Situazione al 1992	6
a) Usi e costumi locali e istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali	6
b) Mezzi radiotelevisivi	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
a) Usi e costumi locali nonché istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative.....	6
b) Radiotelevisione	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
a) Usi e costumi locali nonché istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative.....	6
b) Radiotelevisione	6
D. Conclusioni	6
a) Usi e costumi locali nonché istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative.....	6
b) Radiotelevisione	6
5. Urbanistica e piani regolatori (Art. 8, n. 5, StA)	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
6. Tutela del paesaggio (art. 8, n. 6, StA)	6
A. Situazione al 1992	6
a) Tutela del paesaggio	6
b) Tutela dell'ambiente.....	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001.....	6
a) Tutela del paesaggio	6
b) Tutela dell'ambiente.....	6
C. Sviluppi dal 2001.....	6
a) Tutela del paesaggio	6

b) Tutela dell'ambiente	6
D. Conclusioni	6
a) Tutela del paesaggio	6
b) Tutela dell'ambiente	6
7. Usi civici (art. 8, n. 7, StA),	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
8. Ordinamento delle minime proprietà colturali, anche agli effetti dell'articolo 847 del codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini (art. 8, n. 8, StA)	6
A. Situazione al 1992	6
a) Ordinamento delle minime proprietà colturali.....	6
b) Maso chiuso e comunità familiari	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
a) Ordinamento delle minime proprietà colturali.....	6
b) Maso chiuso e comunità familiari	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
a) Ordinamento delle minime proprietà colturali.....	6
b) Maso chiuso e comunità familiari	6
D. Conclusioni	6
9. Artigianato (art. 8, n. 9, StA).....	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
10. Edilizia sovvenzionata (art. 8, n. 10, StA),	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6

11. Porti lacuali (art. 8, n. 11, StA).....	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
12. Fiere e mercati (art. 8, n. 12, StA)	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
13. Opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (art. 8, n. 13, StA)	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
14. Miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (art. 8, n. 14, StA),.....	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
15. Caccia e pesca (Art 8, n. 15, StA)	6
A. Situazione al 1992	6
a) Caccia.....	6
b) Pesca.....	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
a) Caccia	6
b) Pesca.....	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
a) Caccia.....	6
b) Pesca.....	6
D. Conclusioni	6

a) Caccia.....	6
b) Pesca.....	6
In materia di pesca la Provincia autonoma di Bolzano mantiene sostanzialmente invariata dal 1992 la propria potestà legislativa.....	6
16. Alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna (art 8, n. 16, StA).....	6
A. Situazione al 1992	6
a) Alpicoltura	6
b) Parchi per la protezione della flora e della fauna	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
a) Alpicoltura	6
b) Parchi per la protezione della flora e della fauna	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
a) Alpicoltura	6
b) Parchi per la protezione della flora e della fauna	6
D. Conclusioni	6
a) Alpicoltura	6
b) Parchi per la protezione della flora e della fauna	6
17. Viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, comma 1, n. 17, StA).....	6
A. Situazione nel 1992	6
a) Viabilità di interesse provinciale	6
b) Acquedotti.....	6
c) Lavori pubblici di interesse provinciale	6
B. Sviluppi tra il 1992 e il 2001	6
a) Viabilità di interesse provinciale	6
b) Acquedotti.....	6
c) Lavori pubblici di interesse provinciale	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
a) Viabilità di interesse provinciale	6
b) Acquedotti.....	6
c) Lavori pubblici di interesse provinciale	6
D. Conclusioni	6

a)	Viabilità di interesse provinciale	6
b)	Acquedotti.....	6
c)	Lavori pubblici di interesse provinciale	6
18.	Comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia (Art 8, n. 18, StA).....	6
A.	Situazione al 1992	6
a)	Comunicazioni e trasporti	6
b)	Trasporto funiviario.....	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
a)	Comunicazioni e trasporti	6
b)	Trasporto funiviario.....	6
C.	Sviluppi a partire dal 2001	6
a)	Comunicazioni e trasporti	6
b)	Trasporto funiviario.....	6
D.	Conclusioni.....	6
19.	Assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (Art 8, n. 19, StA)	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni.....	6
20.	Turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci (art. 8, n. 20 StA)	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni.....	6
21.	Agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica (art. 8, comma 1, n. 21, StA).....	6
A.	Situazione nel 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6

C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
22. Espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, comma 1, n. 22, StA)	6
A. Situazione nel 1992	6
B. Sviluppi tra il 1992 e il 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
23. Costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento (art. 8, n. 23 StA)	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi a partire dal 2001	6
D. Conclusioni	6
24. Opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria (art. 8, comma 1, n. 24, StA)	6
A. Situazione nel 1992	6
B. Sviluppi tra il 1992 e il 2001	6
C. Sviluppi dal 2001 in poi	6
D. Conclusioni	6
25. Assistenza e beneficenza pubblica (Art 8, n. 25, StA)	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C. Sviluppi dal 2001	6
D. Conclusioni	6
26. Scuola materna (art. 8, n. 26, StA)	6
A. Situazione al 1992	6
B. Sviluppi dal 1992 al 2001.....	6
C. Sviluppi dal 2001	6
D. Conclusioni	6
27. Assistenza scolastica per i settori dell'istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa (art. 8, comma 27, StA).....	6
A. Situazione al 1992	6

B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001	6
D.	Conclusioni	6
28.	Edilizia scolastica (art. 8, n. 28, StA)	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001	6
D.	Conclusioni	6
29.	Addestramento e formazione professionale (Art. 8, n. 29, StA)	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
V -	Competenze secondarie	6
1.	Polizia locale urbana e rurale (art. 9, comma 1, n. 1, StA)	6
A.	Situazione nel 1992	6
B.	Sviluppi tra il 1992 e il 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
2.	Istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) (Art 9, n. 2, Sta).....	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
4.	Apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori (Art. 9, n. 4, StA).....	6
A.	Situazione al 1992	6
a)	Apprendistato.....	6
b)	Libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori.....	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
a)	Apprendistato.....	6
b)	Libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori.....	6

C.	Sviluppi dal 2001	6
a)	Apprendistato.....	6
b)	Libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori.....	6
D.	Conclusioni	6
a)	Apprendistato.....	6
b)	Libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori.....	6
5.	Costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento (art. 9, n. 5, StA)	6
6.	Spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (art. 9, comma 1, n. 6, StA).....	6
A.	Situazione nel 1992	6
B.	Sviluppi tra il 1992 e il 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
7.	Esercizi pubblici, fermi restando i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'Interno di annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, i provvedimenti adottati nella materia, anche se definitivi. La disciplina dei ricorsi ordinari avverso i provvedimenti stessi è attuata nell'ambito dell'autonomia provinciale (art. 9, n. 7, StA)	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
D.	Conclusioni	6
8.	Incremento della produzione industriale (art. 9, comma 1, n. 8, StA).....	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi dal 2001	6
D.	Conclusioni	6
9.	Utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico (art. 9, comma 1, n. 9, StA)	6
A.	Situazione nel 1992	6
a)	Generale utilizzazione delle acque.....	6

b)	Produzione e distribuzione di energia elettrica	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
a)	Generale utilizzazione delle acque	6
b)	Produzione di energia elettrica	6
C.	Sviluppi dal 2001 in poi	6
a)	Generale utilizzazione delle acque	6
b)	Produzione di energia elettrica	6
D.	Conclusioni	6
10.	Igiene e sanità, compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (art 9, n. 10, StA).....	6
A.	Situazione al 1992	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
D.	Conclusioni	6
11.	Attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature (art. 9, n. 11, StA)	6
A.	Situazione al 1992	6
a)	Sport	6
b)	Attività ricreative	6
B.	Sviluppi dal 1992 al 2001	6
C.	Sviluppi a partire dal 2001	6
D.	Conclusioni	6
VI -	Conclusioni riassuntive	6
1.	In generale.....	6
A.	Unione europea	6
B.	Autonomia finanziaria	6
C.	Il principio della negoziazione	6
D.	La riforma della Costituzione del 2001	6
2.	I cambiamenti riguardanti le competenze autonome.....	6
A.	Competenze senza modifiche significative	6
B.	Ampliamento di competenze	6
C.	Limitazioni di competenze	6
D.	Competenze sia ampliate che limitate.....	6
3.	Conclusioni	6

Elenco delle abbreviazioni

a.s.	ai sensi
art.	articolo
artt.	articoli
BGBI	Gazzetta Ufficiale Federale
BUR	Bollettino delle Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol
C	causa
C. cost. – Corte cost.	Corte costituzionale
CE	Comunità europea/europee
CG	considerazioni giuridiche
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CID	considerato in diritto
c.i.d.	
co.	comma
Cost.	Costituzione
d.l.	decreto legge
d.lgs.	decreto legislativo
d.p.p.	Decreto del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano
DPR	decreto del Presidente della Repubblica
GU	Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana
GUUE	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
GCUE	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
i.p.	in particolare
L.C. - l. cost. legge cost.	legge costituzionale

l.p.	legge provinciale
l.r.	legge regionale (Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol)
lit	lettera
n. – nr.	numero
NS	numero straordinario
num. straord.	
pt. - p.	punto/punti
ric.	ricorso
s. - ss.	seguinte - seguinti
SO	Supplemento ordinario
StA	Statuto di autonomia
STE n.	rubrica
Suppl. ord.	Supplemento ordinario
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea

I. Punto di partenza e quesiti posti

Con deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano n. 936 del 17 giugno 2013 i sottoscritti venivano incaricati „di fotografare, sviluppare e interpretare gli sviluppi ed i mutamenti dell'autonomia altoatesina a partire dal rilascio della quietanza liberatoria nel 1992”.¹ Tali sviluppi consistono in primo luogo nelle modifiche dell'ordinamento costituzionale italiano. Vanno considerati anche gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, che da una parte sono aumentati rapidamente sia dal punto di vista contenutistico che da quello numerico con l'istituzione dell'Unione europea il 1° novembre 1993 e dall'altra prevalgono sul diritto nazionale, anche costituzionale. In tal modo dovrebbe essere delineato un quadro chiaro dell'attuale stato dell'autonomia altoatesina, dal quale risultino gli attuali spazi di manovra della Provincia nella legislazione e nell'amministrazione. Parimenti l'individuato *status quo* dell'autonomia dovrebbe costituire il fondamento per eventuali iniziative di ulteriore potenziamento delle competenze legislative ed amministrative della Provincia.

Metodologicamente si procederà nel seguente modo: dopo una panoramica delle condizioni quadro per l'autonomia altoatesina derivanti dal diritto internazionale ed europeo, verranno trattate le fondamenta giuridiche (costituzionali) dell'autonomia legislativa ed amministrativa altoatesina, come elencate nello Statuto di autonomia. In primo luogo verrà trattata la situazione nell'anno 1992, come risulta dalla nota dell'Italia all'Austria del 22 aprile 1992. Successivamente verranno delineati gli sviluppi fino alla (incisiva) riforma costituzionale dell'anno 2001, per poi descrivere i più recenti sviluppi a partire da tale riforma. Una valutazione conclusiva degli sviluppi e un confronto con lo *status quo* dell'anno 1992 sarà tenuto fermo di volta in volta come risultato. Non verranno trattate le competenze delegate, in quanto non ancora esistenti nell'anno 1992 e, pertanto, non comprese nello *status quo* di tale anno.

Seguendo l'appena accennato modo di procedere metodologico verranno abboz-

zate in primo luogo le condizioni cornice del diritto internazionale e del diritto dell'Unione dell'autonomia altoatesina (II.). Poi verranno rappresentate le fondamenta essenziali dell'autonomia per la potestà legislativa e per quella amministrativa (III.). Sulla base di ciò verranno analizzate e valutate in primo luogo le competenze primarie della Provincia a.s. dell'art. 8 StA nel loro sviluppo dal 1992 (IV.). Secondo lo stesso schema verranno poi esaminate le competenze secondarie della Provincia a.s. dell'art. 9 STA (V). Il parere si chiude con un sunto recante un breve giudizio sugli sviluppi delle singole competenze della Provincia (VI.).

Nell'esposizione che segue l'Alto Adige sarà denominato (seguendo l'uso linguistico comune) come „Provincia autonoma“ o (come previsto dallo Statuto di autonomia) come „Provincia autonoma di Bolzano“ o semplicemente „Provincia“.

All'elaborazione di questo parere hanno collaborato, oltre ai sottoscritti e sotto la loro direzione scientifica più collaboratori scientifici: *Mag. Andreas Eisendle, Matthias Haller und Mag. Benedikt Terzer.*

II. Quadro di diritto internazionale e dell'Unione europea

L'evoluzione dell'autonomia altoatesina a partire dal 1992 é stata influenzata e determinata in modo diverso, oltre che dall'ordinamento costituzionale italiano, da altre due condizioni quadro: l'ancoraggio internazionale e le condizioni giuridiche dell'Unione dovute all'appartenenza dell'Italia all'UE.

¹ Vedi lettera dell'Avvocatura della Provincia dd. 24.6.2013, prot. N. 17.01/cartella apposita/351188.

1. L'ancoraggio internazionale dell'autonomia

L'autonomia altoatesina è l'unica autonomia speciale italiana ancorata a livello internazionale. Questo ancoraggio internazionale si basa sull'Accordo di Parigi e sulla successiva prassi dei due contraenti Italia e Austria.

A. L'Accordo di Parigi

L'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 – denominato anche come accordo *De Gasperi-Gruber* – è un accordo bilaterale internazionale tra Austria e Italia.² Inoltre, tale accordo è stato accluso, come allegato IV, al Trattato di pace tra l'Italia, gli Alleati e le Potenze alleate del 10 febbraio 1947³ e costituisce parte integrante dello stesso.⁴

L'Accordo di Parigi (AP) prevede per la parte contraente Italia tre gruppi di obblighi.

Il primo gruppo prevede l'emanazione di speciali misure a favore degli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e di quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento (pt. 1 AP), e cioè l'insegnamento primario e secondario nella loro lingua materna (lett. a), l'uso, su di una base di parità, della lingua tedesca e della lingua italiana nelle pubbliche amministrazioni, nei documenti ufficiali, come pure nella nomenclatura topografica bilingue (lett. b), il diritto di ristabilire i nomi di famiglia tedeschi che siano stati italianizzati (lett. c) e l'eguaglianza dei diritti per l'ammissione a pubblici uffici (lett. d).

Il secondo gruppo consiste nella concessione dell'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo alle popolazioni delle zone sopraddette (pt. 2 AP). Il quadro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato consultando anche abitanti locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca. È tale disposizione che costituisce il fondamento del diritto internazionale per l'autonomia

² Vedi *Hummer*, Zum Rechtscharakter des Gruber-De Gasperi-Abkommens 1946. Völkerrechtlicher Vertrag, einseitige Verpflichtungserklärung oder bloßes „gentlemen's agreement“?, in *Südtirol und der Pariser Vertrag. Geschichte und Perspektiven* (1988) 137 ff.

³ GU n. 295 del 24.12.1947.

⁴ Allegato IV al Trattato di pace, ratificato con il d.lgs. del Capo di Stato provvisorio n. 1430 del 28.11.1947, SO alla GU n. 295 del 24.12.1947.

legislativa e amministrativa dell'Alto Adige.

Il terzo gruppo consiste nell'obbligo, per il Governo italiano, di stabilire relazioni di buon vicinato tra l'Austria e l'Italia, dopo essersi consultato con il Governo austriaco, e a concludere, entro un anno dalla firma dell'Accordo di Parigi (*pactum de contrahendo*) (pt. 3 AP), un accordo per il reciproco riconoscimento della validità di alcuni titoli di studio e diplomi universitari (lett. b), ad approntare una convenzione per il libero transito dei passeggeri e delle merci tra il Tirolo settentrionale e il Tirolo orientale, sia per ferrovia che, nella misura più ampia possibile, per strada (lett. c) e a concludere accordi speciali tendenti a facilitare un più esteso traffico di frontiera e scambi locali di determinati quantitativi di prodotti e di merci tipiche tra l'Austria e l'Italia (lett. d).

B. Pacchetto e calendario operativo

L'Accordo di Parigi è stato integrato con il "Pacchetto" concordato il 30 novembre 1969 tra i ministri degli esteri dell'Austria e dell'Italia, *Kurt Waldheim* e *Aldo Moro*.⁵

Esso consiste in complessive 137 misure che l'Italia doveva attuare nel suo ordinamento giuridico: 72 misure richiedevano la modifica del primo Statuto di autonomia del 1948, 25 misure andavano realizzate mediante l'inserimento di nuove norme nello Statuto di autonomia, 8 misure andavano ancorate in norme di attuazione allo Statuto di autonomia, 15 misure andavano recepite con semplici leggi ed altre 9 tramite regolamento; le restanti 8 misure contengono specifiche raccomandazioni al Governo italiano e l'ultima prevede l'istituzione di una commissione permanente per l'Alto Adige („Commissione 137 “). Siccome l'Italia non aveva intenzione di vincolarsi,⁶ il Pacchetto non è un trattato internazionale; esso veniva ancorato a tale livello tramite un *gentlemen's agreement*, il „Calendario operativo”.⁷ Quest'ultimo doveva garantire l'esecuzione del Pacchetto – punto per punto

⁵ Pubblicato su *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 18 ff.

⁶ Vedasi p.es. *Zeyer*, *Der völkerrechtliche und europarechtlich Status von Südtirol* (1993) 46 ss, mwN.

⁷ Pubblicato in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 42 s.

– con la dichiarazione di chiusura della vertenza intentata nel 1960 davanti all'Assemblea plenaria delle Nazioni Unite sull'esecuzione dell'Accordo di Parigi (rilascio della quietanza liberatoria) come uno degli ultimi passi.

Oggi il Pacchetto può essere qualificato come prassi successiva – in parte interpretativa, in parte formativa – dell'Accordo di Parigi, con la conseguenza che l'Italia è legata alle misure in esso contenute.⁸ A sostegno della funzione vincolativa delle misure del Pacchetto si può anche addurre il principio *estoppel*. Questo principio giuridico del diritto internazionale si fonda sul principio del legittimo affidamento ed ha due componenti: materialmente il divieto di *venire contra factum proprium*, proceduralmente una preclusione all'eccezione.⁹ Ne consegue che l'Italia è vincolata alle misure previste dal Pacchetto, indipendentemente dalla sua originaria forza giuridica, in quanto l'Austria, facendo affidamento sull'annunciata esecuzione di tali misure, ha assunto un diverso modo di agire giuridicamente rilevante che gli arrecherebbe uno svantaggio, qualora l'Italia non fosse vincolata. Il diverso modo di agire riguardava la politica dell'Austria in relazione all'esecuzione del Trattato di Parigi a seguito dell'impegno assunto unilateralmente di „non muoversi“ fino al rilascio della quietanza liberatoria; lo svantaggio consiste nel fatto che a seguito del rilascio della quietanza liberatoria l'Assemblea plenaria delle Nazioni Unite praticamente non può più essere interessata della “Questione altoatesina“. Qualora l'Austria dovesse portare l'Italia davanti alla Corte internazionale di Giustizia per violazione di una o più misure del Pacchetto, all'Italia sarebbe precluso eccepire di non essere vincolata alle misure del Pacchetto.¹⁰

C. Il rilascio della quietanza liberatoria nel 1992

Dopo più di 30 anni dall'interessamento, da parte dell'Assemblea generale delle

⁸ Vedi *Hilpold*, Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirol-Autonomie, in *Marco/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk* (Hrsg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 38 ss.; *Zeller*, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (1989) 54 ss.

⁹ Vedi *Simma*, Das Völkergewohnheitsrecht, in *Neuhold/Hummer/Schreuer*, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁴ (2004) n. 208.

Nazioni Unite, dall'esecuzione dell'Accordo di Parigi e di 20 anni dal concertamento del Pacchetto e del calendario operativo, con nota del 22 aprile 1992¹¹ l'Italia trasmette all'Austria le dichiarazioni rese al Parlamento dal Presidente del Consiglio Giulio Andreotti il 30 gennaio dello stesso anno, unitamente alla lista degli atti normativi emanati in esecuzione del Trattato di Parigi e del Pacchetto a favore delle popolazioni altoatesine e, per connessione di materia, a copia dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Dopo l'esame contenutistico delle misure trasmesse¹², nel giugno del 1992 l'Austria fece all'Italia e alle Nazioni Unite una dichiarazione, nella quale disse che la vertenza pendente sin dal 1960 tra Austria ed Italia in relazione all'esecuzione dell'Accordo di Parigi è da considerarsi chiusa (rilascio della quietanza liberatoria o dichiarazione di chiusura della vertenza). Contemporaneamente l'Austria ha espresso che, con la disciplina autonomistica in vigore dall'inizio del 1992, l'Italia ha adempiuto ai suoi obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi e dall'Accordo come prassi successiva allo stesso. Veniva così fissato lo *status quo* dell'autonomia, al quale l'Italia è vincolata dal punto di vista del diritto internazionale e che deve obbligatoriamente osservare.

D. Funzione di tutela dell'Austria

L'Austria come parte contraente del Trattato di Parigi può pretendere dall'Italia l'osservanza degli obblighi assunti con tale Trattato – ivi comprese sia le misure del Pacchetto quale prassi successiva al Trattato di Parigi che le ulteriori evoluzioni di singole disposizioni autonomistiche concordati tra l'Italia e l'Austria dopo il 1992 –¹³ e vigilare sul loro rispetto.¹⁴ In ciò consiste il fondamento giuridico della

¹⁰ Vedi *Zeller*, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (1989) 44 ss.

¹¹ Pubblicato in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 76.

¹² Pubblicato in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 77 ss.

¹³ Vedi *Pernthaler*, Die Identität Tirols in Europa (2007) 45 s.

¹⁴ Vedi *Hilpold*, Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich, in *Clementi/Woelk* (Hrsg) 1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich (2003) 109; *Zeller*, Die Beendigung des österreichisch-italienischen Streits vor den Vereinten Nationen. Ist die Südtirolfrage endgültig gelöst?, ÖJIP 1992, 48 ss.

funzione tutrice dell'Austria.¹⁵ Nell'esercizio di tale funzione l'Austria può avvalersi proceduralmente di tutti i mezzi di diritto internazionale possibili ed ammissibili.¹⁶ Particolarmente rilevante è a tale proposito il fatto che il Trattato di Parigi prevede obblighi soltanto per l'Italia e che questi, nella maggior parte, sono duraturi.

Con l'adesione dell'Austria all'Unione europea il 1° gennaio 1995,¹⁷ il Trattato di Parigi è divenuto un accordo „*inter se*“ tra Stati membri dell'UE. Il diritto UE ha fatto sì che alcune poche disposizioni del Trattato di Parigi sono divenute obsolete attraverso discipline contenutisticamente più ampie. Così il libero transito dei passeggeri e delle merci tra il Tirolo settentrionale e il Tirolo orientale (attraverso il territorio dello Stato italiano (pt 3, lett. c, AP) nonché la facilitazione di un più esteso traffico di frontiera e scambi locali di determinati quantitativi di prodotti e di merci tipiche tra l'Austria e l'Italia (pt 3 lett. d) sono garantiti in modo completo da specifiche fonti del diritto dell'Unione, e cioè le libertà fondamentali del mercato comune (in particolare, della libera circolazione delle merci e della libera circolazione delle persone)¹⁸.

La maggior parte delle disposizioni del Trattato di Parigi e del Pacchetto che le successive modalità di attuazione, invece, non sono divenute obsolete. Infatti, allo stato attuale, il diritto dell'UE non prevede nessun particolare regime di tutela delle minoranze.¹⁹ Nel vigente diritto primario non sono previsti obblighi espressi per la il sostegno positivo delle minoranze.²⁰ I divieti di discriminazione ivi ancorati (Art. 13 TCE) non sviluppano effetti immediati²¹, ma vietano unicamente discriminazioni formali. Ne consegue che il Trattato di Parigi e il Pacchetto che lo ha successivamente concretizzato continuano ad essere validi. Sulla base dello

¹⁵Vedi *Gismann*, Die Südtiroler Autonomie und die österreichische Schutzfunktion. Neue Entwicklungen aus österreichischer Sicht, *europa ethnica* 2003, 10 ss.

¹⁶ Vedi *Hilpold/Perathoner*, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (2006) 77 ss.

¹⁷ Vedi *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007) p. 2757.

¹⁸ Vedi *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007) p.1316 ss.

¹⁹ Vedi *von Bogdandy*, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union. Zugleich ein Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Fassung überstaatlicher Governance, *Kritische Justiz* 2007, 224 ss., 232 ss.

²⁰ Vedi *Heselhaus*, in *Heselhaus/Nowak* (Hrsg), *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (2006) § 46 p. 48.

²¹ CGUE, causa C-249/96, *Grant*, Slg 1998, I-621 ss., p. 48.

stesso persiste anche la funzione di tutela esercitata dall'Austria.²²

2. Le condizioni dovute all'appartenenza dell'Italia all'UE

Lo sviluppo dell'autonomia altoatesina, ancorata a livello internazionale, viene anche influenzata da decenni, in misura sempre crescente, dal processo di integrazione europea.²³ Tale processo iniziò nel 1951/52 con l'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) nonché nel 1957/58 con l'istituzione della Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom) e ha raggiunto - per il momento - il culmine con l'istituzione dell'Unione europea (UE) nel 1993 ed ha portato nel frattempo, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009, a un'UE fondamentalmente cambiata.²⁴ L'Italia, in quanto Stato membro fondatore è stato coinvolto in tale processo fin dall'inizio.

La così costituita UE ha una miriade di ambiti di competenza che le sono state attribuiti via via dagli Stati membri. In tali ambiti essa può, in osservanza del principio dell'attribuzione materiale delle competenze (Art. 5, co. 2, TUE) e dei principi di sussidiarietà (Art. 5, co. 3, TUE) e di proporzionalità (Art. 5, co. 3, TUE), emanare norme giuridiche per il raggiungimento degli obiettivi determinati nei trattati che sono vincolanti per tutti gli Stati membri e che devono essere applicate dagli stessi (metodo dell'integrazione positiva).

A loro volta gli Stati membri, negli ambiti di loro competenza, devono osservare il diritto dell'Unione, in particolare le libertà fondamentali del mercato comune e la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione. In merito le disposizioni dell'Unione possono contenere dei parametri tali da lasciare agli Stati membri soltanto un limitato spazio di manovra (metodo dell'integrazione negativa).

²² Vedi a proposito *Obwexer*, Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker-, Europa- und Verfassungsrecht, in *Gamper/Pan* (Hg), *Autonomie und regionale Selbstverwaltung in Europa* (2008) 163 ss.

²³ Vedi a proposito *Obwexer*, Die europäische Integration: Auswirkungen auf die autonomen Kompetenzen Südtirols, in *Happacher/Obwexer* (Hg), *40 Jahre Zweites Autonomiestatut. Südtirols Autonomie im Kontext der europäischen Integration* (2013) 57 ss.

²⁴ Sul processo di integrazione europea vedi p.es. *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, *Europarecht*, p. 1 ss.

Entrambi i metodi di integrazione²⁵ si basano su una base giuridica di natura sovranazionale (integrazione tramite il diritto). La sopranazionalità del diritto dell'Unione risulta, secondo la giurisprudenza consolidata della CGUE, dall'immediata efficacia di numerose sue disposizioni e dalla prevalenza delle stesse sulle norme di diritto nazionale che sono in contrasto.²⁶

Complessivamente, attualmente il diritto dell'Unione determina circa il 60% del diritto degli Stati membri; nell'ambito del diritto commerciale addirittura l'80%. Questi dati non inequivocabilmente dimostrati, ma nemmeno confutati²⁷ mostrano in modo chiaro quanta sovranità gli Stati membri hanno nel frattempo attribuito all'Unione e quale influenza esercita il diritto dell'Unione sul diritto degli Stati membri.

La perdita di competenze – in parte di vasta portata - degli Stati membri collegata al processo di integrazione europea non riguarda soltanto questi soggetti di diritto internazionale, ma si riflette anche – a seconda della distribuzione interna delle competenze – sugli enti territoriali subordinati. La Provincia autonoma di Bolzano, in quanto ente territoriale dello Stato membro UE Italia, con competenze legislative e amministrative, è ampiamente coinvolta da tale circostanza. Rilevante è in merito, quali delle competenze (legislative) della Provincia autonoma di Bolzano siano state attribuite, in tutto o in parte, dall'Italia all'Unione e in quale misura l'Unione determini le competenze rimaste alla Provincia.

In tutti i settori, che non sono di competenza dell'Unione, gli Stati membri e gli enti territoriali subordinati, come la Provincia autonoma di Bolzano, possono legiferare, a seconda della ripartizione delle competenze all'interno. Tuttavia, gli Stati membri e i loro enti territoriali subordinati non sono liberi, ma sono legati, a determinate condizioni, al diritto dell'Unione.

A. L'attribuzione di competenze all'Unione

Le competenze attribuite dagli Stati membri all'Unione nel corso di decenni, a

²⁵ Sui metodi di integrazione vedi p.es. *Schroeder*, Grundkurs Europarecht³ (2013) p. 5 s.

²⁶ P.es. CGUE, causa C-416/10, *Krizan ua*, sentenza del 15.1.2013, p. 70.

²⁷ Vedi *Hoppe*, Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, EuZW 2009, 168.

partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono suddivise in categorie di competenze. Pur non essendo con ciò stato creato un catalogo di competenze – come nelle Costituzioni di Stati membri organizzati in modo federale, è stato fatto tuttavia un primo passo verso una ripartizione delle competenze di tipo federale e si è guadagnata chiarezza nella distribuzione verticale delle competenze.

B. I tipi di competenze dell'Unione

L'art. 2 TFUE elenca tre tipi di competenza dell'Unione: la competenza esclusiva, la competenza concorrente e la competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri (competenza “parallela”). Al di fuori di queste tre competenze, vi sono le competenze per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali degli Stati membri nonché la politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune (competenze regolate separatamente).

Negli articoli da 3 a 6 TFUE le categorie di competenze vengono attribuite a settori di competenza. In quasi tutti i casi l'attribuzione avviene esaustivamente, nelle categorie della competenza concorrente l'attribuzione avviene a titolo di esempio.

Le categorie di competenze e le liste di settori di competenza sono giuridicamente vincolanti, ma non costitutive della competenza. I fondamenti giuridici per la disciplina dei singoli settori di competenza dell'Unione sono indicati in modo sparso nei trattati.

a) Competenza esclusiva

Ai sensi dell'art. 2, co. 1, TFUE nei settori di competenza esclusiva, solo l'Unione "può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti". Ciò significa che soltanto l'Unione può legiferare, indipendentemente dal fatto se il fondamento giuridico preveda una procedura legislativa ordinaria o speciale ovvero un'altra procedura legislativa. La competenza a legiferare comprende quella a concludere accordi internazionali (v. art. 3, co. 2, TFUE).

Nei settori di competenza esclusiva dell'Unione gli Stati membri sono esclusi dal legiferare. L'esclusione degli Stati membri comporta un "effetto barriera generale",²⁸ che consiste nel fatto che in tali settori gli Stati membri non possono legiferare. Già per questo motivo le norme interne adottate in violazione di tale divieto sono inapplicabili. Non è necessario che l'Unione non abbia ancora emanato norme secondarie (effetto barriera ex ante). Se l'Unione ha emanato norme secondarie, queste non devono esplicitare immediata efficacia e preminenza per eliminare il diritto interno contrastante (effetto barriera ex post). Pertanto, nei settori di competenza esclusiva l'emanazione di provvedimenti è attribuita "interamente e definitivamente" unicamente all'Unione,²⁹ indipendentemente dal fatto se la stessa si attivi o meno.

All'effetto barriera generale sono previste due eccezioni: una è espressamente ancorata nell'art. 2, co. 1, TFUE, l'altra è non scritta e deriva della giurisprudenza del CGUE sul diritto comunitario la quale, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, continua a valere per il diritto dell'Unione.³⁰

Ai sensi della prima eccezione gli Stati membri possono attivarsi, "se autorizzati dall'Unione" (delegazione all'indietro). L'art. 2, co. 1, TFUE non specifica quale forma l'autorizzazione debba rivestire. Dalla parola („autorizzati“) nonché dall'obiettivo e dal fine che tale norma persegue risulta che l'autorizzazione agli Stati membri deve risultare da un atto di diritto secondario e che deve essere limi-

²⁸ Streinz, Art 2 TFUE, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Kommentar² (2012) p. 5.

²⁹ CGUE, causa 804/79, *Commissione c. Regno Unito*, Slg 1981, 1045 p. 17 s.

³⁰ Vedi p.es. Obwexer, Der Vertrag von Lissabon und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, ÖJZ 2010, 1043 (1044).

tata.³¹ Un'autorizzazione non limitata nel contenuto e/o nel tempo significherebbe una modifica inammissibile della ripartizione delle competenze sulla base delle fonti originarie.³² Ne consegue che l'autorizzazione deve contenere anche i limiti.³³ Sulla base dell'autorizzazione, gli Stati possono attivarsi, ma possono anche essere obbligati a un *facere*.³⁴

In quest'ultimo caso gli Stati membri possono agire come „patrocinatore dell'interesse comune”³⁵ in caso di inerzia dell'Unione tale da creare un vuoto giuridico pericoloso. In tal caso gli Stati membri devono concordare rigidamente con la Commissione il loro agire.³⁶ Inoltre, gli atti adottati devono valere soltanto transitoriamente e devono consentire all'Unione di assolvere in avvenire alle sue responsabilità.³⁷

Inoltre, ai sensi dell'art. 2, co. 1, TFUE gli Stati membri possono “dare attuazione agli atti dell'Unione”. Non si tratta di una (ulteriore) eccezione relativa alla competenza esclusiva dell'Unione³⁸, in quanto tale competenza è limitata alla competenza legislativa e non comprende anche quella attuativa. In forza dell'art. 291, co. 1, TFUE tale competenza spetta comunque agli Stati membri per tutti gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, motivo per cui nell'art. 2, co. 1, ultimo periodo, TFUE viene soltanto chiarito che tale regola generale vale anche per la competenza esclusiva dell'Unione.³⁹ Ne consegue che anche nei settori di competenza esclusiva dell'Unione il diritto della stessa va attuato *in primis* dagli Stati membri. Qualora un atto normativo derivato dovesse essere attuato eccezionalmente dall'Unione, un tanto deve essere normato espressamente nello stesso

³¹ Pelka, Art 2 TFUE, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar³ (2012) p. 10; simile Streinz, Art 2 TFUE p. 7.

³² Così anche Nettesheim, Art 2 TFUE, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union. Commento (fogli mobili, 2010) p. 19; Streinz, Art 2 TFUE p. 7; anche Eilmansberger/Jaeger, Art 2 TFUE, in: Mayer/Stöger (Hg), TUE/TFUE (2012) p. 23, che non escludono una „delega permanente”.

³³ Simile Calliess, Art 2 TFUE, in: Calliess/Ruffert (Hg), TUE/TFUE. Commento⁴ (2011) p. 14.

³⁴ Vedi p.es. decisione del Consiglio del 7.6.2010 che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse dell'Unione europea, la convenzione sul lavoro nella pesca — 2007, dell'Organizzazione internazionale del lavoro (convenzione n. 188), GUUE 2010 L 145, 12.

³⁵ CGUE, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Slg 1981, 1045, p. 30.

³⁶ CGUE, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Slg 1981, 1045, p. 32.

³⁷ CGUE, causa 237/86, Regno dei paesi bassi /Kommission, Slg 1987, 5251, p. 16; CGUE, causa 239/86, Irlanda/Commissione, Slg 1987, 5271, p. 13.

³⁸ AA Lenski, Art 2 TFUE, in: Lenz/Borchardt (Hg), Trattati UE. Commento⁶ (2012) nm 6, il quale qualifica la competenza all'attuazione come ulteriore eccezione

³⁹ Simile Eilmansberger/Jaeger, Art 2 TFUE p. 24.

atto.⁴⁰

b) Competenze concorrenti

Nei settori di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 2, co. 2, TFUE, sia gli Stati membri che l'Unione possono adottare atti vincolanti. Tuttavia gli Stati membri possono esercitare la loro competenza soltanto nella misura in cui l'Unione non ha o ha deciso di non esercitare la propria competenza (art. 2, co. 2, secondo periodo, TFUE). Ne consegue che in ogni singolo caso va accertato, mediante analisi del diritto derivato, in quale misura l'Unione abbia fatto uso della sua competenza concorrente e quale competenza (residuale) rimanga agli Stati membri.⁴¹ In merito va tenuto conto dell'esercizio della competenza da parte dell'Unione mediante l'emanazione di un atto di diritto derivato, secondo il Protocollo (n. 25) sull'esercizio della competenza concorrente ai sensi del quale: *“il campo di applicazione di questo esercizio di competenza copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione in questione e non copre pertanto l'intero settore”*. Da ciò deriva l'obbligo di effettuare una puntuale analisi caso per caso.

Gli Stati membri possono nuovamente esercitare la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria (Art 2, co. 2, terzo periodo, TFUE). Secondo la Dichiarazione (n. 18) relativa alla delimitazione delle competenze quest'ultimo caso si verifica *“quando le competenti istituzioni dell'Unione decidono di abrogare un atto legislativo, in particolare per assicurare meglio il rispetto costante dei principi di sussidiarietà e proporzionalità”*. Inoltre, la dichiarazione (n. 18) prevede che il Consiglio può chiedere alla Commissione, su iniziativa di uno o più dei suoi membri e in conformità all'art. 241 TFUE, di presentare proposte per abrogare un atto legislativo. Nell'ambito della Conferenza intergovernativa del 2007 la Commissione ha dichiarato di *„prestare particolare attenzione”* a tali richieste. Di regola, il rinvio delle competenze presuppone un atto di diritto secondario basato su una specifica base giuridica, con il quale un atto di diritto secondario o viene limitato nei suoi contenuti o viene del tutto abro-

⁴⁰ Calliess, Art 2 TFUE p. 12.

⁴¹ Pelka, Art 2 TFUE p. 14.

gato. Il rinvio può anche avvenire a causa della scadenza di una disciplina limitata nel tempo (“*sunset clause*”). Sul piano pratico, fino ad oggi il rinvio di competenze ha trovato scarsa applicazione. I pochi casi riguardano principalmente l'abrogazione di atti normativi divenuti obsoleti.⁴²

c) Competenze di sostegno

Ai sensi dell'art. 2, co. 5, secondo paragrafo, TFUE in taluni settori l'Unione può svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori. Quindi, in tali settori, la competenza legislativa rimane permanentemente in capo agli Stati membri;⁴³ mentre l'Unione rimane competente in modo “parallelo”⁴⁴ e limitato.⁴⁵

Nell'ambito di tale competenza – denominata per vie brevi “parallela”⁴⁶ – l'Unione può emanare atti giuridicamente vincolanti ma questi, ai sensi dell'art. 2, co. 5, secondo paragrafo, non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Ne consegue che è esclusa – in linea di principio – l'emanazione di regolamenti e direttive.⁴⁷ Tale divieto di armonizzazione non può essere aggirato, né attraverso la clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE né attraverso un'altra fonte normativa, come per es. la competenza sull'armonizzazione del mercato interno di cui all'art. 114 TFUE⁴⁸. Ciò tuttavia non significa che le misure di armonizzazione emanate in forza di altre disposizioni del trattato non possano avere ripercussioni sui settori di competenza di sostegno.⁴⁹

Gli atti emanati nell'esercizio della competenza di sostegno dell'Unione non hanno un effetto barriera, nel senso di escludere gli Stati membri dall'attività legislativa

⁴² Vedi p.es. regolamento (UE) N. 1229/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16.11.2011 recante abrogazione di alcuni atti obsoleti del Consiglio nel settore della politica agricola comune, GUUE 2011 L 326/18.

⁴³ *Nettesheim*, Art 2 TFUE p. 34.

⁴⁴ *Lenski*, Art 2 TFUE p. 13.

⁴⁵ *Streinz*, Art 2 TFUE p.12; simile anche auch *Calliess*, Art 2 TFUE p. 25.

⁴⁶ Così anche *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 TFUE p. 45.

⁴⁷ Simile *Lenski*, Art 2 TFUE p. 14.

⁴⁸ Vedi p.es. CGUE, causa C-301/06, *Irlanda/Parlamento e Consiglio*, Slg 2009, I-593, p. 62 ss.

⁴⁹ Vedi – in riferimento alla situazione giuridica prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – CGUE, causa C-376/98, *Repubblica federale di Germania/Parlamento e Consiglio*, Slg 2000, I-2247, p. 78 s.

va. Da una parte, per definizione gli Stati membri rimangono in modo permanente competenti a legiferare e dall'altra vanno esclusi atti giuridicamente vincolanti dell'Unione con effetto immediato e predominante per il divieto di armonizzazione. Tuttavia, dal principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, co. 3, TUE deriva un obbligo per gli Stati membri di non violare gli atti dell'Unione e di non compromettere il loro effetto utile.⁵⁰

d) Competenze specifiche

Ai tre tipi di competenza esplicitamente definiti si aggiungono due competenze sui generis nel settore delle politiche economiche e occupazionali e nel settore della politica estera e di sicurezza comune. Questi settori sono considerati particolarmente sensibili dalla maggior parte degli Stati membri.

La competenza dell'Unione nel settore delle politiche economiche e occupazionali, espressamente elencata nell'art. 2, co. 3, si distingue per il fatto che gli Stati membri coordinano la loro politica in tali settori, e ciò nell'ambito di discipline in forza del TUE, la cui determinazione compete all'Unione. Pertanto tali settori sono rimasti di competenza degli Stati membri. La competenza dell'Unione si limita al solo coordinamento delle politiche degli Stati membri.

Tale competenza sui generis potrebbe essere qualificata come competenza concorrente con competenza limitata per l'allineamento delle norme giuridiche e amministrative degli Stati membri.⁵¹

Ai sensi dell'art. 2, co. 4, TFUE l'Unione – conformemente alla risoluzione del secondo pilastro dell'UE⁵² – è competente a definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune.

⁵⁰ Simile *Calliess*, Art 2 TFUE p. 26; *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 TFUE p. 49.

⁵¹ Simile *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 TFUE p. 39 e 41; inoltre, (sempre) *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 189 (198), il quale fondamentalmente parte da una competenza coordinata; anche *Vedder*, Art 2 TFUE, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hg), *Europäisches Unionsrecht* (2011) p. 21, il quale vede soltanto nell' „autocoordinamento“ il „livello più basso dell'integrazione“.

⁵² Vedi p.es. *Obwexer*, Aufbau, Systematik, Struktur und tragende Grundsätze des Vertrages von Lissabon, in: *Hummer/Obwexer* (Hg), *Der Vertrag von Lissabon* (2009) 95 (106).

C. Le competenze esclusive dell'Unione

L'art. 3 TFUE elenca conclusivamente i settori rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione (elencazione tassativa). Tale attribuzione è costitutiva.

Tuttavia, l'elencazione conclusiva di cui all'art. 3 TFUE non è completa. Non sono compresi i settori in cui (logicamente) soltanto l'Unione può legiferare. Tali settori, secondo la clausola generale dell'art. 4, co. 1, TFUE, rientrano nella competenza concorrente, tuttavia, *ratione materiae* sono esclusivi.⁵³

a) Ambiti

L'art. 3 TFUE attribuisce complessivamente sei settori alla competenza esclusiva dell'Unione. Questi comprendono cinque settori definiti per oggetto nonché un settore principalmente procedurale:

- unione doganale;
- definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
- conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
- politica commerciale comune.

b) Effetti sull'autonomia altoatesina

Per l'autonomia dell'Alto Adige in primis è rilevante la competenza esclusiva dell'Unione sulle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno. Tale competenza comprende le norme per le imprese (artt. da 105 a 109 TFUE), le regole di concorrenza per le imprese pubbliche e le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (art. 106 TFUE), nonché gli aiuti di stato (artt. Da 107 a 109 TFUE). Le discipline ancorate al diritto originario e le regole di concorrenza contenute nelle apposite norme di attuazione de-

⁵³Così anche *Eilmansberger/Jaeger*, Art 3 TFUE p. 4, i quali per questo motivo non vedono nell'Art 3 TFUE un'elencazione tassativa.

terminano l'ambito di azione della Provincia autonoma di Bolzano in una serie di ambiti di competenza. Ne sono interessate le competenze primarie in materia di artigianato, fiere e mercati, lavori pubblici nonché le competenze secondarie in materia di commercio, aziende pubbliche e incentivazione della produzione industriale.

Anche gli Accordi conclusi dall'Unione hanno conseguenze sulle competenze autonome della Provincia autonoma di Bolzano. A titolo di esempio vanno citati l'Accordo sullo spazio economico europeo (SEE),⁵⁴ l'Accordo sulla libera circolazione delle persone con la Svizzera⁵⁵ o l'Accordo di associazione CEE-Turchia.⁵⁶

D. Competenza concorrente dell'Unione

L'art. 4, co. 2, TFUE elenca una serie di competenze rientranti nella competenza dell'Unione. Tale elencazione non è esaustiva (elencazione dimostrativa).

Ai sensi dell'art. 4, co. 1, TFUE l'Unione condivide le proprie competenze con gli Stati membri, quando i Trattati le attribuiscono una competenza, oltre alle competenze di cui all'art. 3 TFUE (competenze esclusive) e all'art. 6 TFUE (competenze concorrenti). Con ciò viene chiarito che la competenza concorrente costituisce la regola generale della distribuzione verticale della competenza e che essa funge da "categoria d'ombrello"⁵⁷ (clausola generale).⁵⁸

a) Ambiti

L'art. 4, co. 2, TFUE elenca complessivamente undici settori principali di competenza concorrente dell'Unione. Il concetto „settori principali“ lascia intendere che, oltre ai settori individuati, ne esistono anche altri, per cui l'elencazione non è tassativa, bensì esemplificativa.

I settori principali di competenza concorrente sono:

⁵⁴ GUUE 1994 L 1, 1.

⁵⁵ GUUE 2002 L 114, 6. vedi p.es. CGUE, causa C-425/11, *Ettwein*, sentenza del 28.2.2013.

⁵⁶ GUUE 1964 n. 217, 3685. vedi p.es. CGUE, causa C-221/11, *Demirkan*, sentenza del 24.9.2013.

⁵⁷ *Lenski*, Art 4 TFUE n. 2; di opinione contraria *Eilmansberger/Jaeger*, Art 4 TFUE n- 8, che considerano la clausola generale soltanto una „regola dubbia“.

⁵⁸ p.es. *Kotzur*, Art 4 TFUE, in: Geiger/Khan/Kotzur, TUE/TFUE. Commento⁶ (2010) p. 2; *Nettesheim*, Die Kompetenzordnung im Vertrag über eine Verfassung für Europa, EuR 2004, 511 (528); *Streinz*, Art 4 TFUE p. 2; *Vedder*, Art 4 TFUE p. 2.

- mercato interno;
- politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato;
- coesione economica, sociale e territoriale;
- agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare;
- ambiente;
- protezione dei consumatori;
- trasporti;
- reti transeuropee;
- energia;
- spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.

b) Effetti sull'autonomia dell'Alto Adige

Le competenze nel frattempo già ampiamente esplicate dall'Unione, sottraendole con ciò alla competenza degli Stati membri nei settori principali di competenza concorrente, toccano quasi tutte le competenze della Provincia autonoma di Bolzano. Queste vengono determinate contenutisticamente, anche se in modo differente. Ciò vale in particolare per le competenze primarie in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, artigianato, edilizia agevolata, caccia e pesca, apicoltura, viabilità, agricoltura e foreste, assistenza scolastica e edilizia scolastica nonché per le competenze secondarie commercio, apprendistato, esercizi pubblici e utilizzazione delle acque pubbliche.

E. Competenza complementare dell'Unione

L'art. 6 TFUE elenca tassativamente i settori di competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri.⁵⁹ Tale attribuzione ha effetto costitutivo.⁶⁰ I settori che non sono elencati nell'art. 6 TFUE e che non sono attribuiti nemmeno alla competenza esclusiva dell'Unione in forza dell'art. 3 TFUE, ricadono secondo la clausola generale di cui all'art. 4,

⁵⁹ Così anche *Streinz*, Art 6 TFUE p. 1; *Vedder*, Art 6 TFUE p. 3; anche *Eilmansberger/Jaeger*, Art 6 TFUE p. 6, i quali partono da „*casi principali di concorrenza*“; *Kotzur*, Art 6 TFUE p. 1, per il quale il catalogo é „*praticamente concludente*“; *Pelka*, Art 6 TFUE p. 3, il quale qualifica l'elencazione di cui all'art. 6 TFUE „*(in se) concludente*“.

⁶⁰ *Calliess*, Art 6 TFUE p. 2.

co. 1, TFUE, nella competenza concorrente.

a) Ambiti

L'art. 6 TFUE attribuisce complessivamente all'Unione sette materie nell'ambito della competenza di sostentamento, coordinamento e completamento:

- tutela e miglioramento della salute umana;
- industria;
- cultura;
- turismo;
- istruzione, formazione professionale, gioventù e sport;
- protezione civile;
- cooperazione amministrativa.

b) Effetti sull'autonomia dell'Alto Adige

La competenza parallela dell'Unione lascia comunque alla Provincia autonoma di Bolzano le sue competenze legislative autonome. Tuttavia, nell'esercizio delle stesse la Provincia non può violare atti dell'Unione e non può compromettere il loro effetto utile. Da tali condizioni – limitate – sono toccate le competenze primarie in materia di usi e costumi locali, pronto soccorso, turismo e assistenza scolastica nonché le competenze secondarie in materia di istruzione elementare e secondaria, apprendistato, incremento della produzione, igiene e sanità, attività sportive e ricreative.

F. Esercizio delle competenze da parte dell'Unione

L'Unione può esercitare le competenze ad essa attribuite sulla base e nel rispetto delle indicazioni della relativa fonte normativa. Ai sensi dell'art. 288 TFUE essa può adottare regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Inoltre, in forza dell'art. 216, co. 1, TFUE essa può concludere accordi con paesi terzi od organizzazioni internazionali.

Particolare rilevanza – anche e in particolare per gli Stati membri – va attribuita a quegli atti normativi che sono vincolanti giuridicamente: regolamenti, direttive, decisioni e accordi.

a) Regolamenti

Il regolamento fa parte degli atti normativi tipici. Esso è disciplinato dall'art. 288, co. 2, TFUE.

Un regolamento persegue sempre l'obiettivo di creare una disciplina comune all'interno dell'Unione (unificazione giuridica).

L'art. 288, co. 2, TFUE dispone che il regolamento ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La caratteristica della „portata generale“ comprende che il regolamento – a differenza di una validità individuale – disciplina una serie indeterminata di fattispecie in modo generale e astratto, per cui ha effetti legislativi. Secondo le categorie del diritto pubblico esso soddisfa i presupposti di una legge in senso materiale.

Con la caratteristica dell' „obbligatorietà in tutti i suoi elementi“ il regolamento si distingue dalla direttiva, la quale è vincolante solo in merito al risultato da raggiungere. Ne consegue che un regolamento vincola i suoi destinatari in modo completo (vincolo completo).

La caratteristica particolare del regolamento è tuttavia „la diretta applicabilità negli Stati membri“. Ciò significa che con l'entrata in vigore a livello dell'Unione, esso è applicabile anche negli Stati membri, senza che i competenti organi (legislativi) dello Stato avessero ordinato la sua applicabilità. Anzi, gli stessi non partecipano o partecipano soltanto indirettamente alla loro emanazione.

Perciò il regolamento non vale soltanto per gli Stati membri (il che corrisponde al tipo tradizionale di decisioni di organizzazioni internazionali, ma anche negli Stati membri (effetto interveniente) e il singolo, davanti alle autorità statali ed autorità giudiziaria, può richiamarsi direttamente allo stesso. Tali autorità devono prendere in considerazione il regolamento in quanto fonte giuridica.

Per il legislatore nazionale la diretta applicabilità dei regolamenti significa che non possono essere emanate leggi in contrasto con lo stesso. In caso di violazione di tale obbligo del diritto dell'Unione, le relative leggi non trovano applicazione per il primato del diritto dell'Unione (effetto barriera).

La CGUE tuttavia va ancora oltre e fa divieto al legislatore nazionale di emanare leggi aventi lo stesso contenuto ovvero di emanare atti nazionali di ricezione di regolamenti (divieto di ripetizione). Soltanto in casi eccezionali è consentito ripetere alcune parti di un regolamento in leggi nazionali. Ciò è il caso in cui il contenuto del regolamento può essere reso comprensibile per i destinatari soltanto così facendo.⁶¹ Pertanto, possono essere ripresi soltanto determinati punti, mentre non può essere ripetuto l'intero contenuto di un regolamento.

L'effetto barriera e il divieto di ripetizione non si applicano nel caso in cui un regolamento preveda – in via eccezionale – che singole disposizioni dello stesso debbano essere attuate più dettagliatamente dagli Stati membri (riserva di attuazione). Nel dare attuazione ad un regolamento che pone degli obblighi per i singoli, gli Stati membri devono pubblicare i provvedimenti di attuazione, affinché gli interessati possano prenderne conoscenza. Inoltre, in una situazione del genere, devono essere pubblicati, non solo la normativa nazionale, ma anche il regolamento che obbliga gli Stati membri ad adottare provvedimenti che impongano obblighi ai privati.⁶²

Nei settori disciplinati da un regolamento dell'Unione, lo spazio di manovra della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio delle sue funzioni legislative autonome è limitatissimo. Ciò è dovuto alla diretta applicabilità dei regolamenti, all'effetto barriera e al divieto di ripetizione. Sotto l'aspetto del diritto dell'Unione la Provincia può legiferare soltanto nel caso in cui il relativo regolamento dell'Unione contenga una riserva di attuazione a favore degli Stati membri e l'attuazione rientri nella competenza della Provincia.

Un esempio per una riserva di attuazione valevole anche per la Provincia di Bolzano è l'art. 16 del regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) (EVTZ),⁶³ ai sensi del quale gli Stati membri adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del regolamento e

⁶¹ CGUE, causa 272/83, *Commissione/Italia*, Slg 1985, 1057, p. 27.

⁶² CGUE, causa C-345/06, *Heinrich*, Slg 2009, I-1659, p. 45 s.

possono prevedere il pagamento di diritti connessi con la registrazione della convenzione e degli statuti. Siccome non rientra nella competenza della Provincia autonoma di Bolzano adempiere alla riserva di attuazione, vi ha dovuto provvedere lo Stato Italia. L'attuazione di tale regolamento è avvenuta con la legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008) (artt. da 46 a 48).⁶⁴

b) Direttive

La direttiva è – come il regolamento – un atto normativo tipico. Essa è disciplinata dall'art. 288, co. 3, TFUE.

La direttiva persegue lo scopo di armonizzare le norme degli Stati membri a un livello comune minimo (armonizzazione).

Ai sensi dell'art. 288, co. 3, TFUE la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

Pertanto, a differenza del regolamento, la direttiva non è vincolante in ogni sua parte, bensì unicamente in merito al risultato da raggiungere. Essa obbliga gli Stati membri a raggiungere l'obiettivo (meglio: risultato) prefissato entro un determinato termine. Spetta agli Stati membri scegliere la forma ed il modo più opportuno di procedere. Per adempiere all'obbligo di recepire una direttiva può essere emanata una legge costituzionale o una legge ordinaria o un regolamento o uno statuto di un ente pubblico o altre misure possibili. Solo in seguito all'adozione di questi atti, dalle direttive potranno derivare obblighi e diritti per i soggetti degli ordinamenti interni. Da ciò deriva un obbligo che va attuato mediante due livelli.

La facoltà degli Stati membri di scegliere il modo ed i mezzi destinati a garantire il raggiungimento del risultato di una direttiva tuttavia non è del tutto libera. Secondo costante giurisprudenza della CGUE essi devono scegliere forme e mezzi che sono più idonei a garantire l'effetto utile (effet utile) della direttiva („ottimizzazio-

⁶³ GUUE 2006 L 210, 19.

⁶⁴ SO n. 110 alla GU n. 161 del 14.7.2009.

ne-scopo-mezzo”).⁶⁵ In ogni caso essi devono adottare tutti i provvedimenti necessari „*al fine di garantire la piena applicazione delle direttive non solo in diritto ma anche in fatto*“.⁶⁶

A tal fine essi devono prevedere un chiaro quadro normativo in materia, emanando atti normativi vincolanti che siano idonei a creare una situazione così determinata, chiara e trasparente affinché i singoli possano prendere conoscenza dei loro diritti e farli valere ovvero siano informati sufficientemente sulla portata dei loro obblighi (obbligo di recepimento normativo).⁶⁷

La semplice prassi amministrativa, che per sua natura può essere modificata o che non è sufficientemente pubblicata, non soddisfa le esigenze del diritto dell'Unione.⁶⁸ Lo stesso dicasi per gli atti amministrativi, come per esempio semplici circolari, che sono prive di carattere vincolante e che non hanno mai costituito oggetto di pubblicazione ufficiale.⁶⁹ Di regola, anche la (possibile) interpretazione conforme alla direttiva di norme nazionali (esistenti) non è sufficiente.⁷⁰

Ogni direttiva prevede un termine entro il quale gli Stati membri devono provvedere agli atti di trasposizione della stessa nel diritto nazionale (termine di recepimento). Gli stessi vanno comunicati alla Commissione, al fine di facilitare alla stessa il controllo sulla corretta attuazione. Inoltre, nelle norme finali le direttive prevedono per gli Stati membri l'obbligo di indicare nelle disposizioni di recepimento un riferimento alla direttiva o di corredare le stesse di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale (indicazione di recepimento).

In pendenza del termine di attuazione gli stati membri possono mantenere gli atti normativi esistenti o emanare nuovi atti. Tuttavia, di tale ultima possibilità possono avvalersi a condizione che non mettano seriamente in discussione il risultato imposto dalla direttiva. In tal senso le direttive hanno un effetto barriera preventi-

⁶⁵ CGUE, causa C-339/87, *Commission/Paesi Bassi*, Slg 1990, I-851, p. 25.

⁶⁶ CGUE, causa C-220/94, *Commissione/Lussemburgo*, Slg 1995, I-1589, p. 10.

⁶⁷ CGUE, causa 239/85, *Commissione/Belgio*, Slg 1986, 3645, p. 7.

⁶⁸ CGUE, causa 300/81, *Commissione/Italia*, Slg 1983, 449, p. 10.

⁶⁹ CGUE, causa 239/85, *Commissione/Belgio*, Slg 1986, 3645, p. 7.

⁷⁰ CGUE, causa C-131/88, *Commission/Germania*, Slg 1991, I-825, p. 55 ss.

vo.⁷¹

A differenza del regolamento, la direttiva non produce effetti immediati negli Stati membri. Ciò comporta che in linea di principio i singoli possono far valere diritti derivanti dalla direttiva soltanto nel momento in cui lo Stato membro ha provveduto al corretto recepimento della stessa. In caso di mancato recepimento o non corretto recepimento la Commissione può agire innanzi alla CGUE contro lo Stato membro moroso con un'azione di cui all'art. 258 o all'art. 260, co. 3, TFUE, ma durante il procedimento e fino all'esecuzione della sentenza della CGUE i singoli non possono far valere il loro diritto. Inoltre, il mancato recepimento di una direttiva può comportare lo smembramento del mercato comune e, di conseguenza, distorsioni della concorrenza.

Ed è per questo motivo che la CGUE riconosce, a determinate condizioni, alle direttive o ad alcune disposizioni delle stesse, effetti immediati. Pertanto, nei confronti dello Stato il singolo può richiamarsi direttamente alle disposizioni di una direttiva e le autorità e i giudici devono fondare le loro decisioni direttamente sulle direttive. Permane tuttavia l'obbligo per lo Stato membro di recepire la direttiva. Questo effetto immediato si ha innanzitutto quando il singolo si richiama ai diritti ivi ancorati (effetto immediato soggettivo).⁷²

Oltre a questo effetto immediato soggettivo, nella giurisprudenza della CGUE è stato riconosciuto, a determinate condizioni, anche un effetto immediato oggettivo. Tale effetto si verifica quando una direttiva non ha l'effetto di costituire diritti a favore di singoli, ma quando obbliga unicamente gli Stati membri a un *facere* o a un *non facere*. In tal caso le autorità e i giudici sono vincolati da dette direttive, quando il termine per il recepimento è scaduto senza recepimento ovvero senza recepimento corretto. Le disposizioni rilevanti sono immediatamente applicabili e i singoli non vengono obbligati direttamente.⁷³

Secondo giurisprudenza costante della CGUE sugli effetti immediati delle diretti-

⁷¹ CGUE, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Slg 1997, I-7411, p. 48.

⁷² p.es. CGUE, causa C-319/97, *Kortas*, Slg 1999, I-3143, p. 21.

⁷³ p.es. CGUE, causa C-431/92, *Commissione/Germania*, Slg 1995, I-2189, p. 26.

ve, i singoli possono far valere una direttiva alle seguenti condizioni:⁷⁴

- la direttiva non sia stata recepita o non sia stata correttamente recepita da una misura nazionale nei termini previsti;
- le disposizioni specifiche della direttiva siano immediatamente applicabili, il che vuol dire che le disposizioni della direttiva siano incondizionate e sufficientemente precise, di modo che dalle stesse si possono dedurre direttamente la fattispecie e le conseguenze giuridiche;
- la direttiva genera un diritto a favore dei singoli e non obbliga immediatamente un terzo (effetto soggettivo diretto) o obbliga lo Stato membro e non genera né diritti né obblighi per i singoli (effetto oggettivo diretto).

Qualora a causa del mancato o del non corretto recepimento di una direttiva da parte di uno Stato membro derivi, per mancanza di effetti soggettivi o oggettivi diretti, un pregiudizio al diritto riconosciuto dalla direttiva, trova applicazione il principio della responsabilità degli Stati. Ne consegue che uno Stato membro, a determinate condizioni, è responsabile del danno subito dal singolo a causa del mancato recepimento di una direttiva. Secondo costante giurisprudenza della CGUE, il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione ad esso imputabili è inerente *“al sistema dei trattati sui quali quest'ultima è fondata”*.⁷⁵

Dal punto di vista del diritto dell'Unione, nei settori disciplinati da direttive la Provincia autonoma di Bolzano, nell'esercizio delle sue competenze legislative autonome, ha un certo margine di manovra. Lo stesso dipende, per quanto riguarda il diritto dell'Unione e fatti salvi gli (ulteriori) limiti derivanti dal diritto costituzionale, da quanto è dettagliatamente formulata la disciplina che deve essere attuata. Del margine di flessibilità in termini di attuazione va fatto uso prima della scadenza del termine di recepimento prefissato.

Qualora la Provincia non ottemperi tempestivamente o vi ottemperi in modo non corretto, le disposizioni della relativa direttiva possono esplicare effetti immediati.

⁷⁴ p.es. CGUE, causa C-201/02, *Wells*, Slg 2004, I-723, p. 55 ss.

Ciò può comportare che le competenti autorità amministrative hanno l'obbligo di applicare direttamente le relative disposizioni della direttiva.⁷⁶ Qualora al singolo derivi un pregiudizio, scatta la responsabilità di Stato della Provincia autonoma di Bolzano.⁷⁷

c) Decisioni

La decisione è – alla pari dei regolamenti e delle direttive – un atto giuridico tipico. Essa è disciplinata dall'art. 288, co. 4, TFUE.

Con la decisione vengono stabilite nell'Unione previsioni normative comuni ovvero un'azione amministrativa.

Ai sensi dell'art. 288, co. 4, TFUE la decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

L'obbligatorietà in tutti i suoi elementi è l'elemento distintivo rispetto alle direttive, le quali sono vincolanti solo in merito al risultato da raggiungere. Con riguardo alla loro obbligatorietà, esse sono paragonabili ai regolamenti.

Se le decisioni sono rivolte a determinati destinatari, esse hanno validità individuale. Destinatari possono essere gli Stati membri, le persone giuridiche di diritto pubblico (p.es. Provincia autonoma di Bolzano) o di diritto privato nonché i singoli. Esse possono essere rivolte specificamente a dei destinatari di volta in volta individuati. In tal caso sono da considerarsi atti a valenza amministrativa.

Le decisioni – a differenza di quelle prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – possono essere anche non rivolte specificamente a dei destinatari. Ciò risulta indirettamente dall'art. 288, co. 4, secondo periodo, TFUE. Questi atti hanno portata generale, allo stesso modo dei regolamenti. Esse vengono emanate in particolar modo in ambito organizzativo (p.es. art. 300, co. 5, TFUE) ovvero in connessione con la conclusione di accordi di diritto internazionale (p.es. art. 218, co. 3, 5, 6 e 9 TFUE). A ciò si aggiungono alcuni casi di istituzione e svolgimento

⁷⁵ Da ultimo CGUE, causa C-420/11, *Leth*, Urteil vom 14.3.2013, p. 40 s.

⁷⁶ P.es. CGUE, causa C-244/12, *Salzburger Flughafen*, sentenza del 21.3.2013, p. 41 ss.

⁷⁷ Sulla responsabilità nei confronti dello Stato vedi p.es. CGUE, causa C-118/08, *Transportes Urbanos*, Slg 2010, I-635, p. 29 ss.

di programmi di aiuti o di azione dell'Unione.

Nelle fonti del diritto dell'Unione le decisioni non sono paragonabili agli atti amministrativi del diritto interno, ma sono piuttosto atti a valenza normativa. Tra le forme degli atti normativi di cui all'art. 288, co. Da 2 a 4, TFUE non esiste una gerarchia delle fonti, motivo per cui la decisione quale *lex posterior* può derogare sia ad un regolamento che a una direttiva.

Come per le direttive, anche per le decisioni va posta la domanda se le stesse possano avere effetti immediati. A tale proposito va distinto tra decisioni rivolte a dei destinatari specifici o meno.

Decisioni con valenza individuale (rivolte specificatamente a dei destinatari), rivolte ad uno o più Stati membri o a tutti gli Stati membri, esplicano effetti diretti nel caso in cui soddisfino le condizioni che valgono per le direttive. A prescindere dall'obbligatorietà in tutti i suoi elementi, tra le direttive e le decisioni rivolte agli Stati membri non sussistono differenze. Conformemente a ciò la CGUE ha affermato la possibilità di un effetto soggettivo immediato di una decisione.⁷⁸ Coerentemente a tale giurisprudenza la CGUE ha deciso che non sussiste un immediato effetto soggettivo di una decisione in un rapporto orizzontale.⁷⁹ Inoltre, la CGUE – in linea con la sua costante giurisprudenza sulle direttive – ha deciso che le decisioni non esplicano effetti immediati nemmeno nel rapporto contrario verticale.⁸⁰

Decisioni aventi portata generale (decisioni senza destinatari) che vincolano anche gli Stati membri hanno gli stessi effetti dei regolamenti. Pertanto, hanno efficacia immediata e di norma esplicano immediatamente i loro effetti negli Stati membri.

Le decisioni dell'Unione aventi portata generale lasciano alla Provincia autonoma di Bolzano nell'esercizio delle sue competenze legislative autonome quasi nessun margine. Simili decisioni – paragonabili ai regolamenti – vanno applicate immediatamente.

⁷⁸ CGUE, causa C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, Slg 1992, I-5567, p. 19 s.

⁷⁹ CGUE, causa C-80/06, *Carp*, Slg 2007, I-4473, p. 20.

⁸⁰ CGUE, causa 30/75, *UNIL-IT*, Slg 1975, 1419, p. 12/16.

Le decisioni dell'Unione indirizzate esclusivamente o anche allo Stato membro Italia, devono essere eseguite dalla Provincia autonoma di Bolzano nell'esercizio delle sue competenze legislative autonome in modo paragonabile alle direttive. In tale ambito può sfruttare il margine di manovra riconosciuto dalla relativa decisione nel rispetto dei limiti costituzionalmente posti.

Le decisioni dell'Unione indirizzate alla Provincia autonoma di Bolzano sono obbligatorie in tutti i suoi elementi e devono essere eseguite. In tal caso il diritto dell'Unione non riconosce alla Provincia alcun margine di azione.

d) Accordi

Gli accordi dell'Unione fanno parte degli atti giuridici non tipici. Essi sono disciplinati dall'art. 216 TFUE.

Gli accordi hanno lo scopo di disciplinare i rapporti tra l'Unione con paesi terzi e organizzazioni internazionali.

Gli accordi di diritto internazionale (accordi) conclusi dall'Unione con paesi terzi e/o organizzazioni internazionali ai sensi dell'art. 218 TFUE si possono qualificare come atti giuridici dell'Unione atipici di tipo derivato. Ciò in quanto l'Unione non li può emanare autonomamente, ma li deve accordare con le parti contraenti nell'ambito del diritto internazionale (agire non autonomo di organi).

Gli accordi vanno inquadrati tra le fonti originarie e quelle derivate del diritto dell'Unione (rango intermedio).⁸¹ Essi hanno la loro fonte nel diritto originario, per cui sono di rango inferiore e devono essere compatibili con questo. Allo stesso tempo essi, rispetto al diritto dell'Unione derivato, sono di rango superiore. Ciò risulta dall'art. 216, co. 2, TFUE, ai sensi del quale gli accordi vincolano le istituzioni dell'Unione. Il diritto derivato dell'Unione deve, quindi, osservare gli accordi.

Ai sensi dell'art. 216, co. 2, TFUE gli accordi vincolano anche gli Stati membri. Secondo giurisprudenza costante della CGUE, essi con la loro entrata in vigore, diventano parte del diritto dell'Unione e come tale valgono immediatamente negli Stati membri.

⁸¹ p.es. CGUE, parere 2/13 (*EMRK II*), UE:C:2014:2454, p. 180.

L'immediata esplicazione di effetti da parte della disposizione di un accordo dipende dal fatto se essa abbia carattere "*self-executing*", e cioè se essa sia sufficientemente precisa e incondizionata (applicabilità immediata), e se corrisponda alla volontà delle parti contraenti – come risulta dalla natura giuridica e dalla sistematica dell'accordo – che singoli si possano richiamare all'accordo (finalità e scopi dell'accordo).⁸² Per quanto riguarda i presupposti per un'applicabilità immediata di un accordo, valgono in linea di massima le regole di diritto internazionale. Secondo giurisprudenza costante della CGUE gli accordi fanno "*parte integrante*" dell'ordinamento giuridico dell'Unione.⁸³ Di conseguenza essi fanno parte della prevalenza del diritto dell'Unione e rimuovono il diritto nazionale, qualora esplicino efficacia immediata.

Gli effetti degli accordi si estendono anche a eventuali disposizioni adottate dagli organi chiamati ad eseguire gli stessi. Anche in questo caso va verificato secondo gli stessi criteri valevoli per l'accordo stesso, se le singole disposizioni siano direttamente efficaci.⁸⁴ Un esempio è costituita dalla decisione del Consiglio di associazione CEE-Turchia n. 1/80 del 19 settembre 1980 sullo sviluppo dell'associazione. Il Consiglio di associazione era stato costituito dall'Accordo sull'istituzione tra la Comunità economica europea e la Turchia del 12 settembre 1963⁸⁵. Secondo costante giurisprudenza della CGUE a molte disposizioni della decisione n. 1/80 va riconosciuto efficacia diretta e, conseguentemente, il primato sul diritto nazionale.⁸⁶

Gli accordi conclusi dall'Unione vanno applicati dalla Provincia autonoma di Bolzano come parte integrante dell'Unione. Qualora a delle disposizioni ivi contenute debba essere riconosciuta efficacia diretta, i singoli possono richiamarsi direttamente agli stessi. Inoltre, le autorità amministrative della Provincia autonoma di Bolzano devono applicare direttamente dette disposizioni e con precedenza ri-

⁸² p.es. CGUE, causa 104/81, *Kupferberg*, Slg 1982, 3641, p. 17.

⁸³ p.es. CGUE, causa C-452/01, *Ospelt und Schlössle Weissenberg*, Slg 2003, I-9743, p. 27.

⁸⁴ CGUE, causa C-192/89, *Sevince*, Slg 1990, I-3461, p. 15.

⁸⁵ GUUE 1964 n. 217, 3685.

⁸⁶ vedi p.es. CGUE, causa C-355/93, *Eroglu*, Slg 1994, I-5113, p. 17; causa C-351/95, *Kadiman*, Slg 1997, I-2133, p. 28.

spetto a norma del diritto nazionale in contrasto con gli stessi.

Se le disposizioni di un accordo richiedono il rilascio di disposizioni al fine di dare esecuzione, tale esecuzione viene attuata in modo vincolante direttamente dall'Unione stessa con atti giuridici derivati vincolanti, in particolare con regolamenti e direttive. Ne consegue che gli accordi dell'Unione nei settori da essi disciplinati non lasciano praticamente alla Provincia autonoma di Bolzano spazio di manovra nell'esercizio delle sue funzioni legislative autonome.

G. Vincoli degli Stati membri al diritto dell'Unione nell'esercizio delle proprie competenze

Negli ambiti non di competenza dell'Unione, possono legiferare gli Stati membri ovvero, secondo la ripartizione interna delle competenze, gli enti territoriali come la Provincia autonoma di Bolzano. Tuttavia gli Stati membri, ovvero gli enti territoriali non sono liberi, ma sono tenuti al rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione.

a) Vincoli generali

I vincoli generali comprendono i principi ancorati nelle fonti originarie e la loro interpretazione da parte della Corte di Giustizia dell'UE.

Ai sensi dell'art. 4, co. 1, TUE tutte le competenze non attribuite all'Unione appartengono agli Stati membri. Questo nuovo principio inserito dal Trattato di Lisbona conferma e rafforza la ripartizione verticale delle competenze, come già risultano da altre disposizioni dei trattati e, in particolare, dal principio di attribuzione ancorato nell'art. 5, co. 1, TUE, con il quale si intende sottolineare la rimanente sovranità degli Stati membri e contrastare un silente ampliamento delle competenze dell'Unione.⁸⁷

Secondo il principio dell'attribuzione di cui all'art. 5, co. 2, TUE l'Unione può attivarsi solo e per quanto gli Stati membri le hanno attribuito la relativa competenza

⁸⁷ Vedi p.es. *Hatje*, Art 4 TUE, in: Schwarze (Hg), *Commento UE*³ (2012) p. 2; *Vedder*, Art 4 TUE, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hg), *Europäisches Unionsrecht* (2011) p. 5.

e nei limiti della stessa.⁸⁸ Pertanto l'Unione può disciplinare soltanto determinati settori e nella maggior parte dei casi è inoltre limitata a determinati atti giuridici.⁸⁹

Il principio dell'attribuzione si manifesta negli accordi in due forme: da una parte come principio della limitata competenza dell'Unione nell'ambito della ripartizione verticale tra l'Unione ed i suoi Stati membri, e dall'altra come principio della limitata competenza degli organi nell'ambito della ripartizione orizzontale delle competenze tra gli organi dell'Unione.

Ai sensi dell'art. 5, co. 2, TUE „l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri“ (principio della limitata competenza dell'Unione).

Ai sensi dell'art. 13, co. 2, secondo periodo, TUE ciascuna istituzione agisce „nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste“ (principio della competenza limitata delle istituzioni).

In ambedue le forme il principio dell'attribuzione è destinato a garantire che l'Unione agisca nei soli ambiti di competenza ad essa attribuiti dagli Stati membri. Tutti gli altri ambiti devono rimanere di competenza degli Stati membri.

Tuttavia, secondo giurisprudenza costante della CGUE, gli Stati membri, anche negli ambiti di loro esclusiva competenza, devono osservare il diritto dell'Unione, in particolare le libertà fondamentali del mercato comune e del diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione.⁹⁰ Da ciò derivano in parte dei limiti di ampia portata che di conseguenza limitano lo spazio di manovra degli Stati membri e, secondo la ripartizione interna delle competenze, gli enti territoriali.

b) Le libertà fondamentali del mercato interno

Ai sensi dell'art. 26, co. 2, TFUE costituiscono libertà fondamentali del mercato interno la libera circolazione delle merci, delle persone (compresa la libera circo-

⁸⁸ CGUE, causa C-376/98, *Germani/Parlamento e Consiglio*, Slg 2000, I-8419, p. 83.

⁸⁹ CGUE, parere 2/94 (EMRK), Slg 1996, I-1759, p. 24.

⁹⁰ p.es. CGUE, causa C-575/11, *Nasiopoulos*, sentenza del 27.6.2013, p. 20.

lazione dei lavoratori e la libertà di stabilimento), dei servizi e dei capitali.⁹¹

Innanzitutto le libertà fondamentali hanno come contenuto comune il divieto di discriminazione. Pertanto, sono vietate tutte le discriminazioni in base alla nazionalità (riferito alle libertà della persona) o dovute alla provenienza (riferito alla libera circolazione delle merci e dei capitali). In termini di formulazione positiva si tratta dell'obbligo di parità di trattamento nazionale. Non è rilevante la nazionalità del proprietario, bensì unicamente l'origine delle merci e del capitale.

Una discriminazione presuppone innanzitutto un diverso trattamento di situazioni analoghe. Pertanto non sussiste una discriminazione (vietata) quando vengono trattate diversamente delle fattispecie diverse oppure se in fattispecie analoghe è giustificato un trattamento diversificato. Sono vietate sia le discriminazioni dirette che quelle indirette.

Secondo la sistematicità del Trattato FUE, in caso di discriminazioni dirette si applicano soltanto i motivi di giustificazione scritti (art. 35, art. 45, co. 3, art. 52, co. 1, art. 52, co. 1, art. 62, art. 65, co. 1, TFUE).

Le dizioni ivi contenute “una restrizione dissimulata” (art. 35, secondo periodo, art. 65, co. 3, TFUE), “le limitazioni giustificate” (art. 45, co. 3, TFUE) e “regime particolare” (art. 52, co. 1, art. 52, co. 1, art. 62 TUE) indicano che le cause giustificative per un trattamento diverso non possono essere arbitrarie, il che significa che devono osservare il principio della proporzionalità.

Nel caso della discriminazione indiretta, la CGUE ravvisa motivi di giustificazione nelle considerazioni oggettive (basate sui fatti), indipendenti dalla nazionalità della persona interessata ovvero indipendenti dalla provenienza delle merci o del capitale considerato. In merito possono essere presi in considerazione – in forma di catalogo aperto di giustificazioni – tutti i motivi legittimi di interesse generale. Inoltre, secondo giurisprudenza costante della CGUE, per perseguire l'obiettivo legittimamente perseguito va osservato il principio della proporzionalità.⁹² Pertanto, i relativi provvedimenti devono essere indicati e devono essere necessari. O-

⁹¹ p. es. *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, *Europarecht*, Rz 1316 ff.

biettivi di natura puramente economica non possono essere assunti a giustificazione.⁹³

Inoltre, secondo costante giurisprudenza della CGUE, le libertà fondamentali del mercato interno contengono, oltre al divieto di discriminazione, un divieto di applicare restrizioni. Pertanto, anche provvedimenti non discriminatori, i quali pur trattando allo stesso modo i cittadini e gli stranieri nonché le merci e il capitale nazionali ed esteri, potrebbero ostacolare o scoraggiare l'esercizio di libertà fondamentali, di norma sono vietati.

Simili provvedimenti non possono togliere alle libertà fondamentali ogni effetto pratico. Pertanto, essi devono essere giustificati da motivi imperiosi di interesse pubblico. Trattasi nuovamente di un catalogo aperto di giustificazioni, di cui fa parte anche la tutela dei diritti fondamentali dell'Unione. Ne consegue che le giustificazioni fatte valere da uno Stato membro vanno interpretate alla luce dei diritti fondamentali dell'Unione.⁹⁴ Giustificazioni non valide sono, invece, difficoltà amministrative⁹⁵ o obiettivi di natura meramente economica.⁹⁶

Inoltre, i provvedimenti adottati devono essere idonei a garantire il conseguimento dello scopo legittimo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo (principio di proporzionalità).⁹⁷

Ne consegue che il divieto di restrizione osta all'emanazione di provvedimenti non discriminatori che non siano motivati da ragioni di interesse generale o che non siano proporzionati. Provvedimenti non discriminatori giustificati da motivi imperativi e che sono proporzionati non rientrano, invece, nel caso del divieto di restrizione della pertinente libertà fondamentale.

Secondo la CGUE rientra nel caso del divieto di restrizioni anche l'incidenza sensibile di un provvedimento non discriminatorio. Pertanto, provvedimenti non discriminatori non sono vietati nel caso in cui gli effetti siano così incerti e indiretti o

⁹² p.es. CGUE, causa C-15/96, *Schöning-Kougebetopoulou*, Slg 1998, I-47, p. 41; causa C-224/97, *Ciola*, Slg 1999, I-2517, p. 16.

⁹³ p.es. CGUE, causa 120/95, *Decker*, Slg 1998, I-1831, p. 39.

⁹⁴ CGUE, causa C-112/00, *Schmidberger*, Slg 2003, I-5659.

⁹⁵ CGUE, causa C-344/02, *Commissione/Francia*, Slg 2004, I-2229, p. 29.

⁹⁶ CGUE, causa C-109/04, *Kranemann*, Slg 2005, 2421, p. 34.

così ipotetici, che non possano essere ritenuti idonei per limitare le relative libertà fondamentali. Finora questo “nesso di causalità” è stato applicato alla libertà di circolazione delle merci,⁹⁸ alla libertà di circolazione dei lavoratori,⁹⁹ alla libertà di stabilimento¹⁰⁰ e alla libera prestazione di servizi¹⁰¹ e si estende anche alla libera circolazione dei capitali. Secondo la recente giurisprudenza della CGUE è vietato ogni ostacolo a una libertà fondamentale “*anche se di minore importanza*”.¹⁰² Pertanto, pare non più necessario un “nesso di causalità” o una “incidenza sensibile” di una restrizione.

Nel loro complesso le libertà fondamentali del mercato comune garantiscono all'interessato, sulla base del divieto di discriminazione, un diritto di uguaglianza e sulla base del divieto di restrizioni un diritto di libertà.

Dalle libertà fondamentali del mercato interno risulta in primis che la Provincia autonoma di Bolzano, nell'esercizio delle sue competenze legislative e amministrative, deve trattare i cittadini dell'Unione beneficiari allo stesso modo dei cittadini nazionali (obbligo di osservanza del diritto di uguaglianza). Pertanto, sono vietate in modo assoluto le discriminazioni dirette; esse sono ammissibili soltanto nell'ambito delle eccezioni scritte. Pur potendo, per ragioni rilevanti, essere giustificate discriminazioni indirette, le stesse devono essere configurate in modo proporzionato.

Inoltre è vietata ogni disciplina e ogni prassi amministrativa che limitino (in modo apprezzabile), ostacolino o scoraggino l'esercizio di libertà fondamentali, salvo che la rispettiva limitazione sia giustificata da esigenze imperative di interesse generale e sia proporzionata (obbligo di osservanza del diritto di libertà). Da ciò consegue che anche discipline non discriminanti, ma limitative devono essere verificate riguardo all'obiettivo perseguito e al contenuto proporzionato.

Le libertà fondamentali del mercato interno hanno già comportato modifiche di

⁹⁷ CGUE, causa C-55/94, *Gebhard*, Slg 1995, I-4165, p. 37.

⁹⁸ p.es. CGUE, causa C-44/98, *BASF*, Slg 1999, I-6269, p. 16.

⁹⁹ p.es. CGUE, causa C-190/98, *Graf*, Slg 2000, I-493, p. 25.

¹⁰⁰ p.es. CGUE, causa C-418/93 ua, *Semeraro Casa Uno ua*, Slg 1996, I-2975, p. 32.

¹⁰¹ p.es. CGUE, causa C-231/03, *Coname*, Slg 2005, I-7287, p. 20

diverse disposizioni fondamentali della tutela delle minoranze. Così il regime linguistico nei procedimenti giudiziari e nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione, concepito per la tutela dei gruppi linguistici tedesco e ladino,¹⁰³ deve essere esteso anche a cittadini dell'Unione di altri Stati membri di lingua tedesca che circolano e soggiornano in Alto Adige. Un tanto risulta dai diritti di uguaglianza e di libertà individuale delle libertà fondamentali personali dell'Unione.¹⁰⁴ In particolare, alle condizioni poste dal diritto dell'Unione sono state adeguate le norme di attuazione sull'esame di bilinguismo¹⁰⁵ e sul censimento dei gruppi linguistici.¹⁰⁶ Per quanto riguarda l'esame di bilinguismo, le competenze linguistiche riconosciute a livello internazionale secondo il Quadro comune europeo di riferimento per le lingue sono state parificate agli attestati di conoscenza rilasciati in Alto Adige.¹⁰⁷ Nel censimento dei gruppi linguistici, è stato distinto tra il rilevamento, in forma anonima, della consistenza dei gruppi linguistici mediante le dichiarazioni di appartenenza o di aggregazione ai gruppi linguistici, da una parte, e le dichiarazioni nominative di appartenenza o di aggregazione ai tre gruppi linguistici, compresa la possibilità di una dichiarazione ad hoc, dall'altra. Quest'ultima possibilità è stata aperta anche ai cittadini dell'Unione che intendono avvalersi di una delle libertà fondamentali in Alto Adige.¹⁰⁸

Tuttavia le libertà fondamentali del mercato interno influiscono anche sulle competenze legislative e amministrative autonome della Provincia autonoma di Bolzano. Così leggi provinciali, come p.es. il vigente ordinamento dell'artigianato,¹⁰⁹ il quale esclude un accesso parziale ad una professione regolamentata e, quindi, ostacola o scoraggia la libertà di stabilimento, sono ammissibili secondo il diritto dell'Unione soltanto qualora siano motivate da esigenze prioritarie di interesse generale e siano proporzionate.

¹⁰² CGUE, causa C-514/12, *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken*, UE:C:2013:799, p. 34; causa C-315/13, *De Clerq*, UE:C:2014:2408, p. 61.

¹⁰³ DPR n. 574/1998. vedi *Riz/Happacher*, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts*⁴ (2013) 440.

¹⁰⁴ CGUE, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, Slg 1998, I-7637, p. 24 ss.

¹⁰⁵ DPR n. 752/1976. CGUE, causa C-281/98, *Angonese*, Slg 2000, I-4139, p. 43 s.

¹⁰⁶ DPR n. 752/1976 e DPR n. 216/1981. vedi *Riz/Happacher*, *Italienisches Verfassungsrecht*⁴ 448 ss.

¹⁰⁷ d.lgs. n. 86/2010. vedi *Staffler*, *Personenbezogene Grundfreiheiten in der EU und ihre Auswirkungen auf ausgewählte Bereiche der Südtirol-Autonomie* (2011) 108.

¹⁰⁸ d.lgs. n. 99/2005.

Ne consegue che per le professioni non disciplinate dalla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali¹¹⁰, essendo le differenze delle attività nei singoli Stati membri così significative, che il richiedente in Alto Adige dovrebbe in realtà assolvere una formazione completa, di norma deve essere concesso un accesso parziale alla professione, qualora l'attività professionale che il richiedente intenda svolgere possa essere distinta oggettivamente dall'insieme delle attività che la relativa professione comprende in Alto Adige.¹¹¹

Inoltre, diverse disposizioni della legge urbanistica provinciale sono rilevanti per il diritto dell'Unione e devono corrispondere alle condizioni derivanti dalle libertà fondamentali del mercato interno. Ciò vale, tra le altre, per l'edilizia abitativa per residenti (art. 79-ter legge urbanistica provinciale).¹¹² In forza di tale norma i comuni, in cui più del 10% delle abitazioni esistenti (salvo quelle adibite ad affittacamere o agriturismo) non viene utilizzato per i residenti, possono stabilire per il territorio comunale la quota della cubatura nuova o trasformata o liberatasi in seguito alla scadenza del vincolo, da riservare ad abitazioni convenzionate e ai residenti e aumentarla addirittura fino al 100%. A tal fine sono considerati residenti in un comune tutti i cittadini aventi la residenza anagrafica nel territorio comunale ininterrottamente da cinque anni. Una simile disciplina costituisce una limitazione delle libertà fondamentali del mercato interno, in particolare della libera circolazione dei capitali ed è, quindi, in linea di principio, vietata. Essa può essere giustificata dal fine di coprire le esigenze abitative delle popolazioni locali, tuttavia a condizione che per "cittadini" non si intendano i cittadini italiani bensì i cittadini dell'Unione e che venga cancellata la globale equiparazione di quelle persone che prima dell'emigrazione erano residenti per almeno cinque anni (non pare che sia richiesta una residenza ininterrotta) nel rispettivo comune e che sono iscritte all'A.I.R.E..

¹⁰⁹ Vedi sub IV.9.

¹¹⁰ GUUE 2006 L 255, 22.

¹¹¹ CGUE, causa C-575/11, *Nasiopoulos*, sentenza del 27.6.2013, p. 32 ss.

¹¹² LP n. 13/1997, nv LP n. 10/2013 e LP n. 12/2013. Vedi in proposito sub IV.5.

In Alto Adige gli appalti pubblici sono largamente determinati dal diritto dell'Unione. La legge provinciale sugli appalti pubblici è soggetta in gran parte alle disposizioni dettagliate delle direttive dell'Unione sugli appalti pubblici, e precisamente per tutti gli appalti al di sopra delle soglie dell'Unione.¹¹³ Ma anche per gli incarichi sotto soglia vanno osservati il principio del diritto dell'Unione della parità di trattamento degli offerenti e l'obbligo di trasparenza.¹¹⁴ Entrambe le condizioni derivano direttamente dalle libertà fondamentali del mercato comune, in particolare, dalla libertà di prestazione dei servizi e dal generale divieto di ogni discriminazione in base alla nazionalità.¹¹⁵

c) Diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione

Il diritto (generale) di libera circolazione è stato ancorato nel diritto originario nel 1993 con l'introduzione della cittadinanza dell'Unione ed è un diritto personale ed elementare del cittadino dell'Unione.¹¹⁶

Il diritto di libera circolazione del cittadino dell'Unione è disciplinato dall'art. 21, co. 1, TFUE. Contenutisticamente il diritto è suddiviso in due parti e comprende sia il diritto di circolare liberamente che il diritto di soggiornare liberamente.

Il diritto di libera circolazione garantisce agli interessati l'uscita da uno Stato membro, l'ingresso in un altro Stato membro e la libera circolazione sul territorio di uno Stato membro.

Il diritto di soggiornare liberamente consente ai cittadini dell'Unione di trasferire permanentemente la propria residenza in un altro Stato membro oppure di ivi soggiornare temporaneamente o a più lungo termine.

Nell'ambito di applicazione così definito obiettivamente l'art. 21, co. 1, TFUE sancisce sia un divieto di discriminazione sia un divieto di restrizioni. Pertanto, nell'ambito della circolazione e del soggiornare (diritto di soggiornare) sono vietate non solo le discriminazioni dirette o indirette in base alla nazionalità (diritto di uguaglianza), ma anche discipline non discriminanti che determinano restrizioni

¹¹³ Vedi *Mathá*, *Öffentliches Auftragswesen in Südtirol im europarechtlichen Kontext* (2011) 66 ss.

¹¹⁴ d.lgs. n. 163/2006 nv legge n. 35/2012 (artt. da 121 a 125); LP n. 6/1998 nv LP n. 5/2012 (art. 3-bis).

¹¹⁵ p. es. CGUE, causa C-458/03, *Parking Brixen*, Slg 2005, I-8585, p. 48 s.

sensibili, ostacolano o scoraggiano il diritto in questione¹¹⁷, né sono giustificate da esigenze imperative di interesse generale e non sono proporzionate (diritto di libertà).

Secondo la più recente giurisprudenza della CGUE il divieto di restrizioni ancorato nell'art. 21, co. 1, TFUE ha un vasto ambito concreto di applicazione. Quindi, non vi rientrano soltanto il diritto di circolare liberamente e di soggiornare (diritto di soggiornare), ma anche quei provvedimenti che facilitano l'esercizio del diritto della libera circolazione o che lo riguardano (diritti dal soggiornare), come p.es. prestazioni in caso di disoccupazione,¹¹⁸ assegno alle vittime della guerra e delle sue conseguenze¹¹⁹ e sussidi per studi.¹²⁰

Se e nella misura in cui l'art. 21, co. 1, TFUE non comprende il diritto di soggiornare, le discipline degli Stati membri che comportano indirettamente una restrizione nell'esercizio del diritto alla libera circolazione sono soggette in ogni caso al divieto generale di discriminazione di cui all'art. 18, co. 1, TFUE. Quest'ultimo comporta che tutti i cittadini dell'Unione che si avvalgono del loro diritto di circolare liberamente e/o di soggiornare hanno il diritto alla parità di trattamento con gli appartenenti dello Stato membro ospitante in tutti gli ambiti atti ad agevolare l'esercizio di tale diritto (diritto nel soggiornare).

Tale ampio diritto alla parità di trattamento con gli appartenenti dello Stato membro ospitante deriva dal fatto che, secondo giurisprudenza costante della CGUE, quelle situazioni che sono idonee "*a facilitare la libertà di circolare e soggiornare liberamente in un altro Stato membro*", rientrano nell'ambito (oggettivo) di applicazione del diritto dell'Unione¹²¹ ovvero che ogni cittadino dell'Unione in tutte le situazioni che rientrano nell'ambito oggettivo del diritto dell'Unione si può richiamare all'art. 18 TFUE, secondo il quale è vietata ogni forma di discriminazione

¹¹⁶ p.es. CGUE, causa C-364/10, *Ungheria/Slovacchia*, sentenza del 16.10.2012, p. 43.

¹¹⁷ Sull'incidenza sensibile vedi CGUE, verb causa C-11/06 e C-12/06, *Morgan e Bucher*, Slg 2007, I-9161, p. 32.

¹¹⁸ CGUE, causa C-406/04, *De Cuyper*, Slg 2006, I-6947, p. 39.

¹¹⁹ CGUE, causa C-192/05, *Tas-Hagen e Tas*, Slg 2006, I-10451; causa C-499/06, *Nerkowska*, Slg 2008, I-3993.

¹²⁰ p.es. CGUE, verb cause C-11/06 e C-12/06, *Morgan e Bucher*, Slg 2007, I-9161; causa C-158/07, *Förster*, Slg 2008, I-8507; causa C-275/12, *Elrick*, sentenza del 24.10.2013, p. 18 ss.

basata sulla nazionalità nei confronti dei cittadini degli Stati membri che godono della cittadinanza dell'Unione; tale situazione comprende anche l'avvalersi della libertà concessa dall'art. 21 TFUE di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.¹²² Pertanto un cittadino dell'Unione soggiornante legalmente in un altro Stato membro, in tutte le situazioni riguardanti la libertà di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, può richiamarsi al divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità di cui all'art. 18, co. 1, TFUE.¹²³ In merito non rileva se il diritto di soggiornare nello Stato membro ospitante derivi dal diritto dell'Unione (art. 21, co. 1, TFUE) o (soltanto) dal diritto nazionale. Anche in quest'ultimo caso un cittadino soggiornante legittimamente può richiamarsi all'art. 18, co. 1, TFUE.¹²⁴

Da ciò risulta – come per le libertà fondamentali del mercato interno – una salvaguardia accessoria della libertà per il tramite dell'art. 18, co. 1, TFUE, contenente il seguente principio: ogni cittadino dell'Unione che circola e/o soggiorna legittimamente in un altro Stato membro, deve essere trattato allo stesso modo dei cittadini dello Stato membro ospitante in tutti gli ambiti idonei a facilitare il suo diritto di circolare e soggiornare liberamente (diritto di soggiornare).

Tuttavia, nonostante il testo aperto dell'art. 21, co. 1, TFUE, lo stesso presuppone il carattere transfrontaliero. Secondo costante giurisprudenza della CGUE le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone e gli atti adottati in esecuzione delle stesse *“non possono essere applicati a situazioni che non presentino alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell'Unione e i cui elementi rilevanti restino in complesso confinati all'interno di un unico Stato membro”*.¹²⁵ Un simile collegamento con il diritto dell'Unione sussiste per i cittadini di uno Stato membro che si trasferiscono in un

¹²¹ CGUE, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, Slg 1998, I-7637, p. 16.

¹²² CGUE, causa C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11613, p. 24, causa C-209/03, *Bidar*, Slg 2005, I-2119, p. 32 s.

¹²³ CGUE, causa C-184/99, *Grzelczyk*, Slg 2001, I-6193, p. 32 s.; vedi annotazione Obwexer, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2002, 56.

¹²⁴ CGUE, causa C-456/02, *Trojani*, Slg 2004, I-7573, p. 39 ss.

¹²⁵ CGUE, causa C-434/09, *McCarthy*, Slg 2011, I-3375, p. 45; causa C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11613, p. 26.

altro Stato membro (migranti). Sussiste un elemento transfrontaliero anche nel caso in cui cittadini di uno Stato membro si trasferiscono in un altro Stato membro e poi ritornano nel loro paese (rimpatrianti).¹²⁶ Inoltre, l'elemento transfrontaliero sussiste anche nel caso in cui un cittadino di uno Stato membro soggiorna fin dalla sua nascita in un altro Stato membro del quale non ha la cittadinanza.¹²⁷ Infine, secondo la recente giurisprudenza della CGUE si presuppone il contatto con il diritto dell'Unione anche nel caso in cui misure di uno Stato membro abbiano l'effetto di privare il cittadino dell'Unione (anche i propri cittadini) del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione ovvero l'effetto di ostacolare l'esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (cittadini dell'Unione senza passaggio fisico di una frontiera).¹²⁸ Tale ultima giurisprudenza costituisce una precisazione modificativa della giurisprudenza pronunciata finora, secondo la quale esiste una relazione con il diritto dell'Unione nel caso in cui cittadini di uno Stato membro soggiornino legittimamente nello stesso e possiedano anche la cittadinanza di un altro Stato membro (cittadini dell'Unione di doppia cittadinanza senza passaggio fisico di una frontiera).¹²⁹

Il diritto alla libera circolazione comporta che i cittadini dell'Unione che beneficiano dello stesso devono essere trattati alla pari dei cittadini di quello Stato, sia nell'ambito della libera circolazione e della libertà di soggiornare (diritto a soggiornare, sia in tutti gli ambiti collegati (diritto dal soggiornare). Tale diritto di uguaglianza deve essere osservato anche dalla Provincia autonoma di Bolzano nell'esercizio delle sue competenze legislative e amministrative.

Inoltre, i cittadini dell'Unione che beneficiano del diritto della libera circolazione, nell'esercizio di tale diritto possono essere illegittimamente limitati. Nell'esercizio di tale diritto di libertà è irrilevante se cittadini dell'Unione vengono in Alto Adige

¹²⁶ Vedi CGUE, causa C-378/97, *Wijzenbeek*, Slg 1999, I-6207, p. 22; causa C-224/98, *D'Hoop*, Slg 2002, I-6191, p. 31.

¹²⁷ CGUE, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, Slg 2004, I-9925, p. 41.

¹²⁸ CGUE, causa C-434/09, *McCarthy*, Slg 2011, I-3375, p. 54; causa C-34/09, *Zambrano*, Slg 2011, I-1177, p. 42.

¹²⁹ CGUE, causa C-148/02, *Garcia Avello*, Slg 2003, I-11613, p. 27; causa C-353/06, *Grunkin e Paul*, Slg 2008, I-7639, p. 23 s.

(Alto Adige come paese di accoglienza) o si trasferiscono dall'Alto Adige (Alto Adige come paese di provenienza).

Innanzitutto, il quadro giuridico dell'Unione relativo al diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione esplica effetti in tutte le prestazioni sociali della Provincia autonoma di Bolzano. Le stesse devono essere concesse anche ai cittadini dell'Unione che vivono in Alto Adige. Soltanto nel caso di eccessivi oneri (finanziari), dal punto di vista del diritto dell'Unione è consentito alla Provincia autonoma di Bolzano di richiedere ai fini della concessione di simili prestazioni la dimostrazione di un certo livello di integrazione nella società altoatesina. Tale livello di integrazione può essere dimostrato dall'obbligo di residenza di (fino a) cinque anni. Devono essere ammessi anche altri fattori per dimostrare un sufficiente collegamento con la società altoatesina, come l'aver seguito gli studi scolastici per un periodo significativo, la famiglia, l'occupazione, le conoscenze linguistiche o l'esistenza di altri collegamenti di ordine sociale o economico.¹³⁰

d) Diritti fondamentali dell'UE

Pur vincolando i diritti fondamentali garantiti dall'Unione in primis la stessa Unione, a determinate condizioni gli stessi vanno osservati anche dagli Stati membri e dai suoi enti territoriali.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione dispone di tre fonti sui diritti fondamentali (art. 6 TUE). Come prima fonte funge la Carta dei diritti fondamentali dell'UE,¹³¹ la quale in forza dell'art. 6, co. 1, TUE costituisce diritto di rango primario e, come tale, è vincolante.¹³² Inoltre, continuano ad avere valenza come principi generali dell'Unione le libertà fondamentali risultanti dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri (art. 6, co. 3, TUE). Queste due fonti sulle libertà fondamentali che si trovano su un piano di parità¹³³ do-

¹³⁰ CGUE, cause C-52311 e C-585/11, *Prinz e Seeberger*, sentenza del 18.7.2013, p. 38.

¹³¹ GUUE 2012 C 326, 391; vedi anche GUUE 2010 C 83, 389 e GUUE 2007 C 303,1; chiarimenti in GUUE 2007 C 303, 17.

¹³² p.es. CGUE, verb causa C-92/09 u C-93/09, *Schecke e Eifert*, Slg 2010, I-11063, p. 45.

¹³³ AG Verica Trstenjak, causa C-282/10, *Dominguez*, conclusioni del 8.9.2011, p. 127.

vrebbero essere integrate dall'adesione dell'Unione alla CEDU¹³⁴, come previsto obbligatoriamente dall'art. 6, co. 2, TUE, adesione negoziata dall'inizio del mese di luglio 2010 tra il Consiglio d'Europa e l'Unione e il cui contenuto è stato concordato sul piano operativo all'inizio del mese di aprile 2013¹³⁵. Tuttavia, alla fine del 2014, il progetto di accordo è stato dichiarato dalla CGUE incompatibile con il diritto primario dell'Unione, e precisamente art. 6, co. 2, TUE e protocollo n. 8.¹³⁶ Con l'adesione dell'UE la convenzione diventa parte integrante del diritto dell'Unione e avrà il rango integrativo del diritto primario.¹³⁷

Per la tutela dei diritti fondamentali nell'Unione viene riconosciuta particolare importanza alla Carta dei diritti fondamentali. La stessa contiene sia diritti che libertà delle quali il singolo può avvalersi, sia principi che l'Unione o gli Stati membri devono realizzare nell'esercizio delle rispettive competenze (art. 52, co. 5, CDF). Dei diritti e delle libertà fanno parte in particolare diritti di difesa, di libertà, di prestazioni.¹³⁸

Ai sensi dell'art. 51, co. 1, della Carta dei diritti fondamentali, la stessa vincola le istituzioni, gli organi e gli altri organismi dell'Unione, mentre per gli Stati membri essa è vincolante esclusivamente nell' *"attuazione del diritto dell'Unione"*. Tale disposizione è stata interpretata dalla CGUE nel senso che i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione sono applicabili *„in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione"*.¹³⁹ Di conseguenza, dato che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati *"quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non possono quindi esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamen-*

¹³⁴ p.es. *Uerpmann-Witzack*, Rechtsfragen und Rechtsfolgen des Beitritts der Europäischen Union zur EMRK, EuR-Beiheft 2-2012, 167, mwN; vedi anche *Gstrein*, Der geeinte Menschenrechtsschutz im Europa der Vielfalt – Zum Verhältnis der Luxemburger und Straßburger Gerichtshöfe nach Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, ZEuS 2012, 445.

¹³⁵ Consiglio d'Europa, doc. 47+1 (2013) 8 rev del 5.4.2013.

¹³⁶ CGUE, parere 2/13 (*EMRK II*), UE:C:2014:2454, Tenor.

¹³⁷ Vedi p.es. *Obwexer*, Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen, EuR 2012, 115 (148).

¹³⁸ Vedi p.es. *Meyer* (Hg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union³ (2011).

¹³⁹ p.es. CGUE, causa C-260/89, *ERT*, Slg 1991, I-2925, p. 42; causa C-309/96, *Annibaldi*, Slg 1997, I-7493, p. 13; causa C-256/11, *Dereci e altri*, sentenza del 15.11.2011, p. 72; CGUE, causa C-390/12, *Pfleger*, UE:C:2014:281, p. 33.

tali trovino applicazione. L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta” (formula Åkerberg Fransson).¹⁴⁰

Inoltre, nel campo di applicazione del diritto dell'Unione alle autorità legislative e amministrative nonché ai giudici nazionali resta consentito *“applicare gli standard nazionali di tutela dei diritti fondamentali, a patto che tale applicazione non comprometta il livello di tutela previsto dalla Carta, come interpretata dalla Corte, né il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione” (formula Melloni).¹⁴¹*

Ne consegue che nel campo di applicazione del diritto dell'Unione gli Stati membri devono sempre e in ogni caso rispettare i diritti fondamentali dell'Unione (formula Åkerberg Fransson). Essi possono inoltre in determinati casi e a condizioni precise applicare anche i diritti fondamentali nazionali (formula Melloni).¹⁴²

Qui vanno distinte due fattispecie:¹⁴³

Nel caso in cui l'azione degli Stati membri è determinata completamente dal diritto dell'Unione, di modo che non lascia a loro nessun potere discrezionale, allora devono essere applicati esclusivamente i diritti fondamentali dell'Unione.¹⁴⁴ Essi costituiscono l'unico criterio giuridico per la normativa derivata dell'Unione applicabile e per la relativa normativa nazionale di trasposizione. I diritti fondamentali nazionali non possono essere presi come ulteriore parametro. Ciò vale anche nel caso in cui gli stessi garantiscano un maggiore livello di tutela.

Qualora, invece, il diritto dell'Unione non determina completamente l'azione degli Stati membri, riconoscendo loro un potere discrezionale, allora gli Stati membri possono continuare ad applicare i loro diritti fondamentali nazionali.; ciò vale sia nel caso dell'attuazione del diritto dell'Unione (costellazione *Wachauf*), sia nel caso della (semplice) applicazione dello stesso (costellazione *ERT*).

Tuttavia, l'applicazione dei diritti fondamentali nazionali nell'ambito di applicazio-

¹⁴⁰ CGUE, causa C-617/10, Åkerberg Fransson, sentenza del 26.2.2013, p. 21.

¹⁴¹ CGUE, causa C-399/11, Melloni, sentenza del 26.2.2013, p. 60.

¹⁴² CGUE, causa C-206/13, Siragusa, EU:C:2014:126, p. 24; causa C-198/13, Hernández e altri, EU:C:2014:2055, p. 34.

¹⁴³ Vedi Obwexer, Der Schutz der Grundrechte durch den Gerichtshof der EU nach Lissabon. Auslegung und Anwendung der Grundrechte-Charta gegenüber den EU-Organen, den Mitgliedstaaten und dem allgemeinen Völkerrecht, Zeitschrift für öffentliches Recht 2013, 487 (508 ss).

¹⁴⁴ p.es. CGUE 9.11.2010, verb cause C-92/09 e C-93/09, Schecke e Eifert, Slg 2010, I-11063, p. 46.

ne del diritto dell'Unione è soggetta a dei limiti stretti. In ogni caso i diritti fondamentali nazionali non devono avere un livello di tutela inferiore rispetto a quello previsto dalla Carta (clausola di tutela minima). Nel caso in cui i diritti fondamentali nazionali vadano oltre il livello di tutela previsto dalla Carta, essi possono trovare applicazione a condizione che il diritto dell'Unione compatibile con la Carta non comprometta il primato, l'unità e l'effettività dello stesso.

Ne consegue che, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, continua ad essere possibile l'applicazione dei diritti fondamentali nazionali, in via alternativa o in via integrativa, nel senso di una "doppia tutela dei diritti fondamentali"¹⁴⁵, mentre per l'applicazione di un livello di tutela al di sopra dei livelli di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione non rimane più tanto spazio.¹⁴⁶ Ciò vale in particolare per l'attuazione del diritto dell'Unione secondo la costellazione *Wachauf*. In caso di atti giuridici del diritto derivato, i quali perseguono principalmente lo scopo di garantire la libera circolazione all'interno dell'Unione, l'applicazione di diritti fondamentali nazionali il cui livello di tutela va oltre il livello di tutela della Carta, pregiudicherebbe l'efficacia del relativo atto. In linea di principio, l'applicazione di diritti fondamentali con un livello di tutela maggiore pare essere possibile soltanto per atti giuridici del diritto derivato che contengano un'armonizzazione minima e che abbiano come scopo primario la tutela del singolo. Altro vale in linea di principio nel caso di una limitazione di un diritto fondamentale o del diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione secondo la costellazione *ERT*.¹⁴⁷ In tali casi possono continuare a trovare applicazione i diritti fondamentali nazionali aventi un livello di tutela maggiore, in quanto rafforzano la relativa libertà fondamentale („rapporto parallelo“).¹⁴⁸

Il legame degli Stati membri ai diritti fondamentali dell'Unione comporta che la Provincia autonoma di Bolzano, nell'esercizio delle sue competenze legislative e

¹⁴⁵ *Pernice*, *Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz – Grundlagen, Bestand und Perspektiven*, NJW 1990, 2417.

¹⁴⁶ Simile *Weiß*, *Grundrechtsschutz durch den EuGH: Tendenzen seit Lissabon*, *Europäische Zeitung für Wirtschaftsrecht* 2013, 287 (290).

¹⁴⁷ *CGUE*, causa C-390/12, *Pfleger*, EU:C:2014:281, p. 35.

¹⁴⁸ *Jarass*, *Zum Verhältnis von Grundrechtecharta und sonstigem Recht*, *Zeitschrift für Europarecht* 2013, 29 (31).

amministrative, deve osservare i diritti fondamentali dell'Unione, qualora si tratti dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. In tali fattispecie vanno osservati, solo ed esclusivamente, i diritti fondamentali dell'Unione. Maggiori livelli sono ammissibili soltanto nel caso in cui e per quanto non vengano compromesse la preminenza, l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione.

Dallo stretto legame degli Stati membri ai diritti fondamentali dell'Unione consegue che tutte le leggi provinciali o le singole disposizioni delle stesse che rientrano nell'ampio ambito di applicazione del diritto dell'Unione, vanno commisurate in ogni caso e in senso ampio ai diritti fondamentali dell'Unione. Maggiori livelli di tutela sono ammissibili in modo molto limitato, e cioè soltanto nel caso in cui non vengano compromesse la preminenza, l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione.

Un identico legame ai diritti fondamentali sussiste per i regolamenti della Giunta provinciale o del Presidente della Provincia, nel caso in cui riguardino, in tutto o in parte, ambiti di applicazione del diritto dell'Unione.

e) Limitazioni scelte dal diritto derivato

Gli atti di diritto secondario dell'Unione generalmente disciplinano un determinato settore. Tuttavia, essi possono normare principi valevoli trasversalmente (principi orizzontali), indipendentemente dalla rispettiva base normativa. Esempi per simili atti di diritto secondario trasversali sono la direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica¹⁴⁹ nonché la direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.¹⁵⁰

Ai sensi dell'art. 11, co. 1, della direttiva 2003/109 gli Stati membri devono trattare i soggiornanti di lungo periodo allo stesso modo dei cittadini nazionali, tra gli altri, nei settori delle *“prestazioni sociali, dell'assistenza sociale e della protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale”*. Per l'assistenza sociale e la protezione sociale possono limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali.

¹⁴⁹ GUUE 2000 L 180, 22.

Il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo di cittadini di paesi terzi segue una particolare procedura (domanda del cittadino di paese terzo) e dipende dal possesso di determinati requisiti (cinque anni di legittimo soggiorno ininterrotto nonché dimostrazione di disporre di risorse sufficienti e di un'assicurazione per malattia).¹⁵¹

Cosa si intenda per previdenza sociale, assistenza sociale e protezione sociale non può essere chiarito alla sola luce della direttiva 2003/109, dal momento che la specifica disposizione demanda alla legislazione nazionale. Ne consegue che a tali nozioni non può essere riconosciuto un significato autonomo e uniforme nel diritto dell'Unione; ciò in quanto il legislatore dell'Unione voleva lasciare inalterate le differenze esistenti tra i diversi Stati membri nella definizione e nell'esatta portata di tali nozioni. Ciò tuttavia non significa che gli Stati membri, nell'applicare il principio di parità di trattamento di cui all'art. 11, co. 1, lett. d) possano pregiudicare la concreta efficacia della direttiva. Anzi, nel determinare le misure per la previdenza sociale, l'assistenza sociale e la protezione sociale che sono previste nel loro diritto nazionale, essi devono rispettare i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali nonché i principi in essa normati. Tra questi figura in particolare l'art. 34, co. 3, della Carta dei diritti fondamentali, ai sensi del quale l'Unione, al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, riconosce e rispetta *“il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali”*.¹⁵²

L'eccezione al principio della parità di trattamento prevista dall'art. 11, co. 4, della direttiva 2003/109, da interpretare in modo restrittivo in relazione alle prestazioni essenziali comprende soltanto l'assistenza sociale e la protezione sociale, e non anche le prestazioni per la sicurezza sociale. Inoltre, uno Stato membro può invocare tale eccezione, qualora l'autorità competente per l'attuazione della direttiva 2003/109 del relativo Stato membro abbia manifestato in maniera inequivoca-

¹⁵⁰ GUUE 2004 L 16, 44.

¹⁵¹ CGUE, causa C-40/11, *lida*, sentenza dell'8.11.2012, p. 47.

¹⁵² CGUE, causa C-571/10, *Kamberaj*, sentenza del 24.4.2012, p. 80 s.

bile la volontà di avvalersi di tale eccezione. In tal caso l'eccezione di cui all'art. 11, co. 4, della direttiva 2003/109 consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento, „*ad eccezione delle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute*“.¹⁵³

I soggiornanti di lungo periodo di paesi terzi vanno trattati in determinati settori come i cittadini nazionali. Tali settori sono in particolare l'assistenza sociale, la protezione sociale e la sicurezza sociale (art. 11, co. 1, lett. d) direttiva 2003/109) nonché l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio (art. 11, co. 1, lett. f) direttiva 2003/109). Il principio della parità di trattamento di cui alla specifica disposizione della direttiva può essere direttamente invocato dal singolo innanzi alla giurisdizione o all'autorità amministrativa nazionale (efficacia soggettiva immediata) e tali istituzioni devono applicarlo direttamente (efficacia oggettiva immediata). Il diritto nazionale contrastante con il principio della parità di trattamento viene represso (preminenza).

Agli Stati membri e agli enti territoriali degli stessi, come è la Provincia autonoma di Bolzano, rimane un margine di manovra soltanto nei casi in cui lo stesso venga riconosciuto dalla stessa direttiva o la direttiva rinvii al diritto nazionale.

P.es. le relative disposizioni della direttiva 2003/109 hanno fatto sì che la disciplina prevista dalla vigente legge provinciale 17 dicembre 1998, n. 13, sulla concessione di sussidi per alloggi, che riservava ad un cittadino di un paese terzo, beneficiario dello status di soggiornante di lungo periodo, un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini dell'Unione (compresi i cittadini nazionali) non può più essere applicata¹⁵⁴ e deve essere, quindi, adeguata alle disposizioni della direttiva 2003/109.

¹⁵³ CGUE, causa C-571/10, *Kamberaj*, sentenza del 24.4.2012, p. 91.

¹⁵⁴ Vedi ordinanza del Tribunale di Bolzano del 19.12.2012 (*Provincia autonoma di Bolzano/Kamberaj*).

III. Le fonti costituzionali dell'autonomia nella legislazione e nell'amministrazione

Lo sviluppo dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol viene influenzato anche da determinate modifiche dell'ordinamento costituzionale italiano. Pur avendo lo Statuto di autonomia il rango di una legge costituzionale, leggi costituzionali successive possono prevedere che allo Statuto di autonomia devono essere apportate delle modifiche.

Anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale, alla quale compete di interpretare in modo vincolante sia la Costituzione della Repubblica, sia lo Stato di autonomia, ha effetti sull'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol.

1. Dal Trattato di Parigi al Secondo Statuto di autonomia

In attuazione degli obblighi dell'Italia derivanti dal Trattato di Parigi¹⁵⁵, con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 51¹⁵⁶, l'Assemblea costituente ha adottato il Primo Statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (in seguito 1° Statuto di autonomia). Lo stesso ha portato all'istituzione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol con le due Province di Bolzano e Trento. Nell'ordinamento costituzionale italiano l'autonomia legislativa ed amministrativa è stata organizzata ai sensi dell'art. 116 Cost. La maggior parte delle competenze legislative e amministrative venivano riconosciute alla Regione e non alle due Province autonome.

Secondo l'Austria il Primo Statuto di autonomia era stato adottato in violazione degli obblighi internazionali dell'Italia derivanti dal Trattato di Parigi e nell'anno 1959 sollevava la "questione altoatesina" in sede ONU.¹⁵⁷ Fondamentale per l'ulteriore consistenza dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol era il "Pacchetto"

¹⁵⁵ Vedi sub II.1.B.

¹⁵⁶ GU n. 62 del 13.3.1948.

¹⁵⁷ Vedi la risoluzione 1497 (XVI) dell'Assemblea generale dell'ONU: *UN General Assembly, The status of the German-speaking element in the Province of Bolzano (Bozen); implementation of the Paris agreement of 59.1946, 31 October 1960, A/RES/1497* sub <http://www.refworld.org/docid/3b00f06c64.html> (richiamato il 21.12.2014).

concordato il 30 novembre 1969 tra i ministri degli esteri dell'Austria e dell'Italia, *Kurt Waldheim e Aldo Moro*.¹⁵⁸ Esso comprende una totale di 137 misure, le quali, in particolare, avrebbero dovuto ampliare significativamente le competenze legislative ed amministrative autonome delle due province autonome mediante modifiche di natura costituzionale dello Statuto di autonomia e l'emanazione di norme di attuazione allo Statuto di autonomia nonché l'approvazione di leggi statali, regolamenti e provvedimenti amministrativi. Il Calendario operativo¹⁵⁹ definiva punto per punto l'attuazione del Pacchetto. Dopo l'emanazione delle ultime norme di attuazione da parte dell'Italia, nel 1992 l'Austria rilasciava la dichiarazione di chiusura della vertenza già concordata nel 1969.¹⁶⁰

Le necessarie modifiche di natura costituzionale sono state effettuate, in particolare, con la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1.¹⁶¹ Con il D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670,¹⁶² il Secondo Statuto di autonomia (in seguito: StA) e le vecchie e nuove norme di natura costituzionali dello Statuto sono state raggruppate in un testo unico. Con questo, a livello nazionale, l'autonomia speciale della Provincia autonoma di Bolzano si fonda sullo Statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e relative norme di attuazione.

2. Autonomia legislativa e amministrativa nel Secondo Statuto di autonomia

A. Competenze e limiti

Nella ripartizione delle competenze lo Statuto di autonomia segue il modello generale dell'autonomia regionale della Costituzione del 1948. Il modello si orienta al principio della divisione delle competenze e attribuisce espressamente alla Provincia autonoma le competenze mediante l'enumerazione delle stesse, in particolare agli artt. 8 e 9 StA. Le competenze legislative sono divise in primarie e

¹⁵⁸ Vedi sub II.1.B.

¹⁵⁹ Vedi sub II.1.B.

¹⁶⁰ Vedi sub II.1.C.

¹⁶¹ GU n. 3 del 5.1.1972.

¹⁶² GU n. 301 del 20.11.1972.

secondarie, alle quali si aggiungono competenze terziarie (vedi Art. 10 StA) nonché altre competenze legislative precise previste dallo Statuto di autonomia. Rientrano tra tali competenze quelle previste dall'art. 13 StA (criteri per la determinazione di prezzi e tariffe nel settore dell'energia elettrica) oppure quella introdotta dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2¹⁶³, di emanare la disciplina sulle elezioni, sulla forma di governo e sulla democrazia diretta (art. 47, co. 2, StA, come sostituito dall'art. 4, co. 1, lett. v), L.C. n. 2/2001).

Per quanto riguarda le potestà amministrative, concretamente la generale competenza amministrativa e la potestà regolamentare (art. 54 STA), vale il principio della c.d. corrispondenza di cui all'art. 16, co. 1, StA: nelle materie in cui la Provincia autonoma può emanare norme legislative, essa esercita anche le relative potestà amministrative. Spettano, inoltre, alla Provincia autonoma quelle potestà amministrative che nell'ordinamento previgente venivano esercitate dallo Stato. Le eventuali competenze amministrative spettanti ad altri enti sulla base di norme non pregiudicate dallo Statuto permangono in capo agli stessi.¹⁶⁴ Ai sensi dell'art. 16, co. 2, StA restano ferme le attribuzioni delle Province ai sensi delle leggi in vigore, in quanto compatibili con lo Statuto. Tale disposizione si riferisce a quelle potestà amministrative che erano riconosciute alla Province in via generale in forza dell'art. 128 Cost. 1948.¹⁶⁵

Lo Stato può, con legge, attribuire alla Provincia autonoma sia la potestà di emanare norme legislative per servizi relativi a materie estranee alle sue competenze previste dallo Statuto (art. 17, co. 1, StA), sia competenze amministrative (art. 16, co. 3, StA). In tal caso l'onere delle spese per l'esercizio delle funzioni stesse resta a carico dello Stato.¹⁶⁶ Simili competenze delegate possono essere modificate o revocate con semplice legge statale.

Anche la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol può delegare le funzioni

¹⁶³ GU n. 26 del 1.2.2001.

¹⁶⁴ Vedi *Reggio d'Acì*, La Regione Trentino-Alto Adige² (1994) 301.

¹⁶⁵ Vedi legge 8.6.1990, n. 142, sull'Ordinamento delle autonomie locali, SO n. 42 alla GU n. 135 del 12.6.1990.

amministrative alla Provincia autonoma (art. 18, co. 1, StA). Ciò è avvenuto nel 1972 in materia di cooperazione,¹⁶⁷ dopo il 1972 per i servizi antincendi (obbligatorio ai sensi dell'art. 18, co. 1, StA)¹⁶⁸ e per la previdenza complementare.¹⁶⁹

La distinzione tra la competenza legislativa esclusiva e quella concorrente si rifà ai limiti posti al legislatore provinciale (oltre a quelli generali come territorio e materie) dagli artt. 8 e 9 StA, in relazione agli artt. 4 e 5 StA. Nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva la Provincia autonoma è sottoposta alle seguenti limitazioni: Costituzione, principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica,¹⁷⁰ rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Nell'esercizio delle competenze legislative concorrenti, oltre ai limiti posti per l'esercizio della competenza legislativa, la Provincia autonoma deve inoltre rispettare i principi stabiliti dalle leggi dello Stato. Con ciò essa è competente (unicamente) per la disciplina di dettaglio.¹⁷¹ La competenza legislativa terziaria (integrativa) ha lo scopo di adeguare l'ordinamento generale alle esigenze locali; essa deve sottostare ai limiti dettati per la potestà legislativa primaria.¹⁷² La legislazione delegata ai sensi dell'art. 17 StA, oltre ai vincoli fissati nella stessa legge delega, deve sottostare anche ai limiti previsti per la competenza legislativa esclusiva.¹⁷³ Anche per le altre competenze riconosciute alla Provincia autonoma al di fuori di quelle di cui agli artt. 8, 9 e 10 StA., come per es. per l'art. 13 StA, valgono gli stessi limiti previsti per la competenza esclusiva.

Il contenuto concreto delle limitazioni può essere dedotto nel caso concreto dalle specifiche norme di legge statali.

¹⁶⁶ L'art. 14 d.lgs. n. 268/1992 dispone che per l'esercizio delle funzioni delegate, lo Stato provvede a rimborsare la Provincia delle spese dalla stessa sostenute. La relativa quantificazione è disposta sulla base dei criteri previsti nelle singole norme di delega, ovvero d'intesa tra il Governo e il Presidente della Provincia.

¹⁶⁷ LR 29.1.1954, n. 7, e LR 11.2.1955, n. 3.

¹⁶⁸ LR 2.9.1978, n. 17.

¹⁶⁹ art. 2 LR 4.5.1992, n. 4.

¹⁷⁰ L'art. 4, co. 1, lett. c), L.C. n. 2/2001 ha sostituito la dizione „Stato“ con la dizione „Repubblica“.

¹⁷¹ Vedi Corte Cost., sentenza n. 114/1985 RE p. 4.

¹⁷² *Reggio d'Acì* (1994) 230s, 232.

¹⁷³ *Reggio d'Acì* (1994) 241.

B. Norme di attuazione allo Statuto di autonomia

Le norme di attuazione allo Statuto di autonomia¹⁷⁴ hanno lo scopo di dettare una disciplina articolata dell'autonomia, determinando in modo più dettagliato la delimitazione tra gli ambiti di competenza statali e quelli autonomi e prevedendo in caso il trasferimento di funzioni, uffici e personale. Inoltre, esse definiscono anche gli specifici rapporti con lo Stato, come p.es. i diritti di prendere posizioni o intese, adempiendo così anche alla funzione di uno strumento di coordinamento a livello costituzionale.

Le norme di attuazione, emanate in forma di decreti legislativi dal Presidente della Repubblica in forza dell'art. 107 ss. StA¹⁷⁵, costituiscono una fonte di diritto avente caratteristiche particolari, e prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie dello Stato, con possibilità, quindi, di derogarvi¹⁷⁶, per cui possono anche derogarvi. In forza della loro efficacia rafforzata rispetto alle altre fonti di diritto primario, le stesse possono essere modificate, abrogate o limitate soltanto attraverso norme di attuazione o di disposizioni costituzionali.¹⁷⁷

Le norme di attuazione sono destinate a contenere, tra l'altro, anche disposizioni aventi un contenuto *praeter legem*, con il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale¹⁷⁸. Questi limiti vanno osservati nel caso di un'integrazione contenutistica dello Statuto di autonomia.¹⁷⁹

Le norme di attuazione sono espressione del principio di leale collaborazione, o meglio pattizio, che regge il sistema dei rapporti tra Stato e le autonomie speciali. Questo principio è ancorato sia nell'art. 104 StA (autonomia finanziaria), sia nell'art. 107 ss. StA ed era già previsto al punto 2 dell'Accordo di Parigi, il quale dispone che l'esercizio del potere legislativo ed esecutivo autonomo e che il qua-

¹⁷⁴ Vedi anche *Happacher*, Südtirols Autonomie in Europa (2012) 67ss.

¹⁷⁵ Fino all'anno 1988 le norme di attuazione erano denominate „decreto del Presidente della Repubblica“, vedi art. 14 legge 23.8.1988, n. 400 (SO alla GU n. 214 del 12.9.1988).

¹⁷⁶ Corte Cost. sentenze n. 51/ 2006 ID p. 5; n. 221/2003 ID p. 3; n. 353/2001 ID p. 4; n. 213/1998 ID p. 4.2; n. 151/1972 ID p. 2.

¹⁷⁷ Vedi Corte Cost. sentenze n. 221/2003 ID p. 3; n. 51/2006 ID p. 5.

¹⁷⁸ Corte Cost. sentenza n. 212/1984 id p. 2.

¹⁷⁹ Corte Cost. sentenze n. 353/2001 id p. 4; N. 341/2001 id p. 4; n. 212/1984 id p. 2; n. 20/1956 id p. 13 s.

dro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato, consultando anche abitanti locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca. Con ciò è garantito il coinvolgimento del gruppo da tutelare nella concreta definizione dell'autonomia. Allo stesso tempo nell'ambito delle Commissioni paritetiche, senza il cui parere positivo il Governo non può emanare norme di attuazione conformi alla Costituzione, viene trovato un punto d'equilibrio tra gli interessi dell'autonomia e quegli dello Stato.

3. Sviluppo dell'autonomia dal 1972 al 1992

A. Attuazione del Pacchetto

Dopo l'entrata in vigore del secondo Statuto d'autonomia il 20 febbraio 1972, l'ulteriore edificazione dell'autonomia è avvenuta in esecuzione delle misure previste dal Pacchetto. Oltre a una serie di norme di attuazione, con le quali le nuove competenze sono state definite nel dettaglio, vanno menzionate due leggi statali, e cioè la legge 11 marzo 1972, n. 118,¹⁸⁰ e la legge 30 dicembre 1991, n. 422.¹⁸¹ La legge n. 118/1972 dà effettiva attuazione alle misure del Pacchetto da n. 106 a n. 110 e da n. 112 a n. 120, tra cui i procedimenti per il riconoscimento di titoli di studio conseguiti in Austria e in Germania e per il ripristino di nomi e cognomi nella forma tedesca. La legge n. 422/1991 riguarda la misura del Pacchetto n. 111 sulle circoscrizioni per il Senato.

Per la chiusura della vertenza innanzi alle Nazioni Unite vanno menzionate tre norme di attuazione che erano la *conditio sine qua non* per il consenso dei rappresentanti altoatesini alla dichiarazione liberatoria:¹⁸² il d.lgs.16 marzo 1992, n. 266 (rapporti tra la legislazione statale e quella provinciale),¹⁸³ il d.lgs.16 marzo 1992, n. 267 (consolidamento delle competenze)¹⁸⁴ e il d.lgs.16 marzo 1992, n.

¹⁸⁰ GU n. 95 del 11.4.1972.

¹⁸¹ GU n. 3 del 4.1.1992.

¹⁸² Bonell/Winkler, Südtirols Autonomie¹⁰ (2010) 73, 175, 178.

¹⁸³ SO n. 94 alla GU n. 94 del 22.4.1992. In merito vedi sub III.9.

¹⁸⁴ SO n. 94 alla GU n. 94 del 22.4.1992.

268 (autonomia finanziaria).¹⁸⁵

B. DPR n. 616/1977 e DPR n. 526/1987

Nel periodo dal 1972 al 1992 le Regioni a statuto ordinario conoscono una prima attuazione della loro autonomia, in particolare mediante il DPR 24 luglio 1977, n. 616.¹⁸⁶ Sulla base dell'allora vigente art. 118, co. 1 e 2, Cost.¹⁸⁷, il DPR n. 616/1977 disciplinava l'attribuzione delle funzioni amministrative alle Regioni a statuto ordinario nelle materie di competenza legislativa regionale ai sensi dell'art. 117 Cost.¹⁸⁸ e prevedeva la delega di una serie di funzioni amministrative statali alle Regioni; inoltre, disciplinava le funzioni amministrative dei comuni.

Fondamentalmente le regole vevoli per le Regioni a statuto ordinario non trovano applicazione alle autonomie speciali. Pertanto, era necessaria una norma di attuazione allo Statuto di autonomia, al fine di trasferire anche alla Provincia au-

¹⁸⁵ SO n. 94 alla GU n. 94 del 22.4.1992. In merito vedi sub III.8.

¹⁸⁶ SO alla GU n. 234 del 29.8.1977.

¹⁸⁷ Art 118 Costituzione 1948 così disponeva: „*Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.*

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.“

¹⁸⁸ L'art 117 Costituzione 1948 così disponeva „*La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:*

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;

circoscrizioni comunali;

polizia locale urbana e rurale;

fiere e mercati;

beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;

istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;

musei e biblioteche di enti locali;

urbanistica;

turismo ed industria alberghiera;

tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;

viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;

navigazione e porti lacuali;

acque minerali e termali;

cave e torbiere;

caccia;

pesca nelle acque interne;

agricoltura e foreste;

artigianato;

altre materie indicate da leggi costituzionali.

tonoma di Bolzano le funzioni attribuite o delegate alle Regioni a statuto ordinario e delle quali la stessa ancora non disponeva.

Con la norma di attuazione di cui al DPR 19 novembre 1987, n. 526¹⁸⁹, sono state estese alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle due Province autonome di Trento e Bolzano le disposizioni del DPR n. 616/1977. Le competenze descritte nel DPR n. 616/1977 costituiscono un livello di riferimento per le competenze dell'Alto Adige per quegli aspetti che nel 1987 non erano contemplati nello Statuto di autonomia e relative norme di attuazione, posto che il trasferimento o la delega di funzioni amministrative operati con il DPR n. 526/1987 non può in nessun caso avvenire in misura inferiore rispetto alle Regioni a statuto ordinario, in quanto condurrebbe ad un trattamento più sfavorevole dell'autonomia speciale.¹⁹⁰

L'art. 3, co. 1, DPR n. 526/1987 dispone che la Provincia autonoma di Bolzano esercita le funzioni di polizia amministrativa inerenti alle attribuzioni ad essa spettanti nelle materie ad esse trasferite ed elencate agli artt. 8, 9 e 10 dello StA e che in caso di delega di funzioni amministrative statali, la stessa si intende conferita anche per le funzioni di polizia amministrativa (art. 3, co. 2, DPR n. 526/1987). L'art. 9 DPR n. 526/1987 dispone, al comma 1, che la definizione delle funzioni amministrative, come enunciata nel DPR n. 616/1977, per ciascuna materia in esso considerata, si intende riferita anche alle funzioni amministrative della Provincia autonoma e riguardanti le corrispondenti materie di competenza di cui agli artt. 8 e 9 StA. Va precisato che tali definizioni vanno oltre quelle finora valesvoli.¹⁹¹ L'art. 9, co. 3, DPR n. 526/1987 dispone che fra le funzioni amministrative trasferite con norme di attuazione si intendono comprese, per ciascuna materia, tutte quelle rientranti nella definizione datane per le regioni a statuto or-

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione."

¹⁸⁹ SO n. 94 alla GU n. 301 del 28.12.1987. Vedi *Bronzetti*, L'estensione al Trentino-Alto Alto Adige del D.P.R. 616 (1991).

¹⁹⁰ Corte Cost. sentenza n. 449/1988 id p. 2 in materia di comunicazione e trasporti: "...ad eguale ampliamento deve pervenirsi per le Regioni a statuto speciale (comprese le Province autonome di Trento e Bolzano), per l'ovvio rilievo che a queste non può essere riservato un trattamento deteriore (cfr. sentt. n. 216 del 1985 e n. 304 del 1985)."

¹⁹¹ *Bronzetti* (1991) 12 s.

dinario dal DPR n. 616/1977. Inoltre, è attribuita alla Provincia autonoma, in aggiunta alle funzioni amministrative già di sua competenza, ogni altra funzione amministrativa che, dismessa dallo Stato, sia ancora di competenza statale nel territorio stesso, nonché ogni altra funzione amministrativa che dallo stesso DPR n. 616/977 sia stata comunque conferita alle regioni a statuto ordinario e non sia stata ancora estesa alla Provincia autonoma (art. 10, co. 1, DPR n. 526/1977). L'art. 11, co. 2, DPR n. 526/1987 dispone che le funzioni delegate alle Regioni a statuto ordinario in forza del DPR n. 616/1977, qualora riguardino materie comprese nell'art. 8 StA, sono trasferite alla Provincia autonoma di Bolzano per la parte che già non spetti ad essa per competenza propria. Tali funzioni fanno, quindi, parte delle funzioni proprie della Provincia autonoma.¹⁹²

Per quanto riguarda le funzioni delegate di cui all'art. 11, co. 1 e 3, DPR n. 526/1987, l'art. 5 DPR n. 526/1987 contiene disposizioni sul potere direttivo e sostitutivo del Governo relativamente alle funzioni amministrative delegate dallo Stato.¹⁹³

L'art. 15 DPR n. 526/1987 ha per oggetto il conferimento di funzioni amministrative ai comuni. L'art. 15, co. 1, DPR n. 526/1987 dispone che le funzioni amministrative che le leggi generali dello Stato conferiscono ai comuni, ai sensi dell'art. 128 Cost., debbono intendersi conferite direttamente anche ai comuni siti nelle province di Trento e di Bolzano, qualora non rientrino nelle materie di competenza della Regione o delle Province, ivi comprese le funzioni di cui al DPR n. 616/1977. Posto che le funzioni amministrative trasferite ai comuni in forza del DPR n. 616/1977 in forza dello Statuto di autonomia per l'Alto Adige, di regola, sono attribuite alla competenza della Regione e delle Province autonome,¹⁹⁴ l'art. 15, co. 2, DPR n. 526/1977 aggiunge che al trasferimento ai comuni di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza della Regione o delle Pro-

¹⁹² Bronzetti (1991) 14.

¹⁹³ L'art. 5 DPR n. 526/1987 così dispone: „Il Governo della Repubblica, per il tramite del commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alla Regione Trentino-Alto Adige e rispettivamente alle Province di Trento e Bolzano, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'articolo 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382.“

¹⁹⁴ Bronzetti (1991) 21.

vince si provvede con legge regionale la quale, qualora dette funzioni rientrino nella competenza delle Province, viene adottata su concorde richiesta delle Province stesse. Nel 1997 detta disposizione è stata modificata nel senso che al trasferimento di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza della Provincia si provvede con legge provinciale.¹⁹⁵ In ogni caso non sussiste un obbligo di trasferire competenze amministrative ai comuni..¹⁹⁶

Gli artt. da 6 a 8 DPR n. 526/1987 contengono discipline per l'attuazione del diritto comunitario.¹⁹⁷ L'art. 18 DPR n. 526/1987 dispone espressamente che le materie "miniere comprese le acque minerali e termali", "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale" e "assistenza scolastica universitaria" sono disciplinate da apposite norme di attuazione.

C. Riforma dell'autonomia finanziaria

Nel 1989 si è giunti, secondo il procedimenti di cui all'art. 104 StA, alla riforma delle disposizioni sull'autonomia finanziaria, con la legge 30 novembre 1989, n. 386¹⁹⁸, Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria. Con questa legge sono state avvertite le conseguenze della riforma tributaria iniziata nel 1971, la quale ha portato a gravi impasse nel bilancio della Provincia autonoma.¹⁹⁹ Siccome alcuni aspetti importanti erano rimasti insoluti nel dettaglio, la disciplina degli stessi è avvenuta con le norme di attuazione di cui al D.LGS n. 268/1992 nel corso delle ultime trattative prima della dichiarazione di chiusura della vertenza.²⁰⁰

4. Sviluppi dal 1992 fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001

¹⁹⁵ art. 15 DPR n. 527/1987 nv art. 2 d.lgs. n. 275/1997.

¹⁹⁶ *Bronzetti* (1991) 21.

¹⁹⁷ In merito vedi III.11.

¹⁹⁸ GU n. 283 del 4.12.1989.

¹⁹⁹ Bonell/Winkler (2010) 70.

²⁰⁰ Sull'autonomia finanziaria vedi dettagliatamente sub III.8.

A. Deleghe

Dopo la dichiarazione di chiusura della vertenza nel 1992 l'evolversi delle competenze autonome è avvenuta mediante l'assunzione di ulteriori competenze legislative e amministrative in settori rilevanti per l'autonomia, come trasporti, scuola ed energia („autonomia dinamica “).²⁰¹ I motivi principali per cui ciò è avvenuto vanno ricercati negli obblighi dell'Italia nell'ambito dell'unione economica e monetaria per il risanamento delle finanze pubbliche nonché nell'approfondimento del mercato interno dell'UE. Dal punto di vista dello Stato principale obiettivo era il risparmio per il bilancio statale. Inoltre, la delega di funzioni amministrative dello Stato nell'ambito di norme di attuazione allo Statuto di autonomia in forza dell'art. 16, co. 3, StA avrebbe contribuito alla creazione di settori amministrativi organici e al completamento dello Statuto di autonomia. Il fondamento di tali deleghe erano l'art. 34, co. 2, della legge 23 dicembre 1994, n. 724²⁰² nonché l'art. 2, co. 56, della legge 28 dicembre 1995, n. 549²⁰³. Il risparmio per il bilancio dello Stato si doveva raggiungere mediante la rinuncia della Provincia autonoma al rimborso dei relativi oneri ad essa spettante ai sensi dell'art. 17 StA in caso di delega (esplicito in art. 14 d.lgs.n. 268/1992).

Nelle seguenti materie sono state effettuate delle deleghe alla Provincia autonoma-

²⁰¹ Bonell/Winkler (2010) 156.

²⁰² GU n. 304 del 30.12.2014. L'art. 34, co. 2, così dispone: „2. Le norme di attuazione per il completamento del trasferimento delle competenze previste dagli statuti di autonomia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano sono emanate entro il 30 aprile 1995; le spese sostenute a decorrere dall'anno 1995 dallo Stato, per le funzioni da trasferire, determinate d'intesa fra lo Stato, le regioni e le province autonome, sono poste a carico degli interessati, a condizione che il trasferimento venga completato entro il 30 settembre 1995. Al fine di rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni trasferite con le medesime norme di attuazione viene altresì delegato alle regioni e alle province stesse, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni amministrative che, esercitate dagli uffici statali soppressi, residuano alla competenza dello Stato; al finanziamento degli oneri necessari per l'esercizio delle funzioni delegate che provvedono gli enti interessati, avvalendosi a tal fine delle risorse che sono determinate di intesa con il Governo in modo da assicurare risparmi di spesa per il bilancio dello Stato.“

²⁰³ GU n. 302 del 28.12.1995. L'art. 2, co. 56, dispone: „56. Alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, con norme di attuazione, previo parere delle relative commissioni paritetiche, sono trasferite ulteriori funzioni per completare le competenze previste dai rispettivi statuti speciali; al fine di rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni trasferite con le medesime norme di attuazione viene altresì delegato alle regioni e province autonome stesse, per il rispettivo territorio, l'esercizio di funzioni legislative nonché di quelle amministrative che, esercitate dagli uffici statali soppressi, residuano alle competenze dello Stato; al finanziamento degli oneri necessari per l'esercizio delle funzioni trasferite o delegate provvedono gli enti interessati, avvalendosi a tal fine delle risorse che sono determinate d'intesa con il Governo in modo da assicurare risparmi di spesa per il bilancio dello Stato e a condizione che il trasferimento effettivo venga completato entro il 30 giugno del rispettivo anno.“

ma: motorizzazione;²⁰⁴ uffici di collocamento e avviamento al lavoro;²⁰⁵ personale insegnante delle scuole a carattere statale;²⁰⁶ strade statali;²⁰⁷ finanziamento della Libera Università di Bolzano;²⁰⁸ opere idrauliche di prima e seconda categoria;²⁰⁹ trasporto ferroviario pubblico locale;²¹⁰ catasto terreni e urbano.²¹¹ Queste deleghe avvenivano anche dopo il 2001 con l'assunzione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari²¹² e il finanziamento del Conservatorio²¹³ e proseguivano nell'ambito dell'Accordo di Milano e dell'Accordo di Roma per la revisione dell'autonomia finanziaria.²¹⁴

B. D.lgs. n. 112/1998

Nel 1997 la legge 15 marzo 1997, n. 59,²¹⁵ realizzava un'ulteriore rivalutazione delle Regioni a statuto ordinario. Alla luce dell'obiettivo perseguito dalla riforma costituzionale, la legge n. 59/1997 autorizzava il Governo a trasferire alle Regioni ed agli enti locali ai sensi degli artt. 5, 118 e 128 Cost, anche funzioni e compiti amministrativi (vedi art. 1, co. 1, legge n. 59/1997). Contemporaneamente l'art. 1, co. 3 e s., legge n. 59/1997 determinava quali compiti sarebbero rimasti allo Stato. Nel caso in cui le funzioni e i compiti siano riferibili alle materie di competenza regionale di cui all'art. 117, co. 1, Cost., alle Regioni sono riconosciute anche competenze legislative.

Per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi alle Regioni e agli enti locali, la legge n. 59/1997 è stata attuata con il d.lgs.31 marzo 1998, n. 112²¹⁶. Salvo non sia diversamente disposto, ai sensi dell'art. 1, co. 2, d.lgs.n. 112/1998 vale che

²⁰⁴ d.lgs. 21.9.1995, n. 429.

²⁰⁵ d.lgs. 21.9.1995, n. 430.

²⁰⁶ d.lgs. 24.7.1996, n. 434.

²⁰⁷ d.lgs. 2.9.1997, n. 320.

²⁰⁸ legge 15.5.1997, n. 127 (art 17, co. 121) e legge 23 12 2009, n. 191 (art. 2, co. 123).

²⁰⁹ d.lgs. 11.11.1999, n. 463.

²¹⁰ d.lgs. 16.3.2001, n. 174.

²¹¹ d.lgs. 18.5.2001, n. 280.

²¹² d.lgs. 12.4.2006, n. 168.

²¹³ d.lgs. 25.7.2006, n. 245.

²¹⁴ Vedi in merito sub III.8.C.

²¹⁵ SO n. 56 alla GU n. 63 del 17.3.1997.

²¹⁶ SO alla GU n. 92 del 21.4.1998.

„il conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge.“

L'art. 10 d.lgs. n. 112/1998 si occupa delle Regioni a Statuto speciale e dispone:

“Con le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle regioni a statuto ordinario.”

Ne consegue che il d.lgs. n. 112/1998 non riguarda direttamente la Provincia autonoma, ma garantisce per il tramite dell'art. 10 d.lgs. n. 112/1998 che il trasferimento di eventuali ulteriori funzioni e compiti avvenga mediante norme di attuazione allo Statuto di autonomia.

C. Legge costituzionale n. 2/2001

L'art. 4 L.C. 31 gennaio 2001, n. 2,²¹⁷ sull'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano ha comportato, per la Provincia autonoma, nell'estensione delle possibilità introdotte per le Regioni a statuto ordinario con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1,²¹⁸ all'autonomia statutaria, una serie di specifiche competenze legislative, nonché delle novità riguardo ai ladini.

Un'ulteriore significativa modifica riguarda anche i rapporti tra la Regione e le Province autonome, nei quali è riconosciuto un ruolo fondamentale delle Province autonome anche a livello istituzionale. Invertendo il sistema valevole fino ad allora, è previsto che i Consigli provinciali vengono eletti e che gli stessi, con i suoi membri, compongono il Consiglio regionale (art. 25, co. 1, StA). L'art. 47, co. 2, StA prevede ora che è la Provincia autonoma competente a determinare con legge provinciale la forma di governo della Provincia, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggi-

²¹⁷ GU n. 26 dell'1.2.2001.

bilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché gli strumenti dell'autonomia diretta, come l'iniziativa popolare e i referendum; ciò in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con il rispetto degli obblighi internazionali e con l'osservanza dello StA.

5. Contenuti dell'autonomia e legge costituzionale n. 3/2001

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,²¹⁹ ha apportato modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (in seguito: titolo V), ha riformato la ripartizione delle competenze tra le Regioni e lo Stato e, quindi, i rapporti tra questi due livelli e ha valorizzato i comuni come istituzioni aventi funzioni amministrative. Di seguito vengono descritti i contenuti fondamentali della riforma in quanto rilevanti per la questione dei contenuti dell'autonomia dell'Alto Adige.

Le disposizioni di attuazione della riforma sono principalmente contenute nella legge 6 giugno 2003, n. 131,²²⁰ le disposizioni relative all'autonomia finanziaria dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni (federalismo fiscale) di cui all'art. 119 Cost. sono contenute nella legge 5 maggio 2009, n. 42,²²¹ sulla delega in materia di federalismo fiscale.

La legge costituzionale n. 3/2001 modifica soltanto la Costituzione e non anche gli Statuti speciali. Per la trasposizione della riforma costituzionale nello Statuto di autonomia sono pertanto necessarie apposite norme costituzionali per l'adeguamento dello stesso. Tuttavia la riforma non deve comportare un distacco tra le autonomie speciali e le Regioni a statuto ordinario²²² e, quindi, trattare le prime in modo meno favorevole. Per questo motivo l'art. 10 L.C. dispone:

„Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.“

²¹⁸ GU n. 266 del 22.12.1999.

²¹⁹ GU n. 248 del 24.10.2001.

²²⁰ GU n. 132 del 10.6.2003.

²²¹ GU n. 103 del 6.5.2009.

²²² Corte Cost. sentenza n. 370/2006 id p. 4.2.1.

A. Aspetti istituzionali

Che il rapporto tra la Regione e le Province autonome è stato modificato dalla legge costituzionale n. 2/2001 viene sottolineato dall'art. 116, co. 2, Cost., come sostituito dall'art. 2 L.G. n. 3/2001, il quale dispone che le due Province autonome costituiscono la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e viene consolidata l'autonomia di tali Province alla pari dell'autonomia di una Regione.

In seguito, con L.R. del Trentino-Alto Adige/ Südtirol 17 aprile 2003, n. 3,²²³ in forza dell'art. 18 StA, alle Province autonome sono state delegate le funzioni amministrative della Regione in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative, di enti di credito fondiario e di credito agrario, di casse di risparmio e di casse rurali, di aziende di credito a carattere regionale, di impianto e tenuta dei libri fondiari.

B. Competenza legislativa regionale nel titolo V della Costituzione

L'art. 117, co. 2, Cost. ora elenca espressamente le materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.²²⁴ Inoltre, nelle materie di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost., spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.²²⁵ Ulteriori competenze legislative spettano allo Stato per

²²³ BUR n. 17 del 29.4.2003.

²²⁴ L'art. 117, co. 2, dispone: „Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;b) immigrazione;c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;n) norme generali sull'istruzione;o) previdenza sociale;p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.”

²²⁵ L'art. 117, co. 3, Cost. dispone: „Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aereo-

definire le norme di procedura in materia di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano al processo di integrazione europeo ai sensi dell'art. 117, co. 5, Cost. e relativamente all'esercizio sostitutivo ai sensi dell'art. 117, co. 5, Cost. e dell'art. 120, co. 2, Cost.; altrettanto dicasi per le funzioni estere delle Regioni ai sensi dell'art. 117, co. 9, Cost. e in materia di autonomia finanziaria delle Regioni di cui all'art. 119, co. 2 e s., e art. 119, co. 5 e s., Cost.²²⁶ Ai sensi dell'art. 117, co. 4, Cost., in tutte le altre materie non espressamente elencate, la potestà legislativa è riservata in via generale alle Regioni.

Nella sua giurisprudenza la Corte costituzionale ha ulteriormente sviluppato singoli tipi di competenza dello Stato e delle Regioni. Ad una serie di competenze legislative esclusive dello Stato ha riconosciuto „carattere trasversale“²²⁷, il che significa che lo Stato può intervenire come legislatore in tutte le materie di competenza delle Regioni.²²⁸ Vi fanno parte: la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, co. 2, lett. s), Cost.)²²⁹; la tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. e), Cost.²³⁰); la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.)²³¹ Qui lo Stato è portatore delle esigenze di una disciplina uniforme.²³² Anche le Regioni possono esplicare le loro competenze, ma devono retrocedere dinnanzi alla disciplina unitaria statale.²³³

Secondo la giurisprudenza delle Corte costituzionale, nelle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente delle Regioni, lo Stato, nella determinazione dei

porti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.”

²²⁶ Ulteriori competenze legislative statali: art. 118, co. da 1 a 3, Cost. art. 116, co. 3, Cost.; vanno aggiunti art. 125 Cost., art. 132, co. 2, e art. 133, co. 1, Cost., ma anche art. 33, co. 6, Cost. e art. 114, co. 3, Cost.

²²⁷ Vedi Corte Cost. sentenza n. 407/2002 id p. 33.2.

²²⁸ Corte Cost. sentenza n. 282/2002 id p. 3.

²²⁹ Corte Cost. sentenze n. 407/2002 id p. 33.2; n. 536/2002 id p. 4; n. 135/2005 id p. 4.

²³⁰ Corte Cost. sentenza n. 14/2004 id p. 4 e 4.1.

²³¹ Corte Cost. sentenze n. 282/2002 id p. Pkt 3; n. 370/2003 id p. 3.

²³² Vedi p.es. Corte Cost. sentenze n. 407/2002 id p. 3.2; n. 536/2002 id p. 4; n. 62/2005 id p. 15 s.

²³³ p.es. in materia ambiente: Corte Cost. sentenze n. 407/2002 id p. 3.2; n. 135/2005 id p. 4.

principi fondamentali, può anche prescrivere criteri ed obiettivi dettagliati²³⁴. Sol tanto l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi sono oggetto della normativa di dettaglio.²³⁵ L'individuazione di una norma come norma di principio non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto e comprende anche norme specifiche, qualora essa risulti rilevante per il principio stesso e di necessaria integrazione.²³⁶ La mancanza di linee guida nazionali preclude alle Regioni di procedere ad una autonoma individuazione dei criteri generali.²³⁷

L'art. 117, co. 4, Cost. contiene una presunzione della potestà legislativa a favore delle Regioni, cosa che in linea di principio può essere considerata costituzionalmente come una valorizzazione della posizione delle Regioni. La mancata specificazione delle competenze regionali ha comportato subito delle considerevoli difficoltà. Ciò perché secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale va verificato caso per caso se un determinato oggetto di disciplina normativa non sia effettivamente riconducibile ad una delle materie elencate.²³⁸ Quindi, la competenza regionale di cui all'art. 117, co. 4, Cost., per la sua esistenza e dimensione contenutistica, dipende dalla sussistenza e dall'ambito di applicazione delle competenze legislative esclusive dello Stato e dalle competenze concorrenti delle Regioni. Come esempi vanno indicati la materia dell'urbanistica che è ricompresa fra la materia governo del territorio,²³⁹ la circolazione stradale²⁴⁰ e i lavori pubblici²⁴¹. La competenza regionale ha quindi carattere "residuale":

"Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni,

²³⁴ Vedi p.es. Corte cost. sentenza n. 237/2009 id p. 12.

²³⁵ Vedi Corte cost. sentenze n. 181/2006 id p. 6.2; n. 237/2009 id p. 12; n. 16/2010 id p. 2.

²³⁶ Corte Cost. sentenza n. 16/2010 id p. 2.

²³⁷ Corte cost. sentenza n. 168/2010 id p. 4.2.

²³⁸ Corte cost. sentenze n. 303/2003 id p. 2.3; n. 370/2003 id p. 4: „In via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione.”

²³⁹ Corte cost. sentenza n. 303/2003 id p. 11.1.

²⁴⁰ Corte cost. sentenza n. 428/2004 id p. 3.

²⁴¹ Corte cost. sentenza n. 401/2007 id p. 3.

*oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali”.*²⁴²

Questa interpretazione restrittiva dei Giudici delle leggi in ordine alla clausola generale di cui all'art. 117, co. 4, Cost. non trova applicazione unicamente per quelle materie che il legislatore statale aveva classificato come regionali già prima della riforma. Come esempi possono essere indicate la materia del commercio²⁴³ e, in analogia, per le Regioni a statuto speciale quello dell'artigianato.²⁴⁴

In caso di concorso di competenze statali e regionali nella disciplina di una determinata fattispecie, la competenza residuale regionale non comporta automaticamente l'esclusiva competenza regionale nel disciplinare la fattispecie, ma la Corte costituzionale valuta, sulla base del criterio della prevalenza, a quale delle materie deve riconoscersi un nucleo fondamentale o a quale materia corrispondono le finalità della disciplina.²⁴⁵

Va rilevato che nell'esercizio dell'attività legislativa non trova applicazione il principio della leale collaborazione.²⁴⁶ Né nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato²⁴⁷, né nella determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente delle Regioni²⁴⁸, le stesse vanno coinvolte nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in forma di una rappresentanza efficace, dal momento che il Parlamento è libero nella sua funzione di legislatore.²⁴⁹

C. Potestà amministrative delle Regioni nel titolo V della Costituzione

A partire dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 non vige più il principio del parallelismo tra competenza legislativa e amministrativa di cui all'art. 118 Cost. 1948. L'ordinamento costituzionale da allora vigente distingue tra potestà regolamentare e potestà amministrativa generale. La potestà amministrativa

²⁴² Corte.cost. sentenza n. 303/2003 id p. 2.1.

²⁴³ Corte.cost. sentenza n. 1/2004 id p. 3.

²⁴⁴ Corte.cost. sentenza n. 162/2005 id p. 3.

²⁴⁵ Corte.cost. sentenze n. 222/2006 id p. 3; n. 226/2010 id p. 5.3.

²⁴⁶ p.es. Corte.cost. sentenza n. 225/2009 id p. 6.

²⁴⁷ p.es. Corte.cost. sentenze n. 438/2007 id p. 7.3; n. 148/2009 id p. 4.2.

²⁴⁸ p.es. Corte.cost. sentenze n. 14/2004 id p. 7; n. 159/2008 id p. 4.

spetta in linea generale alle Regioni, esclusi i settori di competenza esclusiva di cui all'art. 117, co. 2, Cost., in cui essa spetta allo Stato, nonché quelli di competenza delle Province, dei Comuni e delle Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, co. 6, Cost.).

Ai sensi dell'art. 118, co. 3, Cost. nelle materie immigrazione, ordine pubblico e sicurezza e tutela dei beni culturali lo Stato dispone di poteri di coordinamento fra Stato e Regioni.

Le funzioni amministrative generali ai sensi dell'art. 118, co. 1, Cost. sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Quindi, nell'art. 118, co. 1, Cost. è ancorata, in linea di principio, una preferenza per il livello dei Comuni, come livello più vicino ai cittadini.²⁵⁰ Oltre alle funzioni amministrative proprie, ai sensi dell'art. 118, co. 2, Cost. ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane spettano le funzioni amministrative conferite con legge statale o regionale.

Pertanto, l'attribuzione delle funzioni amministrative non si orienta più al principio della separazione delle sfere di competenze, ma è flessibile.²⁵¹ Le funzioni possono essere determinate, in deroga alla disciplina delle competenze, secondo la valutazione del competente legislatore (statale o regionale), dovendo tenere conto, come parametri, in particolare della necessità di un esercizio unitario e del principio di sussidiarietà – che secondo la Corte costituzionale costituisce „*uno dei cardini dell'attuale assetto autonomistico*“²⁵².

„In linea generale, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata», e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003). Più precisamente, «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto

²⁴⁹ Corte cost. sentenza n. 1/2008 id p. 5.1. In merito al principio della leale collaborazione nell'ambito dell'art. 118, co. 1, Cost. vedi in seguito *sub C* rispett. sulla Conferenza permanente tra Stato e Regioni vedi *sub III.7*.

²⁵⁰ Corte cost. sentenza n. 43/2004 id p. 3.2.

²⁵¹ Corte cost. sentenza n. 303/2003 id p. 2.1.

²⁵² *Corte costituzionale*, Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2010 (2011) 318.

comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine» (sentenza n. 6 del 2004)[...].²⁵³

Entrambi sono concetti che per natura sono di contenuto indefinito e agli stessi può essere conferito un contenuto concreto soltanto mediante una decisione politica. Se il legislatore statale ritiene necessaria una disciplina unitaria in riferimento a delle materie di competenza regionale, allora, in forza del principio della legalità, le stesse vengono attratte a livello statale unitamente alle funzioni amministrative.²⁵⁴

Al fine di tutelare la sfera di competenza regionale, la diversa dislocazione di funzioni amministrative deve avvenire in linea di principio previo coinvolgimento delle Regioni interessate e, quindi, nel rispetto del principio della leale collaborazione; ciò al fine di garantire un'efficiente tutela di tutti gli interessi rilevanti, coinvolti a livello costituzionale.²⁵⁵

D. Limiti delle competenze legislative regionali nel titolo V della Costituzione

L'art. 117 Cost. vincola l'esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato e delle Regioni al rispetto della Costituzione, nonché al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (oramai, ordinamento giuridico dell'Unione)²⁵⁶ e dagli obblighi internazionali.

Gli interessi nazionali non sono più indicati come limite della potestà legislativa regionale. Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, l'equazione fatta fino alla riforma tra interesse nazionale e competenza statale non sussiste più, in

²⁵³ Corte cost. sentenza n. 242/2005 id p. 7; idem Corte cost. sentenze n. 165/2007 id p. 4.4 (anche con riferimento alla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia); n. 76/2009 id p. 2.

²⁵⁴ Vedi Corte cost. sentenza n. 278/2011 id p. 12.

²⁵⁵ Fondamentale Corte cost. sentenza n. 303/2003 id p. 2.1. Sul ruolo della Conferenza permanente Stato-Regioni vedi *sub* III.7.

²⁵⁶ Vedi in merito *sub* II.2.

quanto l'interesse nazionale non costituisce più un limite, nè di legittimità, nè di merito, alla competenza legislativa regionale:

„(...) la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.²⁵⁷

Tuttavia la scomparsa dell'interesse nazionale come limite esplicito, non significa che l'attività dello Stato, al fine di realizzare esigenze unitarie, sia limitato alle sue competenze esclusive e alla determinazione di principi nelle materie concorrenti di competenza regionale, dal momento che esso deve continuare a garantire la coesione dell'intero sistema sulla base del principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai sensi dell'art. 5 Cost.:

„In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica.²⁵⁸

Ai limiti esplicitamente ancorati nell'art. 117, co. 1, Cost. sia per il legislatore statale, sia per quello regionale, per il legislatore regionale si aggiungono le fattispecie trasversali nonché la disciplina di cui all'art. 118, co. 1, Cost.

E. Art 10 L.C. n. 3/2001: ripercussioni della riforma sulle autonomie speciali

²⁵⁷ Corte cost. sentenza n. 303/2003 id p. 2.2.

²⁵⁸ Corte cost. sentenza n. 303/2003 id p. 2.1; nello stesso senso Corte cost. sentenza n. 43/2004 id p. 3.3.

La norma transitoria di cui all'art. 10 L.C. n. 3/2001²⁵⁹ ha due diversi effetti. Da una parte è intesa a porre le autonomie speciali nella condizione di partecipare, a partire dall'entrata in vigore della riforma e, quindi, prima dell'adeguamento dello Statuto, a quelle forme di autonomia che nella nuova disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni siano a favore del livello regionale.²⁶⁰ (clausola delle norme più favorevoli). Dall'altra parte rimane in ogni caso in vigore l'autonomia come ancorata negli Statuti speciali (clausola di garanzia o di tutela).

L'art. 10 L.C. n. 3/2001 va considerata come *lex specialis*²⁶¹, che rafforza la particolare posizione delle autonomie speciali e che conferma il mantenimento delle stesse. La regola per le ripercussioni della riforma della Costituzione è in ogni caso l'ampliamento e l'integrazione dell'autonomia speciale. Con ciò le norme degli statuti speciali e quelle del titolo V Cost. si trovano in un particolare rapporto,²⁶² che nel caso concreto si manifesta in una preferenza per quelle norme che nel momento della loro applicazione prevedono forme di autonomia più ampia di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie. A tale fine è necessaria una valutazione comparativa tra le autonomie delle Regioni a statuto ordinario e delle relative autonomie speciali.²⁶³ Ne consegue che le ripercussioni della riforma della Costituzione per le autonomie speciali non possono essere individuate in via generale, bensì singolarmente. Inoltre, si prestano ad essere valutate comparativamente soltanto quelle disposizioni della riforma costituzionale e dei singoli Statuti di autonomia che sono paragonabili per il loro contenuto, in quanto hanno per oggetto la stessa disciplina.²⁶⁴

Nel caso in cui non sia possibile individuare una disciplina che possa essere valutata comparativamente, vale la disciplina delle competenze secondo i rispettivi Statuto con tutti i suoi limiti.²⁶⁵ La disciplina delle competenze secondo lo Statuto continua a valere anche nel caso in cui si abbia una limitazione dell'autonomia a

²⁵⁹ Vedi Corte cost. sentenza n. 370/2006 id p. 4.2.1.

²⁶⁰ Vedi Corte cost. sentenza n. 370/2006 id p. 4.2.1.

²⁶¹ Vedi Corte cost. sentenza n. 370/2006 id p. Pkt 4.2.1; n. 383/2005 id p. 7.

²⁶² Corte cost. sentenza n. 314/2003 id p. 3.1.

²⁶³ Corte cost. sentenza n. 175/2006 id p. 3.

²⁶⁴ Vedi Corte cost. sentenza n. 314/2003 id p. 1.

²⁶⁵ Corte cost. sentenze n. 314/2003 id p. 3.2; n. 102/2008 id p. 5.1s.

causa di accavallamenti tra competenze esclusive statali e competenze delle autonomie speciali.²⁶⁶ Lo Statuto di autonomia si apre soltanto a discipline più favorevoli e, di regola, costituisce un sistema chiuso di competenze,²⁶⁷ sia verso l'interno nei confronti delle autonomie locali, sia verso l'esterno nei confronti dello Stato.

L'art. 117, co. 1, Cost. prevede meno limiti per il legislatore autonomo rispetto agli Statuti di autonomia e, pertanto, contiene un surplus per le autonomie. Tuttavia, la Corte costituzionale ritiene applicabili i nuovi limiti soltanto per le discipline di cui alla legge costituzionale n. 3/2001.²⁶⁸ Nel caso in cui la Provincia autonoma di Bolzano si richiami alle sue competenze statutarie e nel caso in cui venga accertato che la disciplina dello Statuto di autonomia è quella più favorevole, trova applicazione l'intero sistema dello Statuto di autonomia e, quindi, anche i limiti ivi posti.²⁶⁹ Quindi, lo Stato mantiene anche il suo potere di limitare la competenza legislativa esclusiva mediante disposizioni anche di riforma economica sociale,²⁷⁰ con cui continuano ad essere realizzate le esigenze di una disciplina unitaria secondo le forme previste dallo Statuto di autonomia.²⁷¹ In questo caso le competenze esclusive trasversali dello Stato, le quali dovrebbero indietreggiare di fronte alle competenze primarie dell'autonomia, per certi aspetti si sovrappongono come dei limiti contenutistici dello Statuto di autonomia alle competenze statutarie, il che significa per il legislatore provinciale che esso deve adeguarsi alla disciplina del legislatore statale.²⁷²

Nel caso in cui le competenze legislative della Provincia autonoma in forza dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 vengano ampliate, trovano applicazione le disposizioni dell'intero titolo V, ivi compresi i limiti impliciti in forma di competenze esclusive

²⁶⁶ Corte cost. sentenze n. 48/2003 id p. 2.1; n. 213/2003 id p. 4; n. 236/2004 id p. 4.1; n. 62/2005 id p. 4 ss; n. 383/2005 id p. 7; n. 45/2010 id p. 4.

²⁶⁷ Vedi Corte cost. sentenza n. 132/2006 id p. 5; vedi anche Corte cost. sentenze n. 48/2003 id p. 2.1; n. 213/2003 id p. 4; n. 236/2004 id p. 4.

²⁶⁸ Corte cost. sentenza n. 383/2005 id p. 7.

²⁶⁹ Vedi Corte cost. sentenza n. 328/2010 id p. 4.

²⁷⁰ Corte cost. sentenze n. 62/2005 id p. 4; n. 226/2009, id 4; Nr 45/2010 RE Pkt 4; Nr 233/2010 RE Pkt 3.2; Nr 151/2011 RE Pkt 3.4.

²⁷¹ Vedi anche Corte cost. sentenza n. 387/2008 id p. 5.1 sugli standards minimizū den; n. 209/2009 id p. 3.2.

²⁷² Vedi Corte cost. sentenza n. 411/2008 id p. 3.1.

trasversali dello Stato²⁷³ e la flessibilizzazione dell'ordinamento delle competenze sulla base dell'art. 118, co. 1, Cost.

Un chiaro ampliamento dell'autonomia in forza dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 riguarda il controllo del Governo sulle leggi provinciali.²⁷⁴

6. Controllo statale sulla legittimità costituzionale della normativa rientrante nell'autonoma potestà legislativa e amministrativa

A. Prima della legge costituzionale n. 3/2001

Il Governo esercita una funzione di controllo sull'attività legislativa e amministrativa della Provincia autonoma al fine di verificarne la costituzionalità. Questa funzione di controllo si estrinseca nella proposizione di ricorsi in via principale, esperibili contro leggi provinciali, e nella sollevazione di conflitti di attribuzione relativi ad azioni amministrative della Provincia autonoma.

Il 2° Statuto di autonomia prevede, all'articolo 55, un controllo preventivo sui disegni di legge. Questi, una volta approvati dal Consiglio provinciale, vanno comunicati al Commissario del Governo. Se il Governo, entro 30 giorni, non li rinvia col rilievo che eccedono le rispettive competenze o contrastano con gli interessi nazionali o di una delle due Province, essi sono promulgati ed entrano, pertanto, in vigore. Tuttavia, in caso di rinvio del disegno di legge, il Consiglio provinciale può approvarlo nuovamente a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Il Governo dispone di un termine di 15 giorni per impugnarlo in via principale per motivi di illegittimità costituzionale o per proporre ricorso alle Camere per contrasto con gli interessi nazionali. L'articolo 97, comma 1, StA enuncia i motivi di impugnazione: violazione della Costituzione, dello Statuto o del principio di parità tra i gruppi linguistici. L'entrata in vigore di una legge provinciale dipende, pertanto, in

²⁷³ Corte cost. sentenza n. 134/2006 id p. 8.

²⁷⁴ Vedi *sub* III.6.B.

primo luogo dal fatto che il Governo sia d'accordo sul merito del disegno di legge. In caso di dissenso, la Corte costituzionale procede al controllo di legittimità costituzionale. Il sistema di controllo preventivo comporta, da un lato, che la Provincia autonoma, onde evitare che venga adita la Corte costituzionale, la quale può rallentare e addirittura impedire l'entrata in vigore delle disposizioni provinciali, deve negoziare con gli organi statali ovvero adeguare il provvedimento ai rilievi dello Stato. Dall'altro, in virtù di tale controllo si giunge raramente all'impugnazione in via principale di leggi provinciali, dato che le trattative tra Stato e Provincia mirano in genere alla conclusione di un accordo.

In base all'articolo 98, comma 1, StA anche la Provincia autonoma può impugnare in via principale i provvedimenti normativi dello Stato per violazione dello Statuto di autonomia o del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina. Tuttavia, la Provincia autonoma non dispone di alcuna possibilità di controllo preventivo, per cui i provvedimenti statali entrano in vigore e vanno applicati fino ad un eventuale pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte Costituzionale. La Provincia autonoma deve impugnare una norma dello Stato entro 60 giorni dalla sua pubblicazione, affinché cessi di avere efficacia in forza della dichiarazione di incostituzionalità.

Se lo Stato viola con un suo atto – leggi e atti aventi valore di legge esclusi – la competenza della Provincia autonoma, questa, secondo l'articolo 98, comma 2, StA, può proporre, entro 60 giorni, ricorso alla Corte costituzionale per regolamento di competenza. Lo Stato può parimenti sollevare un conflitto di attribuzione, qualora ritenga che la Provincia autonoma invada con un suo atto – leggi escluse – la sfera di competenza statale.²⁷⁵ Fino alla decisione della Corte costituzionale, con la quale viene disapplicato l'atto incostituzionale, questo produce i suoi effetti. Secondo l'articolo 40 della legge n. 87/1953 la Corte costituzionale può eventualmente disporre la sospensione dell'esecuzione dell'atto che ha dato luogo al conflitto di attribuzione.

²⁷⁵ Art. 134 Cost., in combinato disposto con l'art. 39 della legge n. 87 del 11.3.1953, GU n. 62 del 14.3.1953.

B. Dopo la legge costituzionale n. 3/2001

Il sistema di controllo preventivo statale sulla legislazione provinciale di cui all'articolo 55 StA non è più applicabile a decorrere dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.²⁷⁶ L'articolo 10 della legge cost. n. 3/2001 ha esteso l'applicabilità dell'articolo 127 Cost. alla Provincia autonoma, cosicché anche le leggi provinciali entrano in vigore e possono poi essere impugnate dal Governo entro 60 giorni dalla loro pubblicazione. Esse rimangono efficaci e vanno, pertanto, applicate fino all'eventuale dichiarazione di incostituzionalità, salvo che la Corte costituzionale non sospenda l'esecuzione delle leggi provinciali impugnate ai sensi dell'articolo 35 della legge n. 87/1953. Essendo venuto meno il controllo preventivo e dunque la possibilità, per lo Stato, di incidere anticipatamente sul contenuto delle norme provinciali, si registra un significativo aumento delle impugnazioni statali.

Per quanto riguarda la proposizione di ricorsi in via principale da parte della Provincia autonoma, non ci state, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, sostanziali modifiche (salva la possibilità della sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati).

Per quanto concerne i conflitti di attribuzione, non si rilevano cambiamenti.

7. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (Conferenza permanente Stato-Regioni) è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 ottobre 1983²⁷⁷. Essa aveva lo scopo di migliorare il raccordo tra la politica dello Stato e le attività a livello locale, con l'intento di assicurare una più efficiente attuazione delle deci-

²⁷⁶ C. cost. – sentenza n. 408/2002 CID pt. 2.

sioni statali nelle materie rientranti o suscettibili di incidere nella sfera di competenza delle Regioni e Province autonome. La legge 23 agosto 1988, n. 400,²⁷⁸ fornì alla Conferenza permanente Stato-Regioni una base normativa generale e rivalutò tale istituto. Con il decreto legislativo 16 dicembre 1989, n. 418,²⁷⁹ si è avuto un primo ampio trasferimento di attribuzioni alla Conferenza Stato-Regioni. Un'ulteriore rivalutazione è intervenuta con la legge n. 59/1997: l'articolo 9, comma 1, lettera a), di questa legge prevedeva la partecipazione delle autonomie regionali a tutti i processi decisionali dello Stato di interesse regionale, interregionale e infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria. In esecuzione di tale legge è stato emanato il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,²⁸⁰ che regola tuttora la Conferenza Stato-Regioni.²⁸¹

La Corte costituzionale ha affermato che la Conferenza Stato-Regioni è una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il principio di leale collaborazione, il quale deve presiedere a tutti i rapporti intercorrenti tra Stato e Regioni.²⁸²

Accanto alla Conferenza Stato-Regioni vi è anche la Conferenza unificata, sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali,²⁸³ con il compito, in particolare, di occuparsi di tutti i casi in cui entrambe le Conferenze debbano esprimersi su un medesimo oggetto.²⁸⁴

La Conferenza Stato-Regioni è costituita, in rappresentanza delle Regioni, dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. La rappresentanza regionale ha istituito, nel 1981, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome²⁸⁵ (fino al 2005 denominata "Conferenza dei Presidenti delle

²⁷⁷ GU n. 300 del 2.11.1983.

²⁷⁸ Suppl. ord. n. 86 alla GU n. 214 del 12.9.1988.

²⁷⁹ GU n. 1 del 2.1.1990.

²⁸⁰ GU n. 202 del 30.8.1997.

²⁸¹ Art. 1 ss. del d.lgs. n. 281/1997.

²⁸² C. cost. – sentenza n. 31/2006 CID pt. 4.4.

²⁸³ Art. 8 s. del d.lgs. n. 281/1997.

²⁸⁴ Art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 281/1997.

²⁸⁵ Cfr. *Atto costitutivo della Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome* del 16.1.1981.

Regioni e delle Province autonome"), dando luogo ad un organismo di coordinamento politico.

L'equilibrio tra gli interessi statali e regionali si raggiunge, da un lato, mediante i pareri espressi dalla rappresentanza regionale²⁸⁶ e, dall'altro, attraverso intese e accordi.²⁸⁷ Quando è previsto lo strumento dell'intesa, le Regioni partecipano paritariamente²⁸⁸ all'esercizio di una funzione statale, codeterminando il contenuto dell'atto finale. Le parti sono poste su un piano di effettiva parità solo quando si tratta di una c.d. "intesa forte", ovvero di un'intesa che deve essere raggiunta, ed in assenza della quale è precluso allo Stato l'adozione dell'atto sottoposto ad intesa. Negli altri casi siamo in presenza di una c.d. "intesa debole", che consente al Governo di procedere senza l'assenso delle Regioni,²⁸⁹ a condizione che l'atto sia adeguatamente motivato.²⁹⁰ Del resto questa categorizzazione vale, in generale, per le intese tra Stato e autonomie locali. Nel caso di "intese deboli", si devono comunque prevedere delle adeguate procedure di composizione del dissenso.²⁹¹

Mediante l'adozione di pareri si concretizza una forma di coinvolgimento delle Regioni nell'attività dello Stato. Il Governo può prescindere dai pareri solo qualora non vengano espressi entro un termine prestabilito.²⁹² In assenza di una previsione legislativa, il Governo può fissare un adeguato termine, che non può essere procrastinato unilateralmente dalla Regione interessata, giacché si verrebbe a configurare un potere di veto.²⁹³ Quando ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, il Governo può consultare la Conferenza Stato-Regioni successivamente.²⁹⁴ Il mancato parere della Conferenza in materie afferenti alle competenze regionali non determina, di per sé, l'illegittimità dell'atto statale,²⁹⁵ a

²⁸⁶ Art. 2, comma 3, ss. del d.lgs. n. 281/1997.

²⁸⁷ Artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 281/1997.

²⁸⁸ C. cost. – sentenze n. 351/1991 CID pt. 4; n. 207/1996 CID pt. 4.

²⁸⁹ Art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997.

²⁹⁰ C. cost. – sentenze n. 116/1994 CID pt. 2; n. 21/1991 CID pt. 3; n. 482/1991 CID pt. 7.3.

²⁹¹ Vedi, ad esempio, C. cost. – sentenze n. 121/2010 CID pt. 9; n. 165/2011 CID pt. 8.

²⁹² Art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997.

²⁹³ C. cost. – sentenza n. 225/2009 CID pt. 6.1.

²⁹⁴ Art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 281/1997; riguardo alla non obbligatorietà della consultazione preventiva vedi C. cost. – sentenza n. 196/2004 CID pt. 27.

²⁹⁵ C. cost. – sentenza n. 384/2005 CID pt. 26.

meno che non si configuri l'inosservanza di una specifica procedura di consultazione e, pertanto, una violazione del principio di leale collaborazione.²⁹⁶

Per poter riconoscere efficacia vincolante ai pareri o alle intese è sufficiente che tutti i componenti regionali siano stati regolarmente invitati e che i rappresentanti regionali presenti alla riunione della Conferenza Stato-Regioni abbiano espresso il loro assenso all'unanimità.²⁹⁷ Se la Provincia autonoma di Bolzano non partecipa alla relativa riunione della Conferenza Stato-Regioni oppure non manifesta in tale sede il suo dissenso alla deliberazione assunta, non può far valere né la violazione del principio di leale collaborazione, né la violazione delle sue competenze costituzionalmente garantite.²⁹⁸

Le intese nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni non possono tuttavia surrogare quelle intese tra la Provincia autonoma e lo Stato che sono previste dallo Statuto di autonomia o dalle norme di attuazione.²⁹⁹

8. Autonomia finanziaria

A. Premessa

Le disposizioni in materia di autonomia finanziaria sono contenute nel Titolo VI dello Statuto "Finanza della Regione e delle Province" (Artt. 69-85). Altre disposizioni riguardanti i compensi dovuti dai concessionari di grandi derivazioni a scopo idroelettrico sono inserite nell'articolo 13, comma 3, StA, mentre l'articolo 15, comma 1, contiene delle norme sull'impiego dei fondi statali destinati all'incremento delle attività industriali.

Secondo l'articolo 104, comma 1, StA le norme del Titolo VI dello Statuto possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del

²⁹⁶ C. cost. – sentenza n. 88/2003 e giurisprudenza citata (CID pt. 3).

²⁹⁷ C. cost. – sentenze n. 206/2001 CID pt. 12; n. 507/2002 CID pt. 2.

²⁹⁸ C. cost. – sentenza n. 206/2001 CID pt. 11.b.

²⁹⁹ C. cost. – sentenza n. 121/1997 CID pt. 4.

Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province.³⁰⁰ Le norme di legge statali emanate nel rispetto della procedura prevista dall'articolo 104 StA hanno la stessa efficacia giuridica delle norme statutarie:

“Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale.”³⁰¹

Le disposizioni del Titolo VI dello Statuto fungono, pertanto, da parametro nel giudizio di legittimità costituzionale delle norme statali in materia,³⁰² e possono essere modificate con la procedura di cui all'articolo 104, comma 1, StA o con legge costituzionale.³⁰³

La disciplina in materia di autonomia finanziaria comprende, oltre alle norme sulla dotazione finanziaria, anche le disposizioni relative alla contabilità e alla gestione del bilancio.

B. Dotazione finanziaria

a) Situazione al 1992

Ai sensi dell'articolo 104 Sta il Titolo VI dello Statuto è stato adeguato, con legge n. 386/1989,³⁰⁴ alla riforma tributaria nazionale del 1971, con effetto retroattivo dal 1° gennaio 1988. Il decreto legislativo n. 268/1992 contiene delle norme di attuazione in materia di finanza regionale e provinciale.

La Provincia autonoma disponeva nel 1992 di una serie di entrate. In linea di principio l'autonomia finanziaria si basava quasi esclusivamente su quote del gettito di entrate tributarie dello Stato riguardanti il territorio della Provincia autonoma ed era, dunque, pressoché totalmente di natura derivata.³⁰⁵

³⁰⁰ Ciò vale anche per l'art. 13 StA.

³⁰¹ VfGH Urteil Nr 133/2010 RE Pkt 2.2.

³⁰² C. cost. – sentenza n. 357/2010 CID pt. 2.

³⁰³ C. cost. – sentenza n. 323/2011 CID pt. 2.3.

³⁰⁴ GU n. 283 del 4.12.1989.

³⁰⁵ Cfr. *Reggio d'Acì* (1994) 451 ss.; *Pellegrini I/Pellegrini G*, Die Finanzverfassung der Autonomen Provinz Bozen, 227 in: Marko et al (Ed.), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005).

In base agli articoli 70 StA (imposta sull'energia elettrica), 71 Sta (canone per le grandi derivazioni idroelettriche) e 75 StA alla Provincia autonoma spettavano di regola 9/10 di tutte le imposte dirette e indirette riscosse dallo Stato sul territorio provinciale.³⁰⁶ L'articolo 75 StA recitava:

“Sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali: a) i nove decimi delle imposte di registro e di bollo, nonché delle tasse di concessione governativa; b) i nove decimi delle tasse di circolazione relative ai veicoli immatricolati nei rispettivi territori; c) i nove decimi dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti ai territori delle due province; d) i sette decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38 bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni; e) i quattro decimi dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione riscossa nel territorio regionale, da ripartire nella proporzione del 53 per cento alla Provincia di Bolzano e del 47 per cento alla Provincia di Trento; f) i nove decimi del gettito dell'accisa sulla benzina, sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nei territori delle due province; g) i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici.”

In particolare, in virtù della disposizione che prevede l'attribuzione alla Provincia di 9/10 di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, inclusa l'imposta locale sui redditi, la dotazione del bilancio provinciale è stata strettamente connessa con il potenziale economico del territorio. L'articolo 9 del decreto legislativo n. 268/1992 prevedeva che il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi fosse riservato allo Stato, se destinato alla copertura di spese non rientranti nelle materie di competenza della Provincia. Le relative somme venivano stabilite d'intesa tra il Presidente della Provincia ed il Ministro delle Finanze.

A questo si aggiunse, a norma dell'articolo 78 StA, una quota non superiore a 4/10 del gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativa alle importazioni, nonché una quota da stabilire annualmente d'intesa tra il Governo e il Presidente della Provincia (c.d. quota variabile). Nella determinazione di detta quota si teneva

³⁰⁶ Gli artt. 5 e ss. del d.lgs. n. 268/1992 contengono disposizioni dettagliate sulla determinazione dei gettiti di spettanza provinciale in forza degli artt. 70, 71 e 75 StA e sulle modalità di versamento alla Provincia di quanto dovuto.

conto, in base ai parametri della popolazione e del territorio, delle spese per gli interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenza della Provincia autonoma. Tale devoluzione avveniva senza vincolo di destinazione a scopi determinati. L'articolo 10 del decreto legislativo n. 268/1992 disciplina in dettaglio la determinazione della quota variabile, mentre l'articolo 10 del medesimo decreto prevede delle misure per ovviare ad eventuali minori entrate rispetto al gettito dell'imposta sul valore aggiunto relativa alle importazioni.

Un'ulteriore entrata era rappresentata, secondo l'articolo 79 StA, dall'accesso ai finanziamenti speciali previsti per le Regioni a statuto ordinario dall'articolo 119, comma 3, Cost 1948. Non è stato tuttavia possibile applicare il criterio utilizzato per la determinazione della quota variabile ai fini della quantificazione dei finanziamenti speciali.³⁰⁷ L'articolo 5 della legge n. 386/1989 ha statuito che l'articolo 79 StA riguardava tutti i Fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (co. 1), nonché i finanziamenti recati da qualunque altra legge di settore, in cui era previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni (co. 2).³⁰⁸ Gli stanziamenti dei Fondi speciali andavano utilizzati ed assegnati secondo le direttive e procedure stabilite dallo Stato, mentre quelli previsti da leggi di settore dovevano essere destinati esclusivamente al finanziamento di interventi nei rispettivi settori, potendo però essere sottoposti a vincoli di destinazione, se collegati a stanziamenti comunitari.³⁰⁹ L'Articolo 12 del decreto legislativo n. 268/1992 è stato ulteriormente specificato nell'articolo 5 della legge n. 386/1989.

³⁰⁷ C. cost. – sentenza n. 356/1985 CID pt. 2.2.

³⁰⁸ L'art. 5 della legge n. 386/1989 recita: "1. Le province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti. 2. I finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province."

³⁰⁹ C. cost. – sentenza n. 356/1985 CID pt. 2.

A tale proposito la Corte costituzionale, con sentenza n. 381/1990, stabiliva che lo Statuto di autonomia e le relative norme di attuazione non garantivano l'autonomia finanziaria in termini quantitativi:

“Non vi può esser dubbio che, (...), la specialità dell'autonomia deve riflettersi anche sul piano finanziario, nel senso che le regioni e le province autonome cui la Costituzione e gli Statuti assegnano più ampie e significative competenze debbono essere messe in grado di avere a disposizione risorse finanziarie maggiori e, comunque, adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti. Ma questa esigenza non può giustificare la pretesa che le regioni (e le province) ad autonomia differenziata siano chiamate a compartecipare con le regioni a statuto ordinario a tutti i fondi settoriali previsti a favore di queste ultime. (...) gli strumenti appropriati per stabilire un equilibrio tra le risorse finanziarie assegnate alle regioni (e alle province) ad autonomia differenziata e i più complessi compiti assegnati alle medesime sono costituiti dalle norme di attuazione e dalle leggi previste dagli Statuti per la revisione delle proprie norme finanziarie. (...) Questa Corte ha più volte affermato che la Costituzione e gli Statuti speciali non definiscono, né garantiscono, l'autonomia finanziaria delle regioni (e delle province autonome) „in termini quantitativi“ e che la concessione ovvero l'eliminazione o la riduzione di determinati finanziamenti rivolti a scopi specifici rientrano nella discrezionalità del legislatore statale (...).”³¹⁰

Per quanto riguarda il Fondo sanitario nazionale, la Corte costituzionale ha affermato nella medesima sentenza n. 381/1990:

“[...] non v'è alcuna disposizione nell'art. 5 della legge n. 386 del 1989 o in altra legge idonea a fungere da parametro costituzionale che garantisca una determinata quota, vale a dire una quantità di risorse finanziarie definita direttamente o attraverso il rinvio a precisi indici. Del resto, una siffatta garanzia non può ragionevolmente rinvenirsi in alcuna norma, per il fatto che l'anzidetta finalità perequativa dei fondi prima menzionati comporta logicamente che il legislatore proceda ad aggiustamenti progressivi in vista del superamento degli squilibri eventualmente formati tra le singole regioni (o province autonome).”³¹¹

La Provincia autonoma impugnò in seguito, senza successo, una serie di norme statali aventi ad oggetto una riduzione delle assegnazioni in base all'articolo 79 StA.³¹²

La Provincia autonoma disponeva di tributi propri, ovvero aveva la possibilità di istituire imposte e tasse. Ai sensi dell'articolo 72 StA le Province potevano stabilire imposte e tasse sul turismo. Secondo l'articolo 73 StA la Provincia autonoma aveva la facoltà di istituire con leggi tributi propri in armonia con i principi del si-

³¹⁰ RE Pkt 5.

³¹¹ RE Pkt 8.

³¹² Ad es. C. cost. – sentenze n. 381/1990; n. 37/1991; n. 36/1992.

stema tributario dello Stato, nelle materie di rispettiva competenza.³¹³ Inoltre le spettavano le entrate tributarie assegnate alle restanti Province.³¹⁴

A questo si aggiunsero le rendite patrimoniali, i proventi per prestazione di servizi ed i proventi dei prestiti per investimenti in opere di carattere permanente ai sensi dell'articolo 74 StA, nonché i proventi dei mutui.

L'articolo 82 StA prevedeva che la Provincia autonoma collaborasse, in una certa misura, all'accertamento delle imposte sui redditi. L'articolo 13 del decreto legislativo n. 268/1992 conteneva una relativa disciplina di dettaglio.

Va inoltre rilevato che, secondo l'articolo 80 StA, la Provincia autonoma aveva competenza legislativa secondaria in materia di finanza locale.³¹⁵

L'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 266/1992 stabiliva che, fermo restando quanto disposto dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nelle materie di competenza regionale o provinciale *"le amministrazioni statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato non possono disporre spese né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale"*.

Le risorse assegnate alla Provincia autonoma con la legge n. 386/1989 hanno comportato un considerevole aumento dei fondi di bilancio, per cui nella relazione del gruppo di lavoro del Ministero federale degli affari esteri per l'attuazione del Pacchetto per l'Alto Adige si è definito il potenziamento della dotazione finanziaria, operato con legge n. 386/1989, come una *"prestazione che va oltre a quanto previsto dal Pacchetto"*.³¹⁶

b) Sviluppi dal 1992 al 2001

Per quanto riguarda le risorse spettanti ai sensi dell'articolo 79 StA, sono stati avviati numerosi contenziosi davanti alla Corte Costituzionale. Ad esempio in te-

³¹³ Cfr. art. 3 del d.lgs. n. 268/1992.

³¹⁴ *Reggio d'Acì* (1994) 456 ss.

³¹⁵ Vedi, al riguardo, l'art. 17 del d.lgs. n. 268/1992.

³¹⁶ Relazione del gruppo di lavoro del Ministero federale degli affari esteri per l'attuazione del Pacchetto per l'Alto Adige (1992) 33.

ma di stanziamenti del Fondo nazionale per gli investimenti degli enti locali³¹⁷ e del Fondo per l'acquisto di libri di testo³¹⁸ i ricorsi promossi dalla Provincia autonoma sono stati accolti.

Anche l'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 266/1992 ha formato oggetto della giurisprudenza della Corte costituzionale. Essa ha precisato che detta norma costituisce una forma di garanzia dell'autonomia amministrativa, essendo volta

“a garantire l'ente locale da possibili invasioni della sua sfera di competenza a mezzo d'interventi diretti di spesa, non certo a precludere il finanziamento di attività amministrative dell'ente stesso, massime quando - come nella specie - queste sono imposte dalla legge statale insieme con lo stanziamento dei fondi necessari. La ratio della previsione sta, in sostanza, nel ripartire la misura dell'amministrazione nel senso di destinare i finanziamenti esclusivamente a chi ha il compito di gestirli, così da evitare fra l'altro il verificarsi di soppressioni o di duplicazioni in favore dei medesimi soggetti per attività che siano contemporaneamente disciplinate dalle regioni o dalle province autonome in quanto si svolgono nel loro territorio.”³¹⁹

Attraverso la delega di funzioni amministrative statali alla Provincia autonoma, senza il relativo rimborso spese di cui all'articolo 17 StA – avvenuta nel corso del risanamento del bilancio dello Stato al fine del rispetto degli impegni assunti dall'Italia nell'ambito dell'Unione monetaria – è stato apportato un contributo alla politica di austerità a livello nazionale.³²⁰ In questo contesto la Provincia autonoma, nel 1994, fu completamente sganciata dal Fondo sanitario nazionale in forza dell'articolo 34, comma 3, della legge n. 724/1994, che stabiliva:

“(...) le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato (...)”.

Il decreto legislativo n. 268/1992 è stato modificato in alcuni punti dal decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 432.³²¹ In particolare, sono state introdotte alcune disposizioni riguardanti l'obbligo, facente capo al Ministero competente, di versare

³¹⁷ C. cost. – sentenza n. 293/1995 CID pt. 3.4.

³¹⁸ C. cost. sentenza n. 410/2001 CID pt.4 ss.

³¹⁹ VfGH Urteil Nr 165/1994, RE Pkt 3. Siehe auch VfGH Urteile Nr 382/1992 RE Pkt 2.3; Nr 416/1994 RE Pkt 1; Nr 293/1995 RE Pkt 3.4.

³²⁰ Vedi, al riguardo, sub III 4.A.

³²¹ Suppl. ord. alla GU n. 197 del 23.8.1996.

alla Provincia autonoma i fondi ad essa spettanti, al fine di accelerare il flusso dei pagamenti.³²²

Per quanto concerne il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote statali o dall'istituzione di nuovi tributi erariali, che era riservato allo Stato, sono state introdotte nuove disposizioni affinché l'impiego di queste maggiori entrate per il risanamento del bilancio statale venga contenuto.³²³ Secondo l'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 268/1992, così modificato dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 432/1996, il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi è riservato, in linea di principio,³²⁴ allo Stato solo se destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della Provincia, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, e purché tale gettito risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile. Per tutti gli altri casi, l'articolo 10 e ss. del decreto legislativo n. 268/1992, così modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 432/1996, stabilisce che, di norma, la determinazione della quota spettante alla Provincia sia effettuata d'intesa. Nell'ambito della determinazione della quota variabile, queste nuove entrate possono essere destinate al risanamento del bilancio statale, vincolando in tal modo la loro destinazione.³²⁵

Anche le disposizioni attuative dell'articolo 79 StA e dell'articolo 5 della legge n. 386/1989, previste dal decreto legislativo n. 268/1992, nel 1996 sono state ulteriormente precisate.³²⁶ La normativa statale che impone di utilizzare le quote delle risorse dei fondi statali per un determinato scopo è comunque conforme alla Costituzione.³²⁷

³²² Art. 8, così modificato dall'art. 3 del d.lgs. n. 432/1996.

³²³ Artt. 9, 10 e 10/bis del d.lgs. n. 268/1992, così modificati dagli artt. 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 432/1996. Cfr. C. cost. – sentenze n. 52/1994 CID pt. 5 e n. 355/1994 CID pt. 5, con le quali sono stati respinti i ricorsi che censuravano la destinazione di queste maggiori entrate al risanamento del bilancio statale, ritenendo la Corte, tra l'altro, che tale destinazione avvenga in adempimento di specifici obblighi comunitari.

³²⁴ Le eccezioni sono previste dall'art. 10, comma 6, e dall'art. 10/bis del d.lgs. n. 268/1992.

³²⁵ Art. 10, comma 6, del d.lgs. n. 268/1992, così modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 432/1996.

³²⁶ Art. 12 del d.lgs. n. 268/1992, così modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 432/1996.

³²⁷ C. cost. – sentenze n. 520/2000 CID pt. 7; n. 28/2003 CID pt. 4. Per quanto riguarda l'utilizzazione a favore degli enti locali si vedano C. cost. – sentenze n. 520/2000 CID pt. 7; n. 28/2003 CID pt. 4.

L'articolo 48, comma 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449,³²⁸ prevedeva che la Provincia autonoma, alla stregua delle altre autonomie speciali, concorreva alla realizzazione delle misure per la stabilizzazione della finanza pubblica secondo criteri e procedure stabiliti d'intesa tra il Governo ed il Presidente della Provincia nell'ambito delle procedure previste negli statuti e nelle relative norme di attuazione. Successivamente l'articolo 1, comma 4, del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347,³²⁹ ha stabilito che la Provincia autonoma avrebbe concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti per gli esercizi 2002, 2003 e 2004. Pertanto, da un lato fu garantito il rispetto del principio negoziale, dall'altro anche il bilancio della Provincia autonoma fu interessato dagli sforzi per garantire il risanamento del bilancio statale.

Con l'articolo 11, comma 16, delle norme di attuazione di cui al decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463,³³⁰ l'articolo 71 StA è stato integrato nel senso che alla Provincia autonoma spetta ora l'intero canone per le grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

c) Sviluppi dal 2001 in poi

Con legge costituzionale n. 3/2001 è stata attribuita espressamente allo Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, Cost, la potestà legislativa per la determinazione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica. L'articolo 119 Cost è stato oggetto di un'ampia riforma riguardante l'autonomia finanziaria degli enti territoriali autonomi. Tuttavia, le relative norme di attuazione sono state emanate soltanto a partire dal 2009. Al contempo i vincoli comunitari relativi alla disciplina di bilancio e alla riduzione del debito imponevano allo Stato di adottare nuove misure di risparmio nell'ambito del patto di stabilità interno, per poter così far fronte agli obblighi assunti.³³¹

³²⁸ Suppl. ord. alla GU n. 302 del 30.12.1997.

³²⁹ GU n. 218 del 19.9.2001.

³³⁰ GU n. 289 del 10.12.1999.

³³¹ C. cost. – sentenza n. 353/2004 CID pt. 3.

Le misure necessarie per assicurare il rispetto dei vincoli comunitari coinvolgono anche le autonomie speciali, che non possono sottrarsi sostanzialmente al patto di stabilità interno. Pur dovendo far valere, nei confronti delle autonomie speciali, in linea di massima, il principio negoziale – come prima del 2001 – nell'esercizio della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica possono essere applicate, in via transitoria, le disposizioni che riguardano le Regioni a statuto ordinario:

“La disposizione impugnata si inquadra nel contesto delle norme sul cosiddetto patto di stabilità interna per gli enti territoriali, nel cui ambito, al fine di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nelle misure dirette ad assicurare il rispetto dei vincoli di origine comunitaria in ordine al disavanzo pubblico, la legge dello Stato, negli ultimi anni, ha stabilito limiti al disavanzo e talvolta alla crescita della spesa complessiva degli enti territoriali. Questa Corte ha già avuto modo di affermare come non sia contestabile „il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti”, e come, „in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale”, possano anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi (sentenza n. 36 del 2004).(…) Questa Corte osserva che, pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie (cfr. art. 29, comma 2, della stessa legge n. 289 del 2002), anche alle Regioni speciali, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale (cfr. sentenze n. 357 del 1993 e n. 416 del 1995), sono chiamati a concorrere.”³³²

La prima attuazione dell'articolo 119 Cost è intervenuta con legge 5 maggio 2009, n. 42,³³³ che delegava il Governo ad adottare una serie di norme aventi ad oggetto l'attuazione di detto articolo. L'articolo 1, comma 2, della legge n. 42/2009 dispone che alle Regioni e Province a statuto speciale si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27 della medesima legge.³³⁴ L'articolo 27, comma 1, della legge n. 42/2009 prevede che il

³³² VfGH Urteil Nr 353/2004 RE Pkt 3 f. Bestätigt allgemein zuletzt in VfGH Urteil Nr 46/2015 RE Pkt 8.

³³³ GU n. 103 del 6.5.2009.

³³⁴ L'art. 15 della legge n. 42/2009 sul finanziamento delle città metropolitane non si applica alle Province di Trento e di Bolzano, non essendovi nel loro territorio una città metropolitana, l'art. 22 della legge n. 42/2009 riguarda la ricognizione del deficit infrastrutturale.

concorso delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di perequazione, di solidarietà e del patto di stabilità nonché all'assolvimento degli obblighi comunitari venga determinato attraverso l'adozione di norme di attuazione dei loro statuti e quindi nel rispetto del principio negoziale.³³⁵

In tale contesto, il 30 novembre 2009 con il c.d. "Accordo di Milano" è stata raggiunta, ai sensi dell'articolo 104, comma 1, StA, un'intesa tra lo Stato e le Province autonome al fine di modificare ovvero integrare il Titolo VI dello Statuto, accordo poi recepito, in base all'articolo 104, comma 1, StA, nell'articolo 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191,³³⁶ (legge di stabilità 2010). Secondo l'articolo 2, comma 116, della legge n. 191/2009 le disposizioni che si sono rese necessarie a seguito della modifica del Titolo VI dello Statuto vanno emanate con norme di attuazione.³³⁷

I punti fondamentali del nuovo ordinamento finanziario sono i seguenti: Alla Provincia autonoma spettano ora 9/10 di quasi tutti i tributi afferenti al suo territorio, anche se riscossi da uffici situati fuori dal territorio provinciale.³³⁸ La quota variabile è stata abolita,³³⁹ così come le assegnazioni a valere su leggi di settore (ad esclusione dei Fondi strutturali europei) nonché le somme sostitutive dell'imposta sul valore aggiunto relativa alle importazioni.³⁴⁰ Inoltre, a decorrere dal 2011, le quote dei proventi erariali sono riversate – senza passare per il Ministero dell'economia e delle finanze – direttamente agli enti autonomi su conti intestati ai medesimi,³⁴¹ il che dovrebbe risolvere l'annoso problema legato alle difficoltà finanziarie dovute ai ritardi nei pagamenti da parte dello Stato. Oltre a ciò le Province continuano a percepire il rimborso delle funzioni delegate dallo Stato in materie quali l'ordinamento scolastico, la viabilità statale o il collocamento al lavoro.³⁴²

³³⁵ Come confermato dalla C. cost. nella sentenza n. 178/2012 CID pt. 6.2.

³³⁶ Suppl. ord. n. 243 alla GU n. 302 del 30.12.2009.

³³⁷ Il previsto termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 191/2009 non è stato rispettato.

³³⁸ Vedi art. 75-bis StA, così modificato dall'art. 2, comma 107, lettera g), della legge n. 191/2009.

³³⁹ Art. 2, comma 107, della legge n. 191/2009.

³⁴⁰ Art. 2, comma 109, della legge n. 191/2009.

³⁴¹ Art. 2, comma 108, della legge n. 191/2009; per le modalità vedi il d.m. del 20.7.2011.

³⁴² Art. 2, commi 112 e 113, della legge n. 191/2009.

Secondo l'articolo 82 StA, così modificato dall'articolo 2, comma 107, lettera l), della legge n. 191/2009, la Provincia autonoma partecipa alla determinazione del gettito fiscale, in quanto l'accertamento dei tributi va svolto sulla base di indirizzi e obiettivi strategici definiti attraverso intese tra gli enti autonomi e il Ministro competente e attuati mediante conseguenti accordi con le agenzie fiscali.

L'autonomia tributaria è stata ampliata, in quanto la Provincia autonoma, a norma dell'articolo 73 StA, così modificato dall'articolo 2, comma 107, lettera c), della legge n. 191/2009, ha ora la possibilità, relativamente ai tributi erariali, di modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni, purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale.³⁴³ Inoltre, in forza dell'articolo 80 StA, così modificato dall'articolo 2, comma 107, lettera i), della legge n. 191/2009, la Provincia autonoma può, nelle materie di sua competenza, istituire nuovi tributi locali, nonché, relativamente ai tributi locali istituiti con legge statale, consentire con legge provinciale agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni nel rispetto dei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale. Le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono, a norma dell'articolo 73 StA, così modificato dall'articolo 2, comma 107, lettera c), della legge n. 191/2009, tributi propri.

Secondo l'articolo 79 StA, così modificato dall'articolo 2, comma 107, lettera h), della legge n. 191/2009, la Provincia autonoma concorre al risanamento del bilancio statale e all'assolvimento degli obblighi comunitari: con la soppressione della compartecipazione ai fondi previsti da leggi di settore e della quota variabile; con l'assunzione di ulteriori oneri relativi all'esercizio di funzioni statali³⁴⁴ – tra i quali il finanziamento della Libera Università di Bolzano, del servizio postale e della cassa integrazione (la cui gestione è delegata alla Provincia ed avviene sulla base di intese con il Ministero del lavoro) – nonché con il finanziamento di iniziative e progetti, relativi anche ai territori confinanti.³⁴⁵ Per l'esercizio delle fun-

³⁴³ Art. 73, comma 1-bis, StA. Come confermato dalla C. cost. nelle sentenze n. 2/2012 CID pt. 4.2. (IRPEF); n. 357/2010 CID pt. 2.2.3.

³⁴⁴ Vedi art. 2, commi 123 e 124, della legge n. 191/2009.

³⁴⁵ Vedi art. 2, commi 117 e ss., della legge n. 191/2009; i commi da 118 a 121 dell'art. 2 della legge n. 191/2009 sono stati abrogati dall'art. 1, comma 520, della legge n. 147/2013.

zioni delegate, finanziate ormai dalla Provincia autonoma, è necessaria l'emana-
zione di norme di attuazione dello Statuto di autonomia.³⁴⁶ Ciò è avvenuto finora
soltanto per le funzioni in materia di cassa integrazione, disoccupazione e mobili-
tà.³⁴⁷

Per quanto riguarda il patto di stabilità, a norma dell'articolo 79, comma 3, StA,
così modificato dall'articolo 2, comma 107, lettera h), della legge n. 191/2009, la
Provincia autonoma è tenuta unicamente a raggiungere, nel periodo considerato,
gli obiettivi di bilancio concordati con il Ministero dell'economia e delle finanze. La
Provincia autonoma fissa gli obblighi da ciò derivanti ed esercita le relative fun-
zioni di coordinamento nei confronti degli enti locali, delle aziende sanitarie, delle
università, delle camere di commercio, ecc., il che significa che spetta ad essa
definire concretamente dove e come vanno adottate le misure di risparmio nel-
l'ambito del proprio "patto di stabilità interno". Inoltre, la Provincia autonoma vigila
sulle misure di risparmio funzionali al conseguimento degli obiettivi di finanza
pubblica ed esercita il controllo successivo, per poi trasmettere le risultanze alla
Corte dei conti. Tale controllo non sostituisce, tuttavia, quello messo in atto dalla
Corte dei conti.³⁴⁸

Come clausola di salvaguardia contro l'imposizione, da parte dello Stato centrale,
di ulteriori misure di risparmio l'articolo 79, comma 4, StA, così modificato
dall'articolo 2, comma 107, lettera h), della legge n. 191/2009, prevede che non si
applicano alla Provincia autonoma le misure adottate a tal fine nei confronti delle
regioni e degli altri enti nel restante territorio nazionale. La Provincia autonoma
realizza le finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in disposi-
zioni legislative statali, adeguando la propria legislazione ai limiti di cui agli articoli
4 e 5 dello Statuto di autonomia.³⁴⁹ Ciò è in linea con quanto disposto dall'articolo
2 del decreto legislativo n. 266/1992 in ordine ai rapporti tra legislazione statale e
legislazione regionale.³⁵⁰ Con tale norma si è voluto stabilire, in via generale, che

³⁴⁶ Art. 2, comma 125, della legge n. 191/2009.

³⁴⁷ D.lgs. 5.3.2013, n. 28, GU n. 28 del 3.4.2013.

³⁴⁸ C. cost. – sentenza n. 60/2013 CID pt. 4.1.

³⁴⁹ Art. 79, comma 4, StA, così modificato dall'art. 2, comma 107, lettera h), della legge n. 191/2009.

³⁵⁰ Cfr., al riguardo, sub III 9.

la disciplina statale relativa al conseguimento degli obiettivi di equilibrio del bilancio e di solidarietà nonché al rispetto del patto di stabilità interno nazionale non è applicabile alla Provincia autonoma e che è, comunque, sostituita dalle disposizioni di cui all'articolo 79 StA.

Ciononostante intervennero in seguito altre norme statali in materia di contenimento della spesa pubblica, che furono dichiarate direttamente applicabili alla Provincia autonoma, in quanto qualificate come disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.³⁵¹ Inoltre, l'articolo 79 StA è stato oggetto – alla luce delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1,³⁵² (vedi sotto) – di una interpretazione restrittiva da parte della Corte costituzionale, la quale ha affermato che il regime delineato dall'articolo 79 StA riguarda soltanto il patto di stabilità interno, mentre tutte le altre norme statali di coordinamento della finanza pubblica sono vincolanti per la Provincia autonoma:

“Né ciò trova ostacolo nell’art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, che introduce per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, poiché come da questa Corte già affermato (sentenza n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013) tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno, mentre per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio), la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali.”³⁵³

Di conseguenza la Provincia autonoma di Bolzano deve adeguare la sua legislazione ai principi fondamentali della legislazione statale.

Anche rispetto al gettito derivante dall'istituzione di nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote, la Corte costituzionale – in relazione alla riserva all'erario del gettito derivante dal rientro dei capitali detenuti all'estero – non ha ravvisato alcuna violazione dell'articolo 73, comma 1, lettera g), StA, ritenendo che tali provvedimenti fiscali soddisfino le condizioni previste dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 268/1992, in particolare:

“perché possiedono sia il carattere della novità e non continuità, in quanto sono strettamente connesse all’insorgenza di una contingente crisi economica, sia quel-

³⁵¹ Vedi, in particolare, il decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010.

³⁵² GU n. 95 del 23.4.2012.

³⁵³ ZB VfGH Urteil Nr 175/2014 RE Pkt 5.3.

lo della specificità, in quanto si risolvono nel finanziamento di misure sufficientemente individuate dallo stesso DPEF, sia, infine, quello della non riconducibilità alle competenze legislative regionali o provinciali, in quanto attengono all'assetto economico nazionale nel suo complesso. A tali considerazioni deve aggiungersi che la norma censurata è inserita nel decreto-legge n. 78 del 2009, che ha anch'esso la finalità di fronteggiare, con un'ampia gamma di misure economiche, l'attuale congiuntura internazionale, recando appunto, come appare evidente dalla sua stessa intitolazione, «provvedimenti anticrisi».³⁵⁴

Lo Stato può altresì istituire addizionali ed ulteriori tributi in materie nelle quali la Provincia autonoma dispone di tributi propri, dato che in tal caso egli esercita la sua potestà legislativa di cui all'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.³⁵⁵

In adempimento degli obblighi previsti dal patto di bilancio europeo, con legge costituzionale n. 1/2012, attuata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243,³⁵⁶ è stato sancito, a livello costituzionale, il principio del pareggio di bilancio e sono state apportate modifiche agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. In particolare, il principio del pareggio di bilancio, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, vale per tutte le amministrazioni pubbliche,³⁵⁷ e l'armonizzazione dei bilanci pubblici è stata inserita tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato. I principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica sono ora applicabili anche alla Provincia autonoma, essendo funzionali ad assicurare il rispetto dell'unità economica della Repubblica e dei vincoli comunitari relativi al conseguimento del pareggio di bilancio, per cui la disciplina sulla riduzione del debito pubblico è estesa anche alle autonomie speciali:

“Come, infatti, anche più di recente ribadito, con la sentenza n. 39 del 2014, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (e tale è, appunto, quello recato dal censurato comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011) – per essere funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) – sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per «preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costitu-

³⁵⁴ VfGH Urteil Nr 182/2010 RE Pkt 4.2. Zum Erfordernis der zeitlichen Beschränktheit VfGH Urteil Nr 142/2012 RE Pkt 4.3.

³⁵⁵ Per l'addizionale sulla tassa automobilistica vedi C. cost. – sentenza n. 142/2012 CID pt. 4.2.

³⁵⁶ GU n. 12 del 15.1.2013.

³⁵⁷ L'art. 97, comma 1, Cost ora dispone: “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.”

zionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti [...] – nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama [...] il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)». Con la conseguenza che dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).³⁵⁸

Pertanto, le limitazioni all'esercizio del bilancio ovvero all'autonomia di spesa della Provincia autonoma sono conformi alla Costituzione.

In virtù della modifica dell'articolo 80 StA, intervenuta, ai sensi dell'articolo 104 Sta, con l'articolo 1, comma 518, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014),³⁵⁹ nel 2014 alla Provincia autonoma è stata attribuita la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale. Essa può, nelle materie di sua competenza, istituire nuovi tributi locali. Questa potestà legislativa ricomprende anche la facoltà di disciplinare i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga a disposizioni statali, definendone le modalità di riscossione e consentendo agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni (art. 80, comma 2, StA). Alla Provincia autonoma spettano, con riguardo agli enti locali del suo territorio, le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali, nonché l'applicazione della disciplina statale che regola l'istituzione di addizionali tributarie da parte degli enti locali.³⁶⁰ Per quanto riguarda l'esercizio di tale potestà legislativa, è stato stabilito espressamente che esso debba avvenire nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.³⁶¹ La Pro-

³⁵⁸ VfGH Urteil Nr 175/2014 RE Pkt 5.2.

³⁵⁹ Suppl. ord. n. 87 alla GU n. 302 del 27.11.2013.

³⁶⁰ Art. 80, comma 3, StA, così modificato dall'art. 1, comma 518, della legge n. 147/2013.

³⁶¹ Art. 80, comma 4, StA.

vincia autonoma ha esercitato la propria potestà legislativa con legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3,³⁶² sull'istituzione dell'imposta municipale immobiliare (IMI). Nonostante la modifica delle disposizioni in materia di autonomia finanziaria, intervenuta sulla base del Accordo di Milano, si è potuta osservare una crescente conflittualità tra lo Stato e la Provincia autonoma, in particolare con riferimento all'articolo 79 StA. Lo Stato infatti, a partire dal 2011, ha provveduto a ridurre ulteriormente le entrate con una serie di norme che andavano ben oltre gli obblighi di cui all'articolo 79 StA e che furono, quindi, impugnate dalla Provincia autonoma. Perciò le norme sull'autonomia finanziaria sono state nuovamente modificate mediante un ulteriore accordo tra Governo, Province autonome e Regione Trentino-Alto Adige (Accordo di Roma), concluso il 15 ottobre 2014 per porre dei limiti a questo genere di riduzioni e offrire certezza nella programmazione finanziaria. Questa disciplina si riferisce al periodo fino al 2018 e stabilisce alcuni principi che valgono per gli anni successivi. I contenuti essenziali dell'accordo sono stati trasferiti, ai sensi dell'articolo 104 StA, nell'articolo 1, commi da 407 a 413, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).³⁶³ Detti contenuti sono i seguenti: il contributo finanziario della Provincia autonoma al risanamento del bilancio statale viene quantificato per gli anni dal 2015 al 2018³⁶⁴ e dal 2018 al 2022,³⁶⁵ un contributo aggiuntivo è ammesso, per eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica, nella misura massima del 10 per cento e per un periodo di tempo definito, mentre nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee, questo contributo può essere ulteriormente incrementato fino ad un massimo del 10 per cento;³⁶⁶ la Provincia autonoma concorre alla riduzione del debito pubblico unicamente sulla base delle norme dello Statuto di autonomia;³⁶⁷ a decorrere dall'anno 2016, per il conseguimento del pareggio di bilancio si applica la disciplina di cui all'articolo 9 della legge n. 243/2012, eventuali accantonamenti vengono definiti d'intesa con il Ministe-

³⁶² BUR n. 17 del 29.4.2014.

³⁶³ Suppl. ord. n. 99 alla GU n. 3000 del 29.12.2014.

³⁶⁴ Art. 1, comma 400, della legge n. 190/2014.

³⁶⁵ Art. 1, comma 407, lettera e), della legge n. 190/2014.

³⁶⁶ Art. 79, comma 4-sexies, così modificato dall'art. 1, comma 407, lettera e), della legge n. 190/2014.

ro dell'economia e delle finanze,³⁶⁸ lo Stato non può più riservare all'erario il gettito derivante da nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote per assicurare l'equilibrio di bilancio.³⁶⁹ Un ulteriore punto riguarda l'adeguamento alle norme statali di bilancio mediante legge provinciale (vedi sotto).

In cambio della nuova disciplina sul concorso delle autonomie speciali alla stabilità della finanza pubblica complessiva, queste si sono dichiarate disposte a rinunciare alla presentazione di ricorsi alla Corte costituzionale e ad eventuali benefici derivanti dall'accoglimento di ricorsi proposti da altre Regioni.³⁷⁰

In uno scambio di corrispondenza tra il Presidente del Consiglio Renzi e il Cancelliere Faymann le modifiche concordate nell'Accordo di Roma sono state trasferite nel diritto internazionale ed è stato inoltre stabilito, sul piano del diritto internazionale, che anche le future modifiche all'autonomia finanziaria saranno subordinate all'intesa tra il Governo di Roma e la Provincia autonoma.³⁷¹

d) Conclusioni

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria, si riscontrano, a partire dal 1992, sia cambiamenti positivi che negativi.

Come cambiamento positivo si rileva innanzitutto che il principio secondo cui la Provincia autonoma può trattenere la quasi totalità delle entrate tributarie erariali riferite al proprio territorio, per destinarle al finanziamento del bilancio provinciale, è stato consolidato e rafforzato (tra l'altro mediante una più precisa definizione dei gettiti che sono rilevanti per la determinazione della quota spettante alla Provincia autonoma). Lo Stato non può più riservare all'erario il gettito derivante da nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote per assicurare l'equilibrio di bilancio. È stato inoltre accelerato il flusso dei pagamenti verso la Tesoreria provinciale.

³⁶⁷ Art. 79, comma 4, così modificato dall'art. 1, comma 407, lettera e), della legge n. 190/2014.

³⁶⁸ Art. 79, comma 4-quater, così modificato dall'art. 1, comma 407, lettera e), della legge n. 190/2014.

³⁶⁹ Art. 1, comma 407, lettera d), della legge n. 190/2014.

³⁷⁰ Pt. 15 *Accordo tra il governo, la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano in materia di finanza pubblica* del 15.10.2014, non pubblicato. Vedi anche C. cost. – sentenza n. 46/2015 CID pt. 3.

³⁷¹ Vedi Dolomiten del 24.1.2015. Per il principio negoziale rispetto all'autonomia finanziaria della Regione siciliana vedi C. cost. – sentenza n. 46/2015 CID pt. 8, rispetto all'autonomia finanziaria delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna vedi C. cost. – sentenza n. 23/2014 CID pt. 5.1.

Altrettanto positivo è l'ampliamento dell'autonomia tributaria intervenuto nel 2009, in virtù del quale, da un lato la Provincia autonoma può istituire tributi locali e modificare le aliquote erariali e le basi imponibili, dall'altro le tasse automobilistiche sono state classificate come tributi propri. Nel 2014 alla Provincia autonoma è stata attribuita anche la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale, ivi compresa la facoltà di disciplinare, in deroga alla legge statale, i tributi erariali locali di natura immobiliare nonché di applicare la disciplina statale che regola l'istituzione di addizionali tributarie da parte degli enti locali.

Per quanto concerne i vincoli all'impiego dei fondi di bilancio, si è riusciti, ai sensi dello Statuto speciale, ad introdurre un proprio "patto di stabilità interno", per poter gestire autonomamente l'utilizzazione delle risorse a livello provinciale.

La delega di altre funzioni, sebbene positiva sotto il profilo delle competenze, è tuttavia collegata alla rinuncia al rimborso spese spettante per il loro esercizio e comporta, pertanto, un ulteriore aggravio per il bilancio provinciale. A ciò si aggiunge il fatto che in relazione ad una serie di funzioni statali la Provincia autonoma si è fatta carico solo del finanziamento, mentre la delega delle rispettive funzioni avverrà appena in un secondo momento attraverso l'adozione di apposite norme di attuazione.

Tra gli sviluppi negativi si possono menzionare la rinuncia ad ulteriori entrate, quali la quota variabile e la compartecipazione ai Fondi speciali e ai finanziamenti previsti da leggi di settore. Le misure di risanamento del bilancio statale adottate nell'ambito dell'Unione economica e monetaria hanno interessato, dal 1992 in poi, anche la Provincia autonoma. Va precisato che dopo il 2001, e in particolare a partire dal 2008, si registra, a seguito della crisi economica e finanziaria, una forte compressione dell'autonomia finanziaria, specialmente a causa del proliferare di nuovi e sempre più pervasivi vincoli riguardanti il contributo finanziario della Provincia autonoma ovvero l'impiego dei suoi fondi di bilancio.

Un ulteriore sviluppo negativo è rappresentato dall'applicabilità alla Provincia autonoma dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica previsti dalla normativa statale, la cui configurazione può essere anche assai dettagliata.

In ciò si manifesta sia l'interesse alla tutela dell'unità economica della Repubblica che la necessità di adempiere agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione economica e monetaria.

Il principio negoziale, in base al quale anche in materia di autonomia finanziaria molti aspetti vanno definiti d'intesa tra lo Stato e la Provincia autonoma, continua ad essere il criterio principale, anche se negli ultimi anni ha trovato applicazione soprattutto in base all'articolo 104 StA e dunque per la definizione di un quadro normativo generale. In questo contesto lo sviluppo più recente è costituito dal fatto che mediante l'Accordo di Roma il principio negoziale – quale scudo contro ulteriori riduzioni delle risorse disponibili nel bilancio provinciale nell'ambito della finanza derivata – è stato sostituito da una procedura concertata di quantificazione *ex ante* dei contributi richiesti. Inoltre, si segnala che in materia di autonomia finanziaria la necessità dell'intesa è ormai radicata nel diritto internazionale.

C. Contabilità e gestione del bilancio

a) Situazione al 1992

Lo Statuto di autonomia non contempla una materia a sé stante che costituisca la base giuridica per una disciplina provinciale della contabilità. Detta base giuridica è rappresentata dalla competenza in materia di ordinamento degli uffici di cui all'articolo 8 StA;³⁷² l'articolo 16 del decreto legislativo n. 268/1992 stabilisce espressamente che spetta alla Provincia autonoma emanare norme in materia di bilanci e di rendiconti, anche per gli enti da essa dipendenti.

La Provincia autonoma ha esercitato la propria potestà legislativa con legge provinciale 26 aprile 1980, n. 8³⁷³ (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Bolzano). Dal punto di vista sostanziale essa ha preso a modello la legge 5 agosto 1978, n. 468,³⁷⁴ che prevedeva, tra l'altro, l'e-

³⁷² *Reggio d'Acì* (1994) 459.

³⁷³ GU n. 233 del 22.8.1978.

³⁷⁴ BUR n. 25 del 13.5.1980.

manazione, contemporaneamente all'approvazione del bilancio annuale, di una legge finanziaria avente lo scopo di adeguare le uscite agli obiettivi di politica economica.³⁷⁵

Ai sensi dell'articolo 83 StA la Provincia autonoma ha un proprio bilancio, che essa redige con riferimento all'anno solare. Il bilancio e il rendiconto sono predisposti dalla Giunta provinciale e vengono approvati dal Consiglio con legge provinciale (art. 84 StA), rispettando le norme specifiche poste a tutela degli interessi dei gruppi linguistici, sulle quali non ci si sofferma in questa sede. Prima dell'emanazione della legge provinciale di approvazione del rendiconto, la Corte dei conti deve procedere alla parificazione del rendiconto.³⁷⁶

b) Sviluppi dal 1992 al 2001

La disciplina provinciale di base è tuttora costituita dalla legge provinciale n. 8/1980. Con sentenza n. 421/1998 la Corte costituzionale ha rilevato che la previsione di un'attività statuale di monitoraggio (oltre tutto temporanea) dei flussi finanziari non è lesiva dell'autonomia finanziaria, in particolare qualora le modalità di rilevazione siano state concordate nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. Neppure la previsione di un'attività di monitoraggio dei pagamenti può ritenersi invasiva della sfera di autonomia. Si tratta infatti di una previsione che, pur finalizzata al contenimento della spesa, rinvia la precisa definizione degli interventi di monitoraggio a successivi provvedimenti (che secondo la normativa vigente devono essere adottati d'intesa con il Presidente della Provincia).³⁷⁷

Con Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità,³⁷⁸ furono emanate le prime norme comunitarie in materia di bilancio; tali disposizioni erano necessarie al fine del consolidamento dei bilanci pubblici.

³⁷⁵ *Reggio d'Acì* (1994) 459.

³⁷⁶ Art. 10 del DPR 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano).

³⁷⁷ CID pt. 3.

³⁷⁸ GUUE 1996 L 310/1.

In caso di mancata o insufficiente copertura finanziaria, la Corte dei conti può sollevare, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto, questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali.³⁷⁹

c) Sviluppi dal 2001 in poi

Con legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia Autonoma di Bolzano)³⁸⁰ la Provincia ha riordinato la materia in questione. Nel 2002 lo Stato ha introdotto un sistema per l'acquisizione di informazioni allo scopo di assicurare il rispetto dei vincoli comunitari; la Provincia autonoma si è dichiarata concorde con tale innovazione legislativa.³⁸¹

Con riferimento al principio introdotto nell'articolo 119, comma 6, della Costituzione con legge costituzionale n. 3/2001, secondo cui si può ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, la Corte costituzionale ha affermato nella sentenza n. 425/2004:

“Il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l'estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le Regioni, della normativa attuativa. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata.”³⁸² L'articolo 74 StA, così modificato dall'articolo 2, comma 107, lettera d), della legge n. 191/2009 stabilisce quanto segue: “La regione e le province possono ricorrere all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, per una cifra non superiore alle entrate correnti. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dalle stesse contratti.”

La legge n. 191/2009 contiene inoltre disposizioni sulla gestione del bilancio e sulla contabilità. Secondo l'articolo 83 StA, così modificato dall'articolo 2, comma 107, lettera m), della legge n. 191/2009, la Provincia autonoma adegua la propria

³⁷⁹ C. cost. – sentenza n. 244/1995 CID pt. 3.

³⁸⁰ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 7 del 12.2.2002.

³⁸¹ Art. 28 della legge 27.12.2002, n. 289, vedi *Auckenthaler*, Südtirols Autonomie im Wandel (2014) 230, non pubblicato.

³⁸² RE Pkt 5, die Anfechtung betraf die Anwendbarkeit von Bestimmungen des Gesetzes Nr 350 vom 24.12.2003 (Finanzgesetz 2004), welche Details hinsichtlich der zulässigen Investitionen und der Art der Mittelbeschaffung enthielten.

normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione di bilanci pubblici.

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118³⁸³ (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), le cui disposizioni rappresentano norme di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, comma 3, Cost, prevedeva – in violazione del dettato costituzionale – la diretta applicazione delle disposizioni attuative alla Provincia autonoma.³⁸⁴ In conformità al principio negoziale di cui all'articolo 27 della legge n. 42/2009, l'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126,³⁸⁵ prevede espressamente che le modalità di applicazione del decreto legislativo n. 118/2011 nei confronti della Provincia autonoma siano stabilite mediante norme di attuazione.³⁸⁶

In adempimento degli obblighi previsti dal patto di bilancio europeo, con legge costituzionale n. 1/2012 è stato introdotto nell'articolo 119 della Costituzione il principio del pareggio di bilancio, estendendolo a tutti gli enti pubblici. La legge n. 243/2012, emanata in attuazione della legge costituzionale n. 1/2012, detta norme più severe sul pareggio di bilancio rispetto alla legge provinciale vigente in materia (in particolare rispetto all'art. 14 della l.p. n. 1/2002, e succ. modifiche). La previsione di cui all'articolo 10 della legge n. 243/2012, che stabilisce che il ricorso all'indebitamento è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, riproduce analoga disposizione già contenuta nell'articolo 74 StA, e successive modifiche.

A seguito della modifica del Titolo VI dello Statuto l'articolo 79, comma 4-octies, StA (così modificato dall'art. 1, comma 407, della legge n. 190/2014) prevede che la Provincia autonoma debba recepire con propria legge entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni del decreto legislativo n.

³⁸³ GU n. 172 del 26.7.2011.

³⁸⁴ C. cost. – sentenza n. 178/2012 CID pt. 6.2.

³⁸⁵ Suppl. ord. n. 73 alla GU n. 199 del 28.8.2014.

³⁸⁶ Art. 79 del d.lgs. n. 118/2011, così modificato dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 126/2014.

118/2011, nonché gli atti connessi, anche futuri, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni.

d) Conclusioni

La materia gestione del bilancio e contabilità, a partire dal 1992, è stata condizionata in misura crescente dai precetti del diritto dell'Unione. Questi precetti, una volta precisati con norme statali di attuazione, sono stati poi attuati dalla Provincia autonoma con proprie disposizioni, assicurando possibili spazi di manovra per gestire autonomamente la materia. Ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 266/1992 la diretta applicazione delle norme statali in materia è comunque incostituzionale, come confermato dalla Corte costituzionale. Tuttavia, nel 2014 il principio negoziale, che sino ad allora aveva caratterizzato anche il recepimento delle norme statali in materia di gestione del bilancio e contabilità, è stato sostituito da un rinvio diretto alla disciplina statale. La potestà legislativa della Provincia, anche se sancita dall'articolo 79, comma 4-octies, StA, non permette di conservare regimi differenziati, dovendo normare la materia ricalcando gli stessi contenuti delle disposizioni statali, le quali occupano eventuali spazi di manovra lasciati dal diritto dell'Unione, per cui si può certamente parlare di una *diminutio* dell'autonomia, avvenuta, peraltro, con il consenso della Provincia autonoma.

9. Particolare disciplina dei rapporti tra Stato e Provincia sul piano legislativo e amministrativo: il d.lgs. n. 266/1992

Le norme di attuazione emanate con il decreto legislativo n. 266/1992, oltre a fissare degli obiettivi e a rimarcare il collegamento fra l'autonomia speciale e l'Accordo di Parigi, contengono la disciplina fondamentale sui rapporti tra legislazione statale e legislazione provinciale e sull'efficacia di norme statali nell'ordinamento provinciale.

A. Situazione al 1992

a) Art. 1 del d.lgs. n. 266/1992

Nell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992 è enunciato il principio di parità tra i gruppi linguistici posto a tutela delle minoranze linguistiche. L'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 266/1992 recita: "*Le disposizioni del presente decreto relative al rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali ed alla potestà statale di indirizzo e coordinamento sono poste ad ulteriore garanzia della speciale autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano, fondata sullo statuto speciale e ricollegantesi all'accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946, che prevede l'esercizio di un potere legislativo ed amministrativo autonomo anche a tutela delle minoranze linguistiche.*"

Con questa disposizione si stabilisce un chiaro collegamento fra l'autonomia speciale, in particolare riguardo alla tutela delle minoranze linguistiche, e l'Accordo di Parigi, e si sottolinea che l'esercizio dell'autonoma potestà legislativa e amministrativa è funzionale alla tutela delle minoranze linguistiche.

Prima di questa disposizione era intervenuta, tra l'altro, la sentenza n. 242/1989 della Corte costituzionale, nella quale l'Accordo di Parigi è riconosciuto solo come fonte indiretta della particolare autonomia dell'Alto Adige, avendo la Corte affermato che l'autonomia concessa in particolare alla Provincia di Bolzano "*si ricollega storicamente (...) all'obbligo internazionale, che lo Stato italiano ha contratto con l'Austria mediante il c.d. Accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946*" ed avendo essa, inoltre, rilevato che, pur costituendo l'Accordo di Parigi la chiave interpretativa per comprendere la specialità dell'ordinamento autonomistico,³⁸⁷ lo Statuto di autonomia ha un fondamento costituzionale di natura non diversa da quello proprio delle altre Regioni.³⁸⁸ Da qui la necessità di prevedere espressamente il collegamento fra l'autonomia speciale e l'Accordo di Parigi.

b) Art. 2 del d.lgs. n. 266/1992

Nell'articolo 2, commi da 1 a 3, del d.lgs. n. 266/1992 è previsto un particolare sistema di adeguamento delle disposizioni provinciali agli atti legislativi statali che

³⁸⁷ CID pt. 8.2.

possono essere qualificati come contenenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto di autonomia. La Provincia autonoma deve adeguare la propria legislazione ai principi e alle norme recati da atto legislativo dello Stato e costituenti limiti alle competenze legislative primarie e secondarie. L'adeguamento deve avvenire entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. Decorso inutilmente tale termine, entro novanta giorni le disposizioni provinciali non adeguate possono, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, essere impugnate in via principale dal Presidente del Consiglio davanti alla Corte costituzionale.

In virtù dell'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992, le disposizioni provinciali interessate non vengono abrogate, ma restano in vigore e sono dunque applicabili fino alla dichiarazione della loro incostituzionalità.

Questa disciplina non si applica nel caso di leggi costituzionali, atti legislativi statali in materia di funzioni delegate o competenze legislative integrative ai sensi degli articoli 6 StA (Regione) e 10 StA nonché nel caso di norme di diritto internazionale e di norme del diritto dell'Unione.³⁸⁹

L'articolo 2, comma 6, del d.lgs. n. 266/1992 precisa che, qualora l'efficacia delle disposizioni legislative provinciali cessi per effetto di sentenza della Corte costituzionale, trova applicazione l'articolo 105 StA, secondo cui, in caso di inerzia del legislatore provinciale, si applicano le leggi statali in materia. Vengono così evitate lacune nell'ordinamento giuridico.

c) Art. 3 del d.lgs. n. 266/1992

L'articolo 3 del d.lgs. n. 266/1992 contiene particolari disposizioni circa l'efficacia e l'emanazione degli atti di indirizzo e coordinamento dello Stato che incidono sull'esercizio, da parte della Provincia autonoma, delle funzioni amministrative, qualora lo Statuto o le relative norme di attuazione non prescrivano specifici procedimenti per il coordinamento tra funzioni e interessi dello Stato e della Provincia autonoma. Da un lato la Provincia autonoma viene coinvolta nel processo di

³⁸⁸ CID pt. 8.1.

formazione di ciascun atto di indirizzo e coordinamento, dovendo essere sentita dal Governo per quanto attiene alla compatibilità dell'atto con lo Statuto e le relative norme di attuazione, dall'altro essa può, in caso di dubbio sulla compatibilità, ottenere che l'efficacia dell'atto di indirizzo e coordinamento sia sospesa fino alla pronuncia della Consulta sulla sua costituzionalità. Nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative la Provincia autonoma è tenuta solo al conseguimento degli obiettivi o risultati stabiliti negli atti di indirizzo e coordinamento; l'emanazione delle norme di organizzazione eventualmente occorrenti è riservata, per quanto di competenza, alla Provincia autonoma. Se un atto di indirizzo e coordinamento viene emanato in applicazione di disposizioni legislative statali implicanti un obbligo di adeguamento ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992, l'attività amministrativa della Provincia autonoma non è direttamente vincolata da tale atto sino a quando permangono in vigore le norme provinciali da adeguare.³⁹⁰

Lo sfondo giuridico della disciplina di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 266/1992 era costituito dalla funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative, introdotta con l'articolo 17, comma 1, lettera a), della legge 16 maggio 1970, n. 281,³⁹¹ nei confronti delle Regioni a statuto ordinario.³⁹² A partire dagli anni 80 la Corte costituzionale, sulla base dell'articolo 5 della Costituzione, ha esteso tale regime anche alla Provincia autonoma, specificando in dettaglio anche l'esercizio delle sue funzioni amministrative e quindi, indirettamente, l'esercizio delle parallele funzioni legislative.³⁹³ L'applicazione della funzione di indirizzo e coordinamento è stata giustificata dalla necessità di soddisfare gli interessi unitari, che, a parere della Corte costituzionale, sono insuscettibili di frazionamento e di localizzazione territoriale e segnano dunque il passaggio da una disciplina

³⁸⁹ Art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 266/1992.

³⁹⁰ Art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 266/1992.

³⁹¹ GU n. 127 del 22.5.1970.

³⁹² La funzione di indirizzo e coordinamento è stata potenziata con l'art. 3 della legge 22.7.1975, n. 382 (GU n. 220 del 20.8.1975), con l'art. 4 del DPR n. 616/1977 nonché con l'art. 8 della legge 15.3.1997, n. 59 (Suppl. ord. n. 56 alla GU n. 63 del 17.3.1997) e con l'art. 4 del d.lgs. n. 112/1998.

³⁹³ C. cost. – sentenze n. 340/1983 CID pt. 5 e 6.1; n. 564/1988 CID pt. 3; n. 242/1989 CID pt. 8.1.

più generale ad una più particolare.³⁹⁴ In particolare, detta funzione è stata configurata dalla Corte costituzionale come il nucleo normativo unitario intorno al quale le Regioni possono aggregare una propria disciplina.³⁹⁵ La funzione di indirizzo e coordinamento non rappresentava un ulteriore limite alle competenze autonome, ma bensì una forma di espressione dei limiti stabiliti dallo Statuto e, per così dire, il "*risvolto positivo*" del limite generale costituito dal rispetto dell'interesse nazionale.³⁹⁶

In generale un atto di indirizzo e coordinamento doveva soddisfare, nella forma e nella sostanza, taluni criteri: detto atto presupponeva un'adeguata base giuridica e una deliberazione del Consiglio dei Ministri,³⁹⁷ la disciplina statale doveva precisare i principi e i criteri posti a presidio dell'esercizio della funzione governativa di indirizzo e coordinamento.³⁹⁸ Le Regioni dovevano partecipare al processo decisionale nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni,³⁹⁹ per cui andava raggiunta un'intesa con esse.⁴⁰⁰

d) Art. 4 del d.lgs. n. 266/1992

L'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992 disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative statali nelle materie di competenza della Provincia autonoma. Le disposizioni fondamentali di detto articolo riguardano il divieto di attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, nonché il divieto di concedere finanziamenti nelle materie attribuite alla Provincia autonoma, salvo che sia diversamente disposto dallo Statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione.

³⁹⁴ C. cost. – sentenze n. 242/1989 CID pt. 8.1; n. 389/1989 CID pt. 5; n. 304/1987 CID pt. 2.5; n. 177/1988 CID pt. 2.3.2.b).

³⁹⁵ C. cost. – sentenza n. 177/1988 CID pt. 2.3.2.

³⁹⁶ Così già C. cost. – sentenza n. 39/1971 CID pt. 5. Cfr. C. cost. – sentenza n. 242/1989 CID pt. 8.1.

³⁹⁷ Cfr. art. 4 del DPR n. 616/1977; art. 2, comma 3, lettera d), della legge 23.8.1988, n. 400 (Suppl. ord. n. 86 alla GU n. 214 del 12.9.1988); vedi anche C. cost. – sentenza n. 150/1982 CID pt. 3.

³⁹⁸ C. cost. – sentenza n. 30/1992 CID pt. 2 e giurisprudenza ivi citata.

³⁹⁹ Cfr. art. 12, comma 5, lettera b), della legge n. 400/1988.

⁴⁰⁰ Art. 8 della legge n. 59/1997 nonché art. 4 del d.lgs. n. 112/1998.

Secondo l'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992 nelle materie di competenza regionale o provinciale il legislatore statale "(...) non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione (...)".⁴⁰¹

L'articolo 4, comma 2, del d.lgs. n. 266/1992 prevede un obbligo di informazione reciproca tra lo Stato e la Provincia o la Regione circa la violazione di competenze eventualmente riscontrata da una delle parti.

L'articolo 4, comma 3, del d.lgs. n. 266/1992 riguarda la garanzia dell'autonomia amministrativa nei confronti di spese e finanziamenti statali afferenti alle materie di competenza regionale o provinciale.⁴⁰²

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

a) Art. 1 del d.lgs. n. 266/1992

Nel 1994 la Provincia autonoma, proponendo ricorso in via principale contro una norma dello Stato che attribuiva ad un organo statale funzioni di indirizzo e coordinamento, ne ha denunciato, tra l'altro, il contrasto con l'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 266/1992.⁴⁰³ Tuttavia, tale censura non è stata trattata dalla Corte costituzionale.⁴⁰⁴

b) Art. 2 del d.lgs. n. 266/1992

La Corte costituzionale ha più volte affermato che atti legislativi statali emanati nelle materie di competenza primaria e secondaria della Provincia autonoma ed espressivi dei limiti di cui agli articoli 4 e 5 StA non si applicano direttamente nei confronti delle disposizioni provinciali, ma implicano un obbligo di adeguamento ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992.⁴⁰⁵ Fanno eccezione solo i casi di cui

⁴⁰¹ Per l'art. 22 StA (pubblica sicurezza) vedi sub V 6.

⁴⁰² Per l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 266/1992 vedi le osservazioni svolte in merito all'autonomia finanziaria sub III 8.

⁴⁰³ Ricorso n. 24/1994.

⁴⁰⁴ Cfr. C. cost. – sentenza n. 356/1994.

⁴⁰⁵ C. cost. – sentenze n. 496/1993 CID pt. 4; n. 172/1994 CID pt. 2; n. 356/1994 CID pt. 7; n. 373/1995 CID pt. 3; n. 418/1995 CID pt. 2; n. 380/1997 CID pt. 3; n. 63/2000 CID pt. 3; n. 477/2000 CID pt. 4.

all'articolo 2, comma 4, del d.lgs. n. 266/1992.⁴⁰⁶ Anche decreti legge impongono un obbligo di adeguamento ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992;⁴⁰⁷ in tal caso il termine per l'adeguamento inizia a decorrere dalla pubblicazione della legge di conversione, atto legislativo che rende stabilmente vigenti le disposizioni statali.⁴⁰⁸

Riguardo alle fonti normative statali implicanti un obbligo di adeguamento a carico della Provincia autonoma, la Corte costituzionale ha chiaramente stabilito che può trattarsi soltanto di fonti di rango primario.⁴⁰⁹ Fanno eccezione, in primo luogo, i casi di esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 266/1992:

"(...) oltre all'obbligo di adeguamento che può discendere da atti legislativi dello Stato, nei limiti previsti dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, citato - un vincolo per le province autonome derivante da altre fonti può essere posto solo da atti amministrativi statali di indirizzo e coordinamento emanati dal Governo, limitatamente al conseguimento degli obiettivi e dei risultati in essi stabiliti, così come dispone il successivo art. 3 del medesimo decreto."⁴¹⁰

Sono, inoltre, esclusi i decreti recanti prescrizioni di natura meramente tecnica, desumibili da nozioni delle scienze esatte, in quanto, non contenendo scelte politico-amministrative, sono inidonei a limitare la sfera di autonomia.⁴¹¹

Lo Stato non può in alcun caso contestare un comportamento omissivo della Provincia autonoma sulla base dell'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992, poiché l'oggetto dell'impugnativa può essere dato solo da singole disposizioni contenute in atti legislativi.⁴¹²

Qualora la Provincia autonoma non abbia ancora legiferato, ad es. per dare attuazione al diritto comunitario (ora diritto dell'Unione), non trova applicazione l'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992.⁴¹³ Tale articolo non si applica neppure nel caso in

⁴⁰⁶ C. cost. – sentenza n. 172/1994 CID pt. 2.

⁴⁰⁷ C. cost. – sentenza n. 496/1993 CID pt. 3.

⁴⁰⁸ C. cost. – sentenza n. 496/1993 CID pt. 3.

⁴⁰⁹ C. cost. – sentenze n. 84/2001 CID pt. 4; n. 371/2001 CID pt. 2.3; n. 267/2003 CID pt. 3.

⁴¹⁰ VfGH Urteil Nr 84/2001 RE Pkt 4.

⁴¹¹ C. cost. – sentenza n. 30/1998 CID pt. 5. Cfr. anche C. cost. – sentenze n. 381/1996 CID pt. 5; n. 61/1997 CID pt. 7; n. 31/2001 CID pt. 3; n. 84/2001 CID pt. 6.

⁴¹² C. cost. – sentenza n. 172/1994 CID pt. 4.

⁴¹³ C. cost. – sentenza n. 406/2001 CID pt. 2.

cui la Provincia autonoma non possa vantare una propria competenza in materia.⁴¹⁴

Inoltre, la Corte costituzionale ha espressamente rilevato che questa particolare disciplina procedurale costituisce un'ulteriore valorizzazione dell'autonomia speciale⁴¹⁵ ed ha valenza integrativa del precetto statutario.⁴¹⁶ Del resto tale valenza integrativa permea l'intero d.lgs. n. 266/1992.

Le disposizioni provinciali non adeguate possono essere dichiarate costituzionalmente illegittime anche a seguito di ricorso in via incidentale se lo Stato non si è avvalso della possibilità di proporre ricorso in via principale.⁴¹⁷

In alcuni casi, nei quali il Governo aveva proposto ricorso in via principale per mancato adeguamento di disposizioni provinciali alle prescrizioni dettate dalla legislazione statale, la Provincia autonoma ha adeguato la propria normativa prima che la Corte costituzionale si pronunciasse su detta questione.⁴¹⁸

c) Art. 3 del d.lgs. n. 266/1992

Nel periodo compreso fra il 1992 e il 2001 una serie di atti governativi di indirizzo e coordinamento emanati nelle materie di competenza della Provincia autonoma sono stati annullati, poiché adottati al di fuori della procedura prevista dall'articolo 3 del d.lgs. n. 266/1992.⁴¹⁹ Tuttavia, l'esigenza di una disciplina unitaria non frazionabile e non localizzabile territorialmente valeva ancora a giustificare la previsione legislativa della funzione statale di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale; detta esigenza poteva ben trovare espressione anche con modalità improntate ad una logica di cooperazione, promossa e guidata dal centro.⁴²⁰

⁴¹⁴ C. cost. – sentenza n. 308/2003 CID pt. 3.

⁴¹⁵ C. cost. – sentenza n. 80/1996 CID pt. 2.1.

⁴¹⁶ Vedi, ad esempio, C. cost. – sentenze n. 520/2000 CID pt. 2; n. 84/2001 CID pt. 3.

⁴¹⁷ C. cost. – sentenza n. 80/1996 CID pt. 2.1.

⁴¹⁸ Cfr. C. cost. – ordinanze n. 195/1996; n. 141/2002.

⁴¹⁹ Ad es. C. cost. – sentenze n. 69/1995 CID pt. 2; n. 121/1997 CID pt. 4; n. 314/2001 CID pt. 5; n. 63/2000 CID pt. 7; n. 272/2001 CID pt. 2 e 3.

⁴²⁰ C. cost. – sentenza n. 18/1997 CID pt. 2.

I requisiti generali di forma e di sostanza necessari per l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento sono stati confermati.⁴²¹

Per quanto concerne la procedura, è stato accertato che la consultazione obbligatoria della Provincia autonoma circa la compatibilità dell'atto di indirizzo e coordinamento con lo Statuto e le relative norme di attuazione non poteva essere in alcun modo surrogata dal parere reso in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni ai sensi dell'articolo 12, comma 5, lettera b), della legge n. 400/1988, riguardante i criteri generali per l'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento.⁴²² La Corte costituzionale ha affermato che il parere ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 266/1992 si differenzia per una serie di elementi quali la fonte legislativa (norme di attuazione), la natura (è espresso dalla sola Provincia e non da un organo collegiale in cui sono presenti tutte le Regioni), la finalità (verte specificamente sulla compatibilità dell'atto di indirizzo e coordinamento con lo Statuto e le relative norme di attuazione ed è finalizzato alla tutela delle previsioni statutarie o di attuazione statutaria in ordine al coordinamento tra funzioni e interessi dello Stato e della Provincia) e gli effetti (un parere negativo condiziona l'efficacia dell'atto di indirizzo e coordinamento nel territorio provinciale).

È stato confermato che la Provincia autonoma è tenuta solo al conseguimento degli obiettivi o risultati stabiliti negli atti di indirizzo e coordinamento,⁴²³ ma non anche al rispetto di disposizioni di estremo dettaglio,⁴²⁴ fatte salve le norme recanti prescrizioni di natura meramente tecnica.⁴²⁵ Riguardo al grado di concretezza, la Corte costituzionale ha stabilito che gli atti di indirizzo e coordinamento non possono essere così dettagliati da vincolare la Provincia autonoma sotto il profilo procedurale⁴²⁶ o da recare norme di organizzazione.⁴²⁷

⁴²¹ C. cost. – sentenze n. 381/1996 CID pt. 4.2 e giurisprudenza ivi citata; n. 63/2000 CID pt. 12.

⁴²² C. cost. – sentenza n. 121/1997 CID pt. 4.

⁴²³ C. cost. – sentenze n. 273/2004 CID pt. 2; n. 272/2001 CID pt. 3; n. 84/2001 CID pt. 5; n. 273/1998 CID pt. 2; n. 263/1997 CID pt. 3; n. 381/1996 CID pt. 5.

⁴²⁴ C. cost. – sentenze n. 273/2004 CID pt. 2; n. 273/1998 CID pt. 2; n. 263/1997 CID pt. 3; n. 381/1996 CID pt. 5.

⁴²⁵ C. cost. – sentenze n. 103/2003 CID pt. 3; n. 84/2001 CID pt. 6 e giurisprudenza ivi citata; n. 63/2000 CID pt. 7; n. 381/1996 CID pt. 5.

⁴²⁶ C. cost. – sentenze n. 273/2004 CID pt. 2; n. 273/1998 CID pt. 3; n. 381/1996 CID pt. 5.

⁴²⁷ C. cost. – sentenza n. 69/1995 CID pt. 2.

Il meccanismo di salvaguardia previsto dall'articolo 3 del d.lgs. n. 266/1992 non era operante in quei casi in cui i provvedimenti statali, pur potendo essere qualificati come atti di indirizzo e coordinamento, nella sostanza non andavano considerati tali, poiché non destinati a indirizzare e coordinare attività regionali, bensì a disciplinare l'esercizio di poteri dello Stato, sia pure riferiti ad attività regionali.⁴²⁸

Nell'esercizio delle sue competenze costituzionalmente garantite la Provincia autonoma non poteva essere comunque limitata mediante atto di normazione secondaria, salve le regole previste dall'articolo 3 del d.lgs. n. 266/1992,⁴²⁹ che trovavano applicazione quando lo Statuto o le relative norme di attuazione non prescrivevano specifici procedimenti per il coordinamento tra funzioni e interessi dello Stato e della Provincia autonoma.⁴³⁰

d) Art. 4 del d.lgs. n. 266/1992

In base all'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992 sono state più volte dichiarate costituzionalmente illegittime norme che attribuivano ad organi statali funzioni amministrative nelle materie di competenza provinciale.⁴³¹ La disciplina di cui all'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992 è stata definita ripetutamente dalla Corte costituzionale come "*norma di chiusura*",⁴³² in quanto stabilisce, in via generale, che la legge può attribuire agli organi statali solo funzioni amministrative spettanti allo Stato secondo lo Statuto e le relative norme di attuazione.

La regola sancita dall'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992 secondo cui le funzioni amministrative della Provincia autonoma ricomprendono anche quelle di vigilanza, è stata confermata.⁴³³ La competenza della Provincia autonoma inclu-

⁴²⁸ C. cost. – sentenze n. 425/1995 CID pt. 4 riguardante il DPR 31.3.1994 recante "*Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome*"; n. 186/2003 CID pt. 2.

⁴²⁹ C. cost. – sentenze n. 69/1995 CID pt. 2; n. 63/2000; n. 84/2001; n. 272/2001 CID pt. 2.

⁴³⁰ C. cost. – sentenza n. 412/1994 CID pt. 2.

⁴³¹ C. cost. – sentenze n. 228/1993 CID pt. 2; n. 84/1998 (riguardo alla Provincia di Trento) CID pt. 4; n. 170/2001 CID pt. 8.2. e 9; n. 272/2001 CID pt. 2; n. 371/2001 CID pt. 2.3. ss.; n. 91/2003 CID pt. 2 e 4; n. 103/2003 CID pt. 4.

⁴³² C. cost. – sentenze n. 228/1993 CID pt. 2; n. 97/2001 CID pt. 2; n. 272/2001 CID pt. 2.

⁴³³ C. cost. – sentenze n. 228/1993 CID pt. 2; n. 371/2001 CID pt. 2.1.

de la fase precedente l'esercizio di poteri sanzionatori, vale a dire la fase dei controlli e della prevenzione.⁴³⁴

L'attribuzione di una funzione programmatoria generale ad un organo statale (nel caso di specie: in materia di vigilanza sull'utilizzazione delle acque a salvaguardia degli interessi degli utenti, per l'efficienza, efficacia ed economicità del servizio) non rappresenta, tuttavia, un illegittimo trasferimento di funzioni ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992, a maggior ragione se si tratta di un organo a composizione mista, la cui operatività richiede la previa intesa con gli enti territoriali regionali interessati.⁴³⁵

E nemmeno l'esercizio delle funzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, affidate in esclusiva allo Stato, costituisce una violazione delle competenze della Provincia autonoma ovvero dell'articolo 4 del d.lgs. n. 266/1992;⁴³⁶ il predetto articolo 4, comma 1, si applica infatti solo qualora si tratti di materie rientranti nella competenza provinciale.⁴³⁷

La Corte costituzionale non ha ravvisato alcuna violazione dell'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992 neppure nel caso di disposizioni statali contenenti una clausola di salvaguardia che subordinava l'applicabilità delle stesse al rispetto delle competenze provinciali individuate dallo Statuto e dalle norme di attuazione.⁴³⁸

È inoltre legittimo l'intervento sostitutivo dello Stato strumentale all'adempimento di obblighi correlati a interessi costituzionalmente tutelati, non configurando tale intervento una violazione dell'articolo 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992.⁴³⁹

Per l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 266/1992 cfr. le osservazioni sub III 8.B.

⁴³⁴ C. cost. – sentenze n. 228/1993 CID pt. 2; n. 371/2001 CID pt. 2.1.

⁴³⁵ C. cost. – sentenza n. 412/1994 CID pt. 6.

⁴³⁶ C. cost. – sentenza n. 97/2001 CID pt. 3.

⁴³⁷ C. cost. sentenze n. 308/2003 CID pt. 3; n. 97/2001 CID pt. 5.

⁴³⁸ C. cost. sentenze n. 91/2003 CID pt. 3; n. 228/2003 CID pt. 4.3 in combinato disposto con pt. 5.

⁴³⁹ C. cost. – sentenza n. 28/2003 CID pt. 5. Vedi, al riguardo, le osservazioni svolte in merito al potere sostitutivo statale sub III 10.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

a) Art. 1 del d.lgs. n. 266/1992

La Provincia autonoma di Bolzano non si è appellata all'art. 1 del dlgs. n. 266/1992.

b) Art. 2 del d.lgs. n. 266/1992

L'applicazione dell'art. 2 del dlgs. n. 266/1992 è stata confermata relativamente alle competenze statutarie.⁴⁴⁰ È stata anche confermata la possibilità di un ricorso indiretto di costituzionalità sulla base del mancato adeguamento a norme statali successivamente emanate che sono espressione di limitazioni delle competenze statutarie.⁴⁴¹

Il legislatore statale ha cercato di chiarire il rapporto tra la disciplina statale e le autonomie speciali soprattutto con clausole di salvaguardia, prevedendo l'applicazione diretta delle proprie disposizioni in riferimento all'autonomia speciale "secondo le disposizioni statutarie" o "secondo le disposizioni dello statuto e delle norme di applicazione degli statuti speciali", che comprendono anche l'art. 2 del dlgs. n. 266/1992. Tuttavia tali clausole sono state più volte ritenute costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale per via della loro formulazione troppo generica, non essendo chiaramente riconoscibile quale delle disposizioni statali non fosse pienamente applicabile:

“Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e delle relative norme d'attuazione». Infatti, come affermato da questa Corte (si vedano, tra le altre, le sentenze 443 e n. 117 del 2007), tali clausole di salvaguardia, per la loro genericità e per il loro riferirsi ad una serie eterogenea di disposizioni comprese nello stesso atto legislativo, non sono idonee ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme ritenute da Regioni e Province autonome pienamente applicabili nel loro territorio.”⁴⁴²

Nella giurisprudenza non appare chiaro, se la disciplina dell'obbligo di adeguamento di cui all'art. 2 del dlgs. n. 266/1992 venga adottata dalla Corte costituzio-

⁴⁴⁰ C. cost. sentenze n. 145/2005 (TN) CID pt. 2.1; n. 401/2007 (TN) CID punti 6.1, 11; n. 104/2008 CID pt. 8; n. 329/2008 (TN) CID pt. 3.2; 209/2009 CID pt. 2.3; n. 329/2008 (TN) CID pt. 3.2;

⁴⁴¹ C. cost. sentenza n. 50/2007, CID pt. 3.

nale in riferimento a tutte le competenze legislative autonome, e di conseguenza anche per quelle competenze che il legislatore provinciale ha acquisito, sulla base dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001, come "forme di autonomia più ampie". La Provincia autonoma ha invocato la violazione dell'art. 2 del dlgs. n. 266/1992 ogni qualvolta le norme statali primarie o secondarie prevedevano una diretta applicabilità nei confronti della Provincia autonoma.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale si possono distinguere due categorie di decisioni. Fanno parte della prima categoria i casi in cui la Corte costituzionale ha giudicato il rapporto tra le norme statali e le potestà legislative attribuite ex novo alla Provincia autonoma in forza dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001 basandosi sui principi generali che disciplinano il rapporto tra le norme giuridiche statali e regionali e pertanto non adduce l'art. 2 del dlgs. n. 266/1992 quale parametro di valutazione.⁴⁴³ La limitazione della competenza legislativa della Provincia autonoma tramite norme statali secondarie direttamente applicabili è costituzionalmente illegittima, in quanto l'art. 117, comma 6, Cost. esclude in linea di principio una potestà regolamentare secondaria dello Stato nelle materie di legislazione esclusiva delle Regioni.⁴⁴⁴ Tuttavia la Corte costituzionale ritiene lo Stato competente anche per la dettagliata disciplina secondaria nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost., che è direttamente applicabile poiché nel nuovo sistema di competenze di cui all'art. 117, comma 6, Cost., le Regioni e di conseguenza anche la Provincia autonoma non dispongono più di potestà regolamentare in queste materie - fatta salva la delega da parte dello Stato.⁴⁴⁵

Rientrano nella seconda categoria quelle costellazioni, sulle quali la Corte costituzionale si pronuncia relativamente a competenze statutarie e che ritiene siano contenute, in base all'art. 10 legge cost. n. 3/2001, nelle nuove competenze. Qui ritiene applicabile l'art. 2 del dlgs. n. 266/1992 e comunque, nei casi specifici, il

⁴⁴² VfGH Urteil Nr 95/2008 RE Pkt 2.1; siehe auch VfGH Urteile Nr 134/2006 RE Pkt 6; Nr 240/2007 RE Pkt 6.

⁴⁴³ Vedi ad es. C. cost. sentenze n. 162/2007 c.i.d. p. 9.3; N. 165/2011 c.i.d. p. 4; n. 275/2012 (TN) c.id. p. 4.2; n. 274/2013 c.i.d. p. 6.3.

⁴⁴⁴ C. cost. sentenza n. 145/2005, punto 2.2 del c.i.d.(TN).

⁴⁴⁵ C. cost. sentenza n. 134/2006, CID pt. 9.

relativo oggetto della regolamentazione pare sia (anche) confermato dalla competenza statutaria:

“...la disciplina della libera professione intramuraria deve ascrivarsi alla competenza legislativa ripartita in materia di sanità e assistenza sanitaria e ospedaliera, (...) e che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si radica nella più ampia materia della tutela della salute, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. In tale materia, dunque, opera la citata previsione di attuazione statutaria, che assegna alle Province autonome un termine di sei mesi per adeguarsi ai principi statali costituenti limiti alla legislazione provinciale, con conseguente successivo onere di impugnativa da parte dello Stato delle norme provinciali che non si siano adeguate. Nel caso di specie, dunque, nelle more dell'adeguamento e fino allo scadere del termine sopra indicato, avrebbe dovuto continuare a ricevere applicazione la disciplina provinciale delle attività di libera professione intramuraria svolta dai medici del servizio pubblico, contenuta nella legge provinciale 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento)”.⁴⁴⁶

Se l'applicabilità di una disciplina statale in base all'art. 118, comma 1, Cost., è subordinata a una previa intesa con la Provincia, l'art. 2 del dlgs n. 266/1992 non trova applicazione, poiché non sussiste un'immediata applicabilità.⁴⁴⁷

L'art. 2 del dlgs. n. 266/1992 non trova applicazione nemmeno quando la Provincia autonoma di Bolzano non ha competenza in questa materia.⁴⁴⁸ Per accertare la competenza della Provincia autonoma, la Corte costituzionale adotta specialmente il criterio della prevalenza; questo di norma comporta che, per molteplici materie riguardanti un oggetto di regolamentazione, la Corte ritiene sussistere una potestà esclusiva dello Stato.⁴⁴⁹

c) Art. 3 del d.lgs. n. 266/1992

L'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003 stabilisce, in attuazione della legge costituzionale n. 3/2001, che:

“... nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”.

⁴⁴⁶ VfGH Urteil Nr 301/2013 (TN) RE Pkt 2.1; Nr 401/2007 RE Pkt 7; Nr 183/2012 RE Pkt 8.

⁴⁴⁷ C. cost. sentenza n. 303/2003, CID pt. 15.

⁴⁴⁸ C. cost. sentenza n. 183/2012 CID pt. 8; n. 207/2012 CID pt. 3.2, 6; n. 28/2014 CID pt. 4.3.

⁴⁴⁹ Ad es. vedi C. cost. sentenze n. 234/2005 CID punti 4.1., 4.2 segg.; n. 203/2012 CID pt. 9.

In base a questa disposizione e in combinato disposto con l'art. 117, comma 6, Cost., che attribuisce allo Stato la potestà regolamentare (solamente) nelle materie di propria competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, Cost., la Corte costituzionale non riconosce allo Stato la potestà di emanare atti di indirizzo e coordinamento⁴⁵⁰ nel nuovo sistema di competenze ovvero ravvisa un "*superamento della figura*" degli atti di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni.⁴⁵¹ Conseguentemente sospende la trattazione dell'art. 3 del dlgs. n. 266/1992, adottato dalla Provincia autonoma in alcuni casi relativi all'esercizio di potestà dello Stato, poiché vede sussistere una "*palese estraneità*" del parametro, con conseguente inammissibilità del ricorso impugnato.⁴⁵²

d) Art. 4 del d.lgs. n. 266/1992

Se lo Stato esercita le proprie funzioni (che ora gli spettano in via esclusiva), l'art. 4, comma 1, del dlgs. n. 266/1992 continua a non trovare applicazione.⁴⁵³

L'art. 4, comma 1, del dlgs. n. 266/1992 non trova applicazione nemmeno quando alla Provincia autonoma spetta, sulla base dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, una potestà legislativa più ampia ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. (ad esempio: nella tutela della salute in vece dell'art. 9, n. 10, StA) e di conseguenza è sottoposta ai limiti della potestà legislativa regionale secondo il nuovo regime.⁴⁵⁴ Riguardo alle funzioni amministrative nelle materie di competenza trasversale dello Stato, la Corte costituzionale ha rilevato quanto segue:⁴⁵⁵ l'art. 4, comma 1, del dlgs. n. 266/1992 osta ad un'attribuzione delle funzioni amministrative agli organi statali solo quando le funzioni sono attribuite alla Provincia da norme di attuazione allo statuto, le norme di attuazione non fanno alcun riferimento a una funzione in materia spettante allo Stato e quando la Provincia, nel-

⁴⁵⁰ C. cost. – sentenza n. 329/2003 CID pt. 4.

⁴⁵¹ C. cost. – sentenza n. 159/2008 CID pt. 4.

⁴⁵² C.cost. sentenze n. 162/2007 CID pt. 4; n. 159/2008 CID pt. 4.

⁴⁵³ C. cost. sentenze n. 428/2004 CID pt. 5.5 e 9.1 riguardo alla viabilità; n. 141/2007 CID pt. 3.1, riguardo alla previdenza sociale; n.159/2008 CID pt. 9 (art 117, comma 2, lett. r, Cost.).

⁴⁵⁴ C. cost. – sentenze n. 162/2007 CID pt. 9.3 segg.; n. 240/2007 CID pt. 7. segg. (TN).

l'esercizio di tali funzioni, può garantire gli standard minimi previsti dalla normativa nazionale (e comunitaria).

Se le norme nazionali contengono una clausola di salvaguardia che stabilisce la loro applicabilità nel rispetto delle competenze della Provincia autonoma risultanti dallo Statuto di autonomia e dalle norme di attuazione, la Corte costituzionale non riconosce alcuna violazione dell'art. 4 del dlgs. n. 266/1992.⁴⁵⁶ Tuttavia una tale clausola di salvaguardia generica non è sufficiente a garantire la costituzionalità delle disposizioni statali che si riferiscono esplicitamente alla Provincia autonoma e alle Regioni,⁴⁵⁷ come non è sufficiente se, nel contesto di una serie di disposizioni di contenuto eterogeneo, non viene fatta una precisa definizione delle disposizioni che non devono trovare applicazione all'autonomia.⁴⁵⁸

È stato confermato il ruolo dell'art. 4, comma 1, del dlgs. n. 266/1992 quale "*norma di chiusura*".⁴⁵⁹

D. Conclusioni

Le disposizioni fondamentali e le finalità contenute all'art. 1 del d.lgs. n. 266/1992 sono rimaste invariate. E sono state a malapena utilizzate come argomentazione giuridica nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale.

L'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992 rappresenta in ogni caso una valorizzazione dell'autonomia speciale e garantisce l'autonomia politica quale espressione di autonomia legislativa. Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, tuttavia, la non chiara definizione dell'ambito di applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 si evidenzia anche nell'ambito di applicazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992. La Corte costituzionale, da un lato, considera l'aspetto prevalente delle competenze legislative esclusive dello Stato, ritenendo che in questi settori non sia più possibile l'esercizio di una autonoma potestà legislativa,

⁴⁵⁵ C. cost. – sentenza n. 80/2007 CID pt. 8. Concretamente si trattava della verifica delle liste di attesa negli ospedali quale parte dei livelli essenziali nazionali delle prestazioni sanitarie ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost.

⁴⁵⁶ C. cost. sentenza n. 228/2003 CID pt. 4.3, 5.

⁴⁵⁷ C. cost. sentenza n. 162/2007, CID pt. 8 e giurisprudenza ivi citata.

⁴⁵⁸ C. cost. sentenza n. 240/2007, CID pt. 6 e giurisprudenza ivi citata.

⁴⁵⁹ C. cost. – sentenza n. 80/1007 CID pt. 5.1.

così come viene tassativamente escluso dall'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992. Con l'entrata in vigore della riforma si evidenzia nella fattispecie un palese peggioramento. Dall'altro resta però da chiarire se la disciplina di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992 sia sempre efficace o lo sia solo nei casi in cui una competenza legislativa statutaria sia classificata meno ampia rispetto alla competenza legislativa delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione. Supponendo nel caso della disciplina di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992, che si tratti di una norma di tutela generale a sostegno dell'autonomia legislativa e che rappresenti, pertanto, una forma dell'autonomia, questa norma deve necessariamente valere per tutte le competenze legislative della Provincia autonoma, ivi comprese le nuove competenze acquisite con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Ciò varrà tanto più nel caso in cui le "nuove" competenze sostituiscano una competenza statutaria, poiché esse vanno considerate come l'espressione di una "forma di autonomia più ampia" ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Anche questa mancanza di chiarezza rappresenta un aspetto peggiorativo.

Riguardo all'art. 3 del d.lgs. n. 266/1992 si evidenzia quanto segue: la riforma del 2001 ha comportato l'eliminazione degli atti di indirizzo e coordinamento dello Stato. Di conseguenza però è venuta meno anche l'effetto di tutela dell'art. 3 del decreto legislativo n. 266/1992, che, da una parte, collegava l'efficacia dei provvedimenti normativi dello Stato a livello amministrativo nelle materie di competenza autonoma a un procedimento che prevedeva il coinvolgimento della Provincia autonoma nell'emanazione di atti giuridici secondari dello Stato che potevano esplicare i loro effetti anche sulle competenze autonome. Dall'altro lato però l'efficacia dei provvedimenti dello Stato veniva chiaramente ridotta. Nel caso in cui lo Stato eserciti la potestà regolamentare ai sensi dell'art. 117, comma 6, della Costituzione, in particolare nelle materie di carattere trasversale, che dettano indicazioni di contenuto anche relativamente alla potestà statutaria, non esiste alcuna possibilità di accertarne anticipatamente la compatibilità con l'autonomia statutaria. Non viene neppure previsto alcun limite alle implicazioni di carattere contenutistico in termini di vincolo al perseguimento delle finalità o dei risultati.

L'abolizione della competenza di indirizzo e coordinamento [dello Stato] solo a prima vista si palesa come l'attestazione di una maggiore autonomia; in realtà rappresenta invece un peggioramento, in quanto comporta l'eliminazione delle garanzie procedurali e di tutela dei contenuti avverso provvedimenti statali anti-costituzionali, operata attraverso l'adozione di regolamenti riguardanti materie di competenza autonomistica.

Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale emerge che, con riferimento all'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992, in caso di sovrapposizione delle competenze statutarie con le competenze trasversali dello Stato, solo le funzioni amministrative espressamente attribuite alla Provincia autonoma da specifiche norme di attuazione prevalgono sulle disposizioni del legislatore statale che prevedono una diversa attribuzione. Pertanto, l'entrata in vigore [della legge costituzionale 3/2001] ha comportato un peggioramento dell'autonomia provinciale derivante dal fatto che, in base a questa interpretazione restrittiva, l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992 ha perso la sua funzione generale di criterio fondamentale di attribuzione delle competenze.

10. Potere sostitutivo dello Stato

A. Situazione al 1992

La Costituzione del 1948 non prevedeva alcun potere sostitutivo dello Stato in quanto tale facoltà di intervento del livello centrale in luogo di quello locale. Tale istituto si è delineato dapprima con riferimento alle materie rientranti fra le funzioni amministrative delegate alle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 118, comma 2, della Costituzione del 1948,⁴⁶⁰ con particolare riferimento

⁴⁶⁰ art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382 (GU n. 220 del 20.8.1975): „In caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli inter-

all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza alle Comunità europee. Ben presto, tuttavia, il potere sostitutivo statale è stato riconosciuto costituzionalmente legittimo anche negli ambiti di competenza amministrativa propria delle Regioni.⁴⁶¹

Con l'articolo 5 del DPR n. 526/1987 è stato previsto che la Provincia autonoma di Bolzano sia soggetta, quanto all'esercizio delle funzioni amministrative delegate, alla stessa disciplina applicabile alle Regioni a statuto ordinario.⁴⁶²

Per l'esecuzione del diritto comunitario (ovvero, dalla fine del 2009, del diritto dell'Unione europea) trova applicazione una specifica disciplina.⁴⁶³

Sul piano giurisprudenziale, la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo, anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, in deroga al riparto costituzionale delle competenze, il controllo sostitutivo statale nelle materie attribuite all'autonomia, in quanto strumento di garanzia di importanti interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia stessa.⁴⁶⁴ La Corte ha riconosciuto la possibilità di esercitare il potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia della Provincia autonoma o a fronte di una situazione eccezionale con evidente pericolo di pregiudizio per gli interessi unitari,⁴⁶⁵ o, ancora, in caso di urgenza.⁴⁶⁶ Secondo quanto ulteriormente precisato dalla Corte, l'esercizio del potere sostitutivo doveva essere assistito da idonee garanzie sostanziali e procedurali,⁴⁶⁷ le ipotesi e le modalità di esercizio dovevano essere previste da un atto fornito di valore di legge e da questo determinate in via generale o caso per caso;⁴⁶⁸ lo Stato, in applicazione del principio di leale cooperazione, doveva dare congruo preavviso alla

venti, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale."

⁴⁶¹ cfr. C. Cost. – sentenza n. 182/1976 CID pt. 6 ss.

⁴⁶² art. 5, comma 1, del DPR n. 526/1987: „Il Governo della Repubblica, per il tramite del commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alla regione Trentino-Alto Adige e rispettivamente alle province di Trento e Bolzano, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382."

⁴⁶³ V., al riguardo, *sub* III.11.

⁴⁶⁴ Di primaria importanza: C. Cost. – sentenza Nr 177/1988 CID pt. 5.2.

⁴⁶⁵ C. Cost. – sentenze n. 433/1987 CID pt. 2.1; n. 338/1989 CID pt. 4.3.

⁴⁶⁶ C. Cost. – sentenza n. 304/1987 CID pt. 3.4.

⁴⁶⁷ C. Cost. – sentenza n. 177/1988 CID pt. 5.2.

⁴⁶⁸ C. Cost. – sentenza n. 338/1989 CID pt. 4.3.

Provincia autonoma in ordine all'esercizio del potere sostitutivo,⁴⁶⁹ nonché concedere un termine adeguato per l'adempimento degli atti previsti;⁴⁷⁰ nell'esercizio del potere sostitutivo doveva inoltre essere rispettato il principio di proporzionalità.⁴⁷¹

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Sul piano delle disposizioni di attuazione non si registrano, in questo periodo, sviluppi in relazione all'istituto del potere sostitutivo dello Stato.

L'articolo 3, comma 1, lettera c) della legge n. 59/1997, in combinato disposto con l'articolo 5 del decreto legislativo n. 112/1998, disciplina il potere sostitutivo dello Stato come espressione di una generale funzione di controllo dello Stato nei confronti delle regioni e degli enti locali con riferimento alle funzioni e ai compiti ad essi spettanti in quei casi in cui un'accertata inattività comporti l'inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o il pericolo di un pregiudizio grave per gli interessi nazionali.

La Corte costituzionale ha confermato la propria giurisprudenza antecedente al 1992 sulle garanzie sostanziali e procedurali del potere sostitutivo dello Stato nei confronti dell'autonomia speciale.⁴⁷² Il potere sostitutivo statale è stato riconosciuto legittimo se strumentale all'adempimento di obblighi correlati a interessi costituzionalmente tutelati, costituenti limiti all'autonomia:

„Ma questa Corte ha più volte ritenuto legittimo l'intervento sostitutivo dello Stato che sia strumentale rispetto all'adempimento, da parte di Regioni o Province autonome, di obblighi correlati a interessi costituzionalmente tutelati, costituenti limiti alla loro autonomia (sentenze n. 177 del 1988, n. 85 del 1990). Ed in tale categoria la sentenza n. 520 del 2000 ha appunto annoverato gli interessi coinvolti dalla normativa impugnata.“⁴⁷³

⁴⁶⁹ C. Cost. – sentenza n. 21/1991 CID pt. 4.

⁴⁷⁰ C. Cost. – sentenza n. 49/1991 CID pt. 6.

⁴⁷¹ C. Cost. – sentenza n. 177/1988 CID pt. 5.2.

⁴⁷² C. Cost. – sentenze n. 373/1995 CID pt. 5; n. 381/1996 CID pt. 4.3; n. 91/2003 CID pt. 2.

⁴⁷³ C. Cost. – sentenza n. 28/2003 CID pt. 5.

Per quel che concerne il potere sostitutivo disciplinato dalle disposizioni attuative con riferimento all'attuazione del diritto dell'Unione europea continuano a trovare applicazione specifiche norme.⁴⁷⁴

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Con la legge costituzionale n. 3/2001 il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Province autonome ha trovato espresso ancoraggio negli articoli 117, comma 5, e 120, comma 2, della Costituzione.⁴⁷⁵

L'articolo 117, comma 5, della Costituzione prevede, limitatamente alle misure da porre in essere nel quadro delle relazioni internazionali e dell'Unione europea, l'esercizio di un potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza e dunque omessa adozione di atti obbligatori per l'autonomia regionale nell'ottica del sistema.

Ai sensi dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione, il Governo, a tutela degli interessi dell'intera Repubblica, può sostituirsi a organi degli enti locali in caso di mancato rispetto di obblighi di diritto internazionale o di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Il potere sostitutivo può altresì essere esercitato in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubbliche, oppure quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In tutti questi casi il livello centrale deve intervenire nei confronti delle autonomie locali in via correttiva o finanche repressiva – in caso di atti già adottati – ,⁴⁷⁶ al fine di rimuovere uno stato di emergenza istituzionale.⁴⁷⁷

La disciplina di attuazione dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione, contenuta nell'articolo 8 della legge n. 131/2003 e ritenuta costituzionalmente legittima

⁴⁷⁴ V., al riguardo, *sub* III.11.

⁴⁷⁵ V., al riguardo, *sub* III. 11 e 12.

⁴⁷⁶ C. Cost. – sentenza n. 236/2004 CID pt. 4.1.

⁴⁷⁷ C. Cost. – sentenza n. 43/2004 CID pt. 3.3.

dalla Corte,⁴⁷⁸ muove dal presupposto che il Governo, in quanto organo legittimato ai sensi del citato articolo 120, comma 2, possa porre in essere anche “provvedimenti normativi” – previsione che apre al Governo stesso la possibilità di intervenire con decreto-legge. L'articolo 8 della legge n. 131/2003, conformemente agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale fino al 2001, prevede che il Governo assegni un congruo termine per intervenire alla Regione inadempiente, che quest'ultima sia sentita e che il suo Presidente partecipi alla riunione del Consiglio dei ministri relativa all'adozione del provvedimento sostitutivo; il citato articolo stabilisce inoltre, quale criterio di esercizio del potere statale, il principio di proporzionalità. Il potere sostitutivo dello Stato previsto in via straordinaria dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione non costituisce peraltro l'unica forma di esercizio del potere stesso, lasciando impregiudicata la possibilità per la legislazione di configurare altre ipotesi di intervento sostitutivo a livello amministrativo.⁴⁷⁹

Quanto all'autonomia speciale, non deve ritenersi che la stessa possa essere esclusa dal sistema suddetto alla luce dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001:

„La disposizione è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza - si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) -, un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della „clausola di favore”, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principî dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali. Al contrario deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi sta-

⁴⁷⁸ C. Cost. – sentenza n. 236/2004 CID pt. 4.1.

⁴⁷⁹ C. Cost. – sentenza n. 234/2012 (Sicilia) CID pt. 4.

*tuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate.*⁴⁸⁰

Il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione può tuttavia trovare applicazione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano solo previo trasferimento delle pertinenti funzioni amministrative con norme di attuazione dello Statuto:

*„Ai fini della presente questione, tuttavia, deve osservarsi che il concreto trasferimento alle Regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V deve essere effettuato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche. Ne segue che fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali.*⁴⁸¹

⁴⁸⁰ C. Cost. – sentenza n. 236/2004 CID pt. 4.1.

⁴⁸¹ C. Cost. – sentenza n. 236/2004 CID pt. 4.1.

D. Conclusioni

Al 1992 sussisteva, in virtù dell'articolo 8 del DPR n. 526/1987, una particolare disciplina, ad oggi ancora valida, del potere sostitutivo statale nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione europea. Il potere sostitutivo dello Stato era costituzionalmente legittimo nelle materie di competenza statale delegata; un generale potere sostitutivo dello Stato in deroga al riparto delle competenze era costituzionalmente legittimo solo nel rispetto di determinate garanzie sostanziali e procedurali definite dalla giurisprudenza della Corte. Lo Stato poteva intervenire in via sostitutiva sia in caso di inattività della Provincia autonoma, sia nei confronti degli atti da questa adottati. Tali orientamenti sono stati confermati anche dopo il 1992.

La riforma apportata con legge costituzionale n. 3/2001 ha introdotto, attraverso il nuovo articolo 120, comma 2, della Costituzione, l'espressa previsione di un potere sostitutivo straordinario dello Stato, che autorizza quest'ultimo ad agire in via normativa in deroga alla separazione delle competenze. A tale proposito va rilevato che l'articolo 120, comma 2, della Costituzione, pur definendo in modo più compiuto le fattispecie che legittimano l'esercizio del potere sostitutivo statale, lascia aperti, per la formulazione alquanto vaga, ampi margini che difficilmente daranno adito a un'interpretazione restrittiva da parte della Corte. La legislazione di attuazione riflette la giurisprudenza costituzionale antecedente all'entrata in vigore della riforma. A questo riguardo si consideri che se, da un lato, l'efficacia nei confronti della Provincia autonoma del potere sostitutivo straordinario dello Stato, introdotto con legge costituzionale n. 3/2001, è subordinata al trasferimento con norme di attuazione delle ulteriori funzioni amministrative spettanti all'autonomia speciale per effetto della riforma, dall'altro la Corte ha ribadito espressamente l'applicabilità di tale potere anche per la Provincia autonoma, confermando sin qui una linea giurisprudenziale che, c'è da attendersi, neppure in futuro verrà disattesa.

Un elemento migliorativo può essere ravvisato nel fatto che, grazie alla codificazione costituzionale del potere sostitutivo, il Governo è ormai tenuto a motivare

espressamente il proprio intervento nel rispetto delle fattispecie definite dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione. Resta ad ogni modo poco chiaro se l'applicabilità di un siffatto potere sostitutivo dello Stato nei confronti della Provincia autonoma possa continuare a configurarsi secondo l'accezione restrittiva che la giurisprudenza ha sin qui elaborato con riferimento ai limiti dello Statuto di autonomia e al criterio dell'evidente pericolo di pregiudizio – concetto, questo, che implica una valutazione caso per caso. In tale ottica si può parlare di una limitazione, anche se finora soltanto astratta, dell'autonomia.

11. Provincia autonoma e diritto dell'Unione europea

A. Situazione al 1992

Il diritto delle (allora così denominate) Comunità Europee rappresenta, in quanto "obbligo internazionale" e "interesse nazionale" di cui agli articoli 4 e 5 in combinato disposto con gli articoli 8 e 9 StA, un limite alla potestà legislativa e amministrativa:

“Le ricorrenti si richiamano alla garanzia costituzionale della loro autonomia nei confronti dello Stato, dimenticando che l'Italia fa parte della Comunità economica europea, e che, con l'adesione al trattato istitutivo di questa Comunità, ha accettato, a condizioni di parità con gli altri Stati membri e per il conseguimento delle finalità ivi precisate, determinate limitazioni dei poteri sovrani dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislative, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la creazione di una organizzazione interstatuale, di tipo sovranazionale, concepita come strumento di integrazione tra gli Stati partecipanti, per fini comuni di sviluppo economico e sociale. È evidente che queste limitazioni non possono non riflettersi anche sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e Province autonome, e ciò anche in base alle espresse disposizioni statutarie che ad esse impongono, nell'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative, „il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali“ della Repubblica.”⁴⁸²

⁴⁸² C. cost. – sentenze n. 182/1976 CID pt. 2; n. 81/1979 CID pt. 3.

Lo Statuto di autonomia non contiene tuttavia – così come la Costituzione del 1948 - alcuna disposizione che tratta la posizione della Provincia autonoma all'interno del processo di integrazione europea.

L'art. 6 DPR n. 616/1977 disciplinò la competenza spettante in via di principio⁴⁸³ alle Regioni in materia di attuazione dei regolamenti comunitari; nell'esercizio di tale competenza, esse erano in ogni caso tenute al rispetto delle relative norme statali di recepimento.⁴⁸⁴ Tuttavia già prima dell'emanazione di una relativa norma di attuazione dello Statuto di autonomia, anche per la Provincia autonoma trovò applicazione l'articolo 6 del DPR n. 616/1997:

“...medesima competenza è da considerare ricompresa anche la potestà di dare applicazione ai regolamenti comunitari, ai sensi dell'art. 6, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977. Questa disposizione, pur essendo stata dettata per le Regioni ad autonomia ordinaria e non essendo riprodotta in apposite norme concernenti gli enti ricorrenti, è da ritenere, in assenza di contrarie disposizioni, applicabile anche a questi ultimi: la giurisprudenza di questa Corte ha infatti più volte affermato che la normativa posta da questo decreto legislativo si deve estendere - salva contraria disposizione - anche alle Regioni e alle Province ad autonomia differenziata, ogni qual volta essa preveda poteri più ampi per le Regioni ordinarie, sull'ovvio rilievo che a queste non può essere riservato un trattamento più favorevole rispetto alle prime.”⁴⁸⁵

L'art. 6, comma 3, del DPR n. 616/1977 prevedeva un potere statale in sostituzione dell'amministrazione regionale in caso di accertata inattività delle Regioni.

La Corte costituzionale affermò in proposito:

“Questa Corte ha già più volte riconosciuto la legittimità dell'esercizio, da parte statale, di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni, anche ad autonomia speciale, la cui accertata e perdurante inerzia comporti inadempimento degli obblighi comunitari: ciò per consentire la puntuale esecuzione di tali obblighi e sollevare così lo Stato dalla responsabilità internazionale conseguente all'inadempimento; in tale caso, l'incisione nella sfera di competenza locale è giustificata in forza del limite del „rispetto degli obblighi internazionali“ ad essa imposto dalle norme costituzionali (sentt. nn. 182 del 1976, 81 del 1979, rese in relazione ai meccanismi sostitutivi previsti rispettivamente dalle leggi nn. 153 del 1975 e 352 del 1976, tradottisi poi, con qualche modifica, nel terzo comma dell'art. 6 d.P.R. n. 616 del 1977). Un simile potere è però da riconoscere allo Stato, per le identiche ragioni - sia pure con le caratteristiche e i limiti che si preciseranno in seguito - anche nella diversa ipotesi in cui sussistano comprovati motivi di urgenza determinati dalla imminente scadenza dei termini per l'adempimento degli obblighi comunitari, senza che le Regioni o

⁴⁸³ C. cost. – sentenza n. 433/1987 CID pt. 2.1.

⁴⁸⁴ C. cost. – sentenza n. 632/1988 CID pt. 4.

⁴⁸⁵ C.cost. sentenza n. 304/1987, p. 2.4 del c.i.d. (confermato in p. 3.4.) n. 433/1987, p. 2.1 del c.i.d.

le Province abbiano la effettiva possibilità di intervenire tempestivamente. In tali casi ben può l'autorità statale adottare in via provvisoria i necessari provvedimenti che garantiscano l'adempimento nei termini e siano destinati ad operare in attesa e fino al momento dell'entrata in vigore delle corrispondenti misure regionali o provinciali. (...). Sarà dunque necessario che gli enti medesimi siano preventivamente e per tempo sentiti in merito alla loro possibilità di adempiere e, in caso negativo, in ordine alla natura e al contenuto dell'atto statale sostitutivo, mentre la disciplina posta da quest'ultimo, non potrà che porsi come „suppletiva“ o „cedevole“ nei confronti dei successivi atti di esercizio da parte delle autorità regionali e provinciali, delle competenze ad esse attribuite.”⁴⁸⁶

L'art. 13 della legge 16 aprile 1987, n. 183,⁴⁸⁷ recava una disposizione espressamente applicabile alla Provincia autonoma, autorizzandola, nelle materie di competenza primaria, all'attuazione immediata di direttive e raccomandazioni.

Gli artt. 6-8 della norma di attuazione di cui al DPR n. 526/1987 disciplinano la competenza della Provincia autonoma in materia di attuazione e applicazione del diritto comunitario, compreso il potere sostitutivo dello Stato in estensione delle disposizioni del DPR n. 616/1977.

L'articolo 6 DPR n. 526/1987 prevede che alla Provincia autonoma, nelle materie di propria competenza di cui agli artt. 8 e 9 dello Statuto, spetta di provvedere all'attuazione dei regolamenti della Comunità economica europea e a una normazione integrativa, ove questi la richiedano. L'esercizio delle funzioni attuative ed esecutive della Provincia autonoma deve avvenire, peraltro, nel rispetto dei limiti posti alle proprie competenze legislative e amministrative, essendo subordinato, ad esempio, alla funzione governativa di indirizzo e coordinamento.⁴⁸⁸

Ai sensi dell'art. 7 DPR n. 526/1987, la Provincia autonoma, nelle materie di competenza esclusiva, può dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, adeguandosi, nei limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione degli atti comunitari:

“... che nelle materie di competenza esclusiva spetta alle Province autonome il potere di dare attuazione immediata (e cioè indipendentemente dalla previa emanazione di una disciplina statale) alle direttive comunitarie; che in tali materie la legislazione provinciale a tal fine adottata non esclude il successivo intervento di leggi statali dirette allo stesso fine; che, sempre con riferimento alle materie di compe-

⁴⁸⁶ C. cost. – sentenza n. 304/1987 CID pt. 3.4; cfr. anche C. cost. – sentenza n. 433/1987 CID p. 2.1.

⁴⁸⁷ GU n. 109 del 13.5.1987.

⁴⁸⁸ C. cost. - sentenza n. 389/1989 CID p. 5 e 6.

tenza esclusiva, il sopravvenire di leggi statali di attuazione comporta, per il legislatore provinciale che abbia già provveduto, un vincolo di adeguamento „nei limiti previsti dallo Statuto speciale“; che nelle stesse materie, ove il legislatore provinciale non abbia ancora provveduto e finché non provveda, la legge statale di attuazione opera in via suppletiva e nella integralità delle sue disposizioni, quand'anche venga a superare i limiti posti dallo Statuto speciale per la legislazione esclusiva.⁴⁸⁹

Dunque la competenza di attuazione del diritto comunitario della Provincia autonoma è stata definita in base al tipo di atto normativo.

Per far fronte ad un'eventuale inattività della Provincia autonoma in riferimento all'attuazione e esecuzione del diritto comunitario che comporti un'assunzione di responsabilità da parte dell'Italia, l'art. 8 del DPR n. 526/1987 disciplina il potere sostitutivo dello Stato già ritenuto costituzionalmente legittimo da parte della Corte costituzionale.⁴⁹⁰ In caso di accertata inattività della Provincia autonoma che comporti inadempimento agli obblighi comunitari, il Governo della Repubblica, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la Provincia, può prescrivere un congruo termine per provvedere. Qualora l'inattività perduri, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione degli organi provinciali.

La legge 9 marzo 1989, n. 86⁴⁹¹, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" rappresenta il primo tentativo di regolare la materia in modo organico anche per le Regioni e Province autonome. L'art. 9, comma 2, della legge n. 86/1989 ha esteso alla Provincia autonoma la competenza di dare attuazione alle direttive nelle materie di competenza concorrente, senza possibilità di deroga ai principi delle norme statali di attuazione che, semmai, avevano prevalenza (comma 3 della legge cit.). L'art. 9, comma 4, della legge n. 86/1989 prevedeva che, in mancanza di atti normativi regionali, trovassero applicazione le relative disposizioni di attuazione statali.⁴⁹² Ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge n.

⁴⁸⁹ C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 4.

⁴⁹⁰ C. cost. – sentenze n. 182/1976 CID pt. 3; n. 81/1979 CID pt. 3.

⁴⁹¹ GU n. 58 del 10.3.1989.

⁴⁹² C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 4.

86/1989, la funzione di indirizzo e coordinamento statale⁴⁹³ era giustificata anche alla luce degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

La sentenza n. 126/1996 rappresenta la decisione centrale della Corte costituzionale per quanto riguarda le competenze della Provincia autonoma in materia di attuazione ed esecuzione del diritto comunitario. In tale sentenza la Corte costituzionale esplicitò in modo dettagliato il proprio parere inerente il rapporto tra competenze statali e autonome in relazione al diritto comunitario.⁴⁹⁴ In primo luogo affermò che la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europeo doveva essere coordinato con la struttura costituzionale alla quale appartiene la struttura regionale, autonomia speciale compresa.

*“Pertanto, ove l'attuazione o l'esecuzione di una norma comunitaria metta in questione una competenza legislativa o amministrativa spettante a un soggetto titolare di autonomia costituzionale, non si può dubitare che (...) normalmente, ad esso spetti agire in attuazione o in esecuzione, naturalmente entro l'ambito dei consueti rapporti con lo Stato e dei limiti costituzionalmente previsti nelle diverse materie di competenza regionale (e provinciale): rapporti e limiti nei quali lo Stato è abilitato all'uso di tutti gli strumenti consentitigli, a seconda della natura della competenza regionale (e provinciale), per far valere gli interessi unitari di cui esso è portatore. Sono espressione di tali principi (...) in relazione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano, gli artt. 6 e 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526”*⁴⁹⁵

Spettando comunque, a livello comunitario, allo Stato la responsabilità per l'attuazione e applicazione del diritto comunitario, esso avrebbe

*“...una competenza, dal punto di vista logico, „di seconda istanza“, volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi - questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti - rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.”*⁴⁹⁶

⁴⁹³ Per quanto riguarda la competenza statale di indirizzo e coordinamento, vedasi sub III.9.

⁴⁹⁴ C. cost. – sentenza n. 126/1996 CID pt. 5.

⁴⁹⁵ C. cost. - sentenza n. 126/1996 CID p. 5 a).

⁴⁹⁶ C. cost. - sentenza n. 126/1996 CID p. 5 b).

Tuttavia il diritto comunitario può derogare alla disciplina delle competenze, nel caso in cui per l'attuazione e applicazione delle norme comunitarie siano necessarie norme statali in deroga alla distribuzione costituzionale delle competenze – fatto salvo il rispetto dei principi fondamentali e inderogabili dell'ordinamento costituzionale⁴⁹⁷.

La posizione della Provincia autonoma, risultante dalla sentenza n. 126/1996, e la sua competenza in materia di attuazione, esecuzione e applicazione del diritto comunitario in ogni ambito delle sue potestà legislative e amministrative è stata ribadita anche in sentenze successive.⁴⁹⁸ Peraltro, il ruolo sempre più importante che assume il livello regionale nel quadro del diritto comunitario, secondo la Corte costituzionale, in base al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, non può comportare che le autonomie si sostituiscano al ruolo dello Stato.⁴⁹⁹

Per quanto riguarda il potere sostitutivo dello Stato di cui all'art. 8 del DPR n. 526/1987, è stato chiarito che esso si riferisce esclusivamente al livello amministrativo.⁵⁰⁰ Qualora il diritto comunitario esiga un'attuazione sul piano legislativo, eventuali norme statali cedono di fronte all'esercizio della competenza legislativa provinciale nella materia specifica.⁵⁰¹ Un'altra questione riguardava i contatti diretti tra Provincia autonoma e istituzioni e organi della CE. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 428/1997 in tema di legittimità costituzionale di un accordo tra Provincia e Camera di commercio per l'istituzione di una struttura amministrativa a Bruxelles, aveva ancora ritenuto prevalente l'aspetto di politica estera in tali rapporti, quindi con pieno obbligo di informazione da parte della Provincia ai sensi delle disposizioni riguardanti attività di rilievo internazionale⁵⁰². Ma già nel 1996 il legislatore statale aveva, con l'art. 58, comma 4, della legge 6 febbraio 1996, n. 52,⁵⁰³ concesso alle Regioni e Province autonome la possibilità di istituire uffici

⁴⁹⁷ C. cost. - sentenza n. 126/1996 CID p. 5 c). Così già in C. cost. – sentenza n. 458/1995 CID pt. 3.

⁴⁹⁸ C. cost. sentenze n. 398/1998 CID p. 15; n. 425/1999 CID p. 5.1; n. 371/2001 CID p. 2.2; n. 406/2001 CID p. 2.

⁴⁹⁹ C. cost. – sentenza n. 20/1997 CID pt. 3.

⁵⁰⁰ C. cost. – sentenza n. 425/1999 CID pt. 5.1.

⁵⁰¹ C. cost. – sentenza n. 425/1999 CID pt. 5.1.

⁵⁰² Vedasi DPR del 31.4.1994, sub III.12.

⁵⁰³ GU n. 34 del 10.2.1996.

regionali a Bruxelles, i quali, in base all'art. 13, comma 11, della legge 24 aprile 1998, n. 128,⁵⁰⁴ potevano essere gestiti anche in collaborazione transfrontaliera.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 è stata codificata, a livello costituzionale, la posizione della Provincia autonoma nel quadro del processo di integrazione europea, risultante dalla giurisprudenza e dalla legislazione statale. L'art. 117, comma 5, Cost. ora dispone:

"Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione (...) degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza."

Di conseguenza, alla Provincia autonoma, in ogni ambito della propria competenza legislativa e amministrativa (sia in base allo StA che in base all'art. 10 legge cost. n. 3/2001) spetta da un lato l'attuazione e l'esecuzione del diritto comunitario, mentre dall'altro essa ha diritto di partecipare al processo di genesi di tale diritto, per quanto ciò rientri nella potestà regolamentare dello Stato membro Italia.

L'art. 117, comma 3, Cost. prevede la potestà legislativa concorrente per i rapporti delle Regioni con la UE, estesa, in base all'art. 10, legge cost. n. 3/2001, anche alla Provincia autonoma di Bolzano. Essa non comprende però il potere di regolamentare i rapporti diretti con gli organi dell'Unione in attuazione, ad esempio, di direttive nell'ambito di competenza autonomo, in quanto qui trova applicazione la potestà dello Stato di regolamentazione (esclusiva).⁵⁰⁵

Nell'articolo 120, comma 2, Cost. è stabilito il potere sostitutivo dello Stato in caso di violazione del diritto comunitario da parte della Provincia autonoma.

Le disposizioni legislative statali in esecuzione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione erano dapprima inserite nella legge 5 febbraio 2005, n. 11⁵⁰⁶, sostit-

⁵⁰⁴ SO alla GU n. 104 del 7.5.1998.

⁵⁰⁵ C. cost. - sentenza n. 378/2007 CID punto 8; n. 151/2011, CID punto 3.4.

⁵⁰⁶ GU n. 37 del 15.2.2005.

tuita integralmente dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234⁵⁰⁷. La legge 6 giugno 2003, n. 131⁵⁰⁸, contiene ulteriori disposizioni in materia. Sono di rilevanza, per la fase preparatoria (*upstream phase*) del diritto comunitario, in particolare l'art. 22 e seguenti della legge n. 234/2012, nonché l'art. 5, comma 1, della legge n. 131/2003 riguardante la partecipazione alle delegazioni italiane negli organi europei, per la fase di implementazione (*downstream phase*) del diritto comunitario invece l'art. 40 e l'art. 41 della legge n. 234/2012. A questi si aggiungono l'art. 8 della legge n. 131/2003 (potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost.) nonché, ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge n. 131/2003, la facoltà della Provincia autonoma di Bolzano di richiedere al Governo di proporre ricorso avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi.

Ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge n. 131/2003, le disposizioni specifiche contenute nelle norme di attuazione restano comunque ferme, in particolare l'art. 8 DPR n. 526/1987.⁵⁰⁹ Ai sensi dell'art. 11, comma 3, della legge n. 131/2003, ulteriori discipline specifiche riguardanti le funzioni della Provincia autonoma in materia di rapporti con la UE, possono essere previste tramite norme di attuazione, che finora però non è avvenuto.

Per quanto riguarda il potere sostitutivo dello Stato di cui all'art. 120, comma 2, della Costituzione, questo non si applicherà alle nuove materie (non statutarie) fino a quando le relative funzioni e competenze saranno trasferite alla Provincia autonoma con norma di attuazione.⁵¹⁰

D. Conclusioni

La competenza vigente nel 1992 in materia di attuazione e applicazione degli atti allora più importanti di diritto secondario relativi alle competenze primarie e, in parte, alle competenze secondarie, disciplinata in parallelismo con le Regioni a statuto ordinario, dopo il 1992 fu estesa, nel quadro della legislazione statale,

⁵⁰⁷ GU n. 3 del 4.1.2013.

⁵⁰⁸ GU n. 132 del 10.6.2003.

⁵⁰⁹ Vedasi anche C.cost. - sentenze n. 236/2004, CID pt. 4.1; n. 283/2004 CID pt. 3.2; n. 104/2008 CID pt. 8; n. 209/2009 CID pt. 3.6.

⁵¹⁰ Vedasi in merito sub III.10.C.

della giurisprudenza della Corte costituzionale e, infine, della riforma costituzionale con legge costituzionale n. 3/2001, a tutti gli atti di diritto secondario nonché a tutti gli ambiti di competenza autonoma conformemente alla posizione costituzionale della Provincia autonoma, a sua volta in parallelismo con la posizione delle Regioni a statuto ordinario.

I diritti di partecipazione della Provincia autonoma in fase preparatoria, cioè di genesi del diritto dell'Unione, subirono un'ulteriore sviluppo soltanto dopo il 1992, in seguito alla legge costituzionale n. 3/2001.

Complessivamente si riscontra, per quanto riguarda la competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di partecipazione al processo normativo comunitario (fase preparatoria), una chiara estensione e un consolidamento a livello procedurale. Per quanto riguarda, infine, l'attuazione e esecuzione del diritto dell'Unione (fase di implementazione), la Provincia autonoma ha competenza nella misura in cui ha competenza legislativa e amministrativa in una determinata materia. Quindi lo sviluppo riguardante la partecipazione nella fase di genesi del diritto dell'Unione e rispettivamente nella fase di attuazione e applicazione di tale diritto risulta speculare rispetto agli sviluppi positivi e negativi nei singoli ambiti di competenza.⁵¹¹

12. Provincia autonoma e relazioni estere

A. Situazione al 1992

Ai sensi degli articoli 4 e 5, in combinato disposto con gli articoli 8 e 9 dello StA il diritto internazionale rappresenta, quale "obbligo internazionale", un limite alla potestà legislativa e amministrativa. Pertanto gli obblighi dell'Italia a livello di dirit-

⁵¹¹ Riguardo alle eventuali riduzioni delle competenze autonome si vedano le considerazioni sulle singole competenze

to internazionale dovevano essere rispettati nell'espletamento delle potestà legislative e amministrative.

Lo Statuto di autonomia però non contiene disposizioni riguardanti le relazioni estere della Provincia autonoma di Bolzano, cioè quelle attività che, nell'ambito dell'espletamento delle competenze della Provincia autonoma, si riferiscono a zone al di fuori del territorio nazionale e che eventualmente potrebbero avere rilevanza internazionale ovvero riguardare la politica estera della Repubblica italiana.

In materia di turismo l'art. 5, comma 1, n. 3, delle norme di attuazione DPR n. 278/1974 prevede che la Provincia è competente per *"l'attività promozionale turistica all'estero per iniziative da realizzare nel territorio delle due province, le quali a tal fine possono avvalersi dell'Ente nazionale italiano per il turismo"*.⁵¹²

Una prima disciplina delle relazioni estere generali delle Regioni a statuto ordinario era contenuta nell'art. 4, comma 2, del DPR n. 616/1977. L'art. 4, comma 2, del DPR n. 616/1977 consentiva alle Regioni di svolgere all'estero attività promozionali previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento.⁵¹³ Nel corso dell'estensione delle disposizioni del DPR n. 616/1977 alla Provincia autonoma, questa disposizione non è però stata inserita nel DPR n. 526/1987.

Una certa potestà estera "generale" delle Regioni e delle Provincie autonome si è determinata con la giurisprudenza della Corte Costituzionale, precisamente con la sentenza n. 179/1987⁵¹⁴:

„(...) La categoria delle attività promozionali, secondo un orientamento assolutamente prevalente, comprende ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale. L'ambito così rigorosamente delimitato della potestà regionale, la necessaria preventiva intesa con il Governo e la obbligatoria conformità agli indirizzi ed agli atti di coordinamento degli organi centrali garantiscono l'indispensabile

⁵¹² Cfr. al riguardo sub IV.20

⁵¹³ Il comma 2 dell'art. 4 del DPR 616/1977 recita: „Le regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente.“

⁵¹⁴ CID pt. 6 segg.

aderenza degli atti „promozionali“ alla politica estera perseguita dallo Stato. (...) Oltre alle fattispecie indicate nei paragrafi precedenti e concernenti accordi in senso proprio, è dato riscontrare nell'ambito della realtà internazionale, (...) alcune attività di vario contenuto, congiuntamente compiute dalle regioni e da altri (di norma, omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l'enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte. (...) Attraverso gli atti ora nominati le regioni, interessate alla realizzazione degli scopi connessi alle materie loro devolute, non pongono in essere veri accordi né assumono diritti ed obblighi tali da impegnare la responsabilità internazionale dello Stato, [...] Si tratta, evidentemente, di attività non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali sopra indicati, poiché il loro contenuto non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato [...] Perciò ritiene la Corte, la quale per la prima volta ha occasione di occuparsi dello specifico problema, che non sussiste ostacolo alcuno nel nostro sistema costituzionale a riconoscere la legittimità di tali attività, per le quali può essere accolta la denominazione, proposta dalla dottrina, di „attività di mero rilievo internazionale delle regioni“.[...] Perciò le regioni, prima di avviare i contatti con organismi esteri, sono tenute a darne tempestiva notizia al Governo, il quale ha il potere di porre un divieto quando ritenga che essi mal si concilino con l'indirizzo politico generale. Intuitivamente è necessario che le regioni, nel richiedere l'assenso, esponano adeguatamente il contenuto dell'atto che si propongono di compiere, in modo che questo possa essere sottoposto ad un'effettiva e approfondita valutazione.”

È necessario differenziare tra i rapporti internazionali in senso stretto, riservati allo Stato, e le cosiddette attività promozionali delle regioni all'estero, volte alla diffusione delle peculiarità regionali, e le attività di mero rilievo internazionale, che non ricadono nella sfera dei rapporti internazionali, poiché il loro contenuto non comporta ripercussioni sulla politica estera né può originare una qualsivoglia responsabilità dello Stato. Resta però il fatto che lo Stato può in ogni momento verificare se ciò provoca effetti sulla sfera della politica estera o una responsabilità per lo Stato, da cui risulta l'obbligo per le Regioni di informare il Governo sugli atti che intendono intraprendere.

Anche la ratifica della Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, adottata a Madrid il 21 maggio 1980 (Convenzione di Madrid),⁵¹⁵ con la legge n. 948 del 19 novembre 1984⁵¹⁶ seguì queste previsioni. L'art. 5 della legge n. 948/1984 subordina la stipula di accordi

⁵¹⁵ L'Italia ha dato attuazione alla Convenzione di Madrid con la legge 19 novembre 1984, n. 948 (Suppl. ord. alla GU n. 18 del 18.4.1973).

⁵¹⁶ Suppl. ord. alla GU n. 18 del 18.4.1973.

di cooperazione transfrontaliera alla previa intesa col Governo ai sensi della Convenzione di Madrid. Secondo l'art. 4 della legge n. 948/1980 anche la Provincia autonoma di Bolzano ha facoltà di stipulare accordi e intese ai sensi della Convenzione di Madrid, ma prima la Repubblica Italiana dovette stipulare accordi bilaterali con gli Stati confinanti.⁵¹⁷

Sulla base del comma 2 dell'art. 4 DPR n. 616/1977 fu emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 1980, recante „Disposizioni di indirizzo e di coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza”⁵¹⁸, che fu impugnato da entrambe le Province autonome, in quanto ritenevano non applicabile l'art. 4, comma 2, del DPR n. 616/1977 alle Province autonome.⁵¹⁹

Nella sentenza n. 564/1988 relativa all'impugnazione dell'atto di indirizzo e coordinamento DPCM 11 marzo 1980 la Corte costituzionale si pronunciò confermando l'applicabilità alla Provincia autonoma sia dell'art. 4, secondo comma, del DPR n. 616/1977, sia del DPCM 11 marzo 1980:⁵²⁰

„si deve altresì ricordare che questa Corte, con una recente pronuncia, (n. 179 del 1987, punti 5 e 6 motiv.) mentre, da un lato, ha confermato la regola fondamentale che riferisce all'„esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato il potere di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato“, stante il carattere unitario e indivisibile della Repubblica, dall'altro, ha riconosciuto la possibilità che il legislatore ordinario possa introdurre deroghe a questa regola fondamentale, così come è stato fatto con l'art. 4, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, „secondo cui le Regioni possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza, previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento emanati da quest'ultimo“. Tale soluzione - riferita alle „attività di mero rilievo internazionale delle Regioni“, non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali in senso proprio e d'impegnare la responsabilità internazionale dello Stato - è stata estesa, con la stessa sentenza, anche alle Regioni differenziate, ove nulla risulti disposto in proposito nei relativi statuti (punto 9 motiv.).“

L'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 1987, n. 49,⁵²¹ recante "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo" riservava la coo-

⁵¹⁷ Ad esempio nel 1993 con l'Austria.

⁵¹⁸ GU n. 106 del 26.7.1974.

⁵¹⁹ Corte cost. sentenza n. 564/1988, CID pt.

⁵²⁰ CID pt. 3.

⁵²¹ SO alla GU n. 49 del 28.2.1987.

perazione allo sviluppo allo Stato, definendola parte integrante della politica estera dell'Italia. La Provincia autonoma, sulla base del comma 5 dell'art. 2 in combinato disposto con l'art. 5 della legge n. 49/1987, era autorizzata a attuare progetti approvati dal Ministero degli affari esteri.

Nel settore delle relazioni estere generali della Provincia autonoma di Bolzano, nel 1992 non esisteva né una disposizione statutaria né una disciplina esplicita contenuta in una norma di attuazione. Ciononostante la Provincia aveva potestà di mantenere determinate relazioni estere nell'ambito delle materie di propria competenza, sulla base della giurisprudenza della Corte Costituzionale e delle specifiche norme statali.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

La giurisprudenza della Corte Costituzionale si riflette nel DPR 31 marzo 1994,⁵²² con il quale le attività all'estero delle regioni e delle province autonome vengono sottoposte sulla base del secondo comma dell'art. 4 del DPR n. 616/1977 a una nuova e meno restrittiva disciplina di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato. Il DPR 31 marzo 1994 distingue più categorie di attività all'estero delle Regioni e delle Province autonome. La prima categoria comprende le attività promozionali all'estero intese a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale degli enti territoriali.⁵²³ Per lo svolgimento legittimo di tali attività è necessaria un'intesa con il Governo sulla base di descrizioni dettagliate dei provvedimenti previsti. La seconda categoria si riferisce alle attività di mero rilievo internazionale, che si riferiscono a organismi esteri, di norma equivalenti.⁵²⁴ Per queste attività è necessaria preventiva comunicazione al Governo con l'indicazione specifica dell'oggetto e unitamente agli eventuali documenti relativi ad accordi. Il Governo solitamente esprime il proprio assenso tramite silenzio (silenzio-assenso). La terza categoria non soggiace a formalità e comprende finalità di studio, scambio di informazioni e esperienze, partecipazione a manifestazioni e

⁵²² GU n. 167 del 26.7.1974.

⁵²³ Art 1 DPR 31.3.1994.

⁵²⁴ Art 2 DPR 31.3.1994.

visite di cortesia nell'area europea nonché i rapporti che risultano dalle intese o dai raggruppamenti con finalità di cooperazione transfrontaliera e interregionale.⁵²⁵ La Corte Costituzionale ha dichiarato il DPR 31 marzo 1994 conforme alla Costituzione anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, trattandosi della disciplina di poteri dello Stato:

„Si è difatti in presenza non di un atto destinato ad indirizzare e coordinare l'attività amministrativa di soggetti dotati di autonomia, ma di un atto essenzialmente diretto a disciplinare l'esercizio di poteri dello Stato, sia pure riferiti ad attività regionali. (...) Difatti allo Stato rimangono sempre riservati gli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese in questo settore, tanto con riferimento alle attività promozionali in materie di competenza regionale, quanto per le attività di mero rilievo internazionale delle regioni stesse. In conformità di tale principio si è sempre affermata la necessità che lo Stato sia messo in grado di apprezzare, attraverso gli strumenti dell'intesa o dell'assenso, se le iniziative di competenza regionale che toccano la sfera estera siano o meno in contrasto con gli indirizzi di politica internazionale, rimessi alla competenza statale (da ultimo sentt. nn. 212 del 1994 e 290 del 1993).

All'esclusiva competenza, propria degli organi centrali dello Stato, di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato, non si sottraggono le province dotate di speciale autonomia. Anche per esse le attività promozionali da svolgere all'estero sono consentite previa intesa con il Governo (art. 4 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616) e le attività di mero rilievo internazionale richiedono la previa verifica della conformità agli indirizzi di politica internazionale, affinché resti escluso il pericolo di un pregiudizio per gli interessi del Paese (sent. n. 564 del 1988).

Essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle regioni o delle province autonome, dall'altro, distinte ma cospiranti, il principio di leale cooperazione comporta l'obbligo per queste ultime di comunicare al Governo le iniziative in programma, con tempestività e completezza di informazioni, in modo da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (sentt. nn. 204 del 1993, 472 del 1992 e 179 del 1987).⁵²⁶

Ai sensi dell'art. 7 del DPR 31 marzo 1994 restano salve le disposizioni contenute nello Statuto di Autonomia e nelle norme di attuazione.⁵²⁷ La Corte costituzionale ha tuttavia sottolineato che sussiste l'obbligo per le Regioni, basato sul principio di leale cooperazione, di informare preventivamente lo Stato sulle attività che esse intendono svolgere:

„Questa Corte ha più volte ricordato come il peculiare, reciproco atteggiarsi delle competenze statali e regionali in materia internazionale ed il loro inevitabile interferire chiamino in causa il principio di leale cooperazione (sentenze n. 425 del 1995,

⁵²⁵ Art 2, comma 2, lettera a), DPR 31.3.1994.

⁵²⁶ CID pt. 4.

⁵²⁷ Corte cost. sentenza n. 425/1995, CID pt. 5. Riguardo al turismo vedi sub IV.20.

n. 212 del 1994, n. 250 del 1993), il quale impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere (quindi, un dovere di informazione preventivo in capo alle Regioni: sentenze n. 425 del 1995, n. 204 del 1993, n. 472 del 1992); e, secondariamente, quale indefettibile strumento di tutela dell'esclusività degli indirizzi statali di politica internazionale, che vanno salvaguardati ovviamente prima che l'attività delle Regioni venga intrapresa, la possibilità dello Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile da questa Corte in sede di conflitto (sentenza n. 204 del 1993).⁵²⁸

Se non vi è alcuna informazione, gli accordi di cooperazione stipulati con organi o enti esteri vengono annullati dalla Corte costituzionale.⁵²⁹

L'art. 4, comma 2, del DPR n. 616/1977 fu abrogato dall'art. 8, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 57⁵³⁰. Venne così a cadere la base normativa contenuta nell'art. 2 DPR 31 marzo 1994 che prevedeva l'obbligo di intesa con il Governo o di comunicazione. Per la Corte costituzionale quest'obbligo restò sostanzialmente salvo quale espressione del principio di leale cooperazione:

„Questa Corte ha più volte affermato che la sottoscrizione di accordi con organi o enti esteri senza che la Regione abbia preventivamente informato il Governo, quindi senza la necessaria intesa o assenso, è di per sé lesiva della sfera di attribuzioni statali (sentenze n. 204 e n. 290 del 1993; n. 212 del 1994; n. 332 del 1998). Il Governo deve, infatti, essere messo in grado, in osservanza del principio di leale cooperazione, di verificare la compatibilità di tali atti con gli indirizzi di politica estera, riservati alla competenza dello Stato (sentenza n. 332 del 1998).⁵³¹

L'art. 1, terzo comma, lettera a, della legge n. 59/1997 escludeva inoltre la possibilità di attribuire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti riconducibili alle materie di affari esteri e commercio estero, cooperazione internazionale o attività promozionale all'estero di rilievo nazionale. Le attività regionali internazionali all'estero furono così implicitamente definite come tutte le varianti di attività regionali che hanno un riferimento con l'estero, ma non ricadono negli ambiti di attività attribuiti allo Stato.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

⁵²⁸ Corte cost. sentenza n. 19/1997, CID pt. 3.

⁵²⁹ Corte cost. sentenze n. 343/1996 CID pt.3; n.332/1998 CID pt. 3; n. 428/1997 CID pt. 3.

⁵³⁰ SO n. 56 alla GU n. 63 del 17.3.1997.

⁵³¹ Corte cost. sentenza n. 13/2003, CID pt. 3.

La legge costituzionale n. 3/2001 introdusse da un lato la definizione della politica estera quale competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera a, della Costituzione, dall'altro la espressa menzione delle competenze estere a livello regionale. L'art. 117, comma 3, della Costituzione elenca tra le materie di legislazione concorrente delle Regioni anche i rapporti internazionali delle Regioni nonché il commercio con l'estero, mentre il comma 5 dell'art. 117 della Costituzione codifica l'obbligo delle Regioni e delle Province autonome di attuazione e esecuzione degli accordi internazionali nelle materie di propria competenza. L'art. 117, comma 9, Cost. prevede che le Regioni possano, nelle materie di propria competenza, concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati dal legislatore dello Stato.

I commi 3 e 9 dell'art. 117 Cost. trovano applicazione anche alla Provincia autonoma di Bolzano sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001:

„[...] nel silenzio degli statuti, e tenendo conto che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 impone di riconoscere alle Regioni speciali ogni forma di maggiore autonomia che il nuovo Titolo V attribuisca alle Regioni ordinarie, deve ritenersi che valgano anche nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole, che esplicitamente consentono attività internazionali delle Regioni, risultanti dal nuovo art. 117 [...]“⁵³²

I rapporti internazionali delle Regioni si definiscono in continuità con la giurisprudenza e la normativa prima della riforma costituzionale:

„ [...] le nuove disposizioni costituzionali non si discostano dalle linee fondamentali già enunciate in passato da questa Corte: riserva allo Stato della competenza sulla politica estera; ammissione di un'attività internazionale delle Regioni; subordinazione di questa alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale. [...]“⁵³³

L'art. 117, comma 9, della Costituzione contiene quale elemento innovativo un "potere estero" regionale nell'ambito delle competenze autonome, specialmente riguardo alla possibilità di stipulare accordi con altri Stati:

„La novità che discende dal mutato quadro normativo è essenzialmente il riconoscimento a livello costituzionale di un „potere estero“ delle Regioni, cioè della pote-

⁵³² Corte cost. sentenza n. 238/2004, CID pt. 6.

⁵³³ Corte cost. sentenza n. 238/2004, CID pt. 6; per la cooperazione allo sviluppo Corte cost. sentenza n. 211/2006, CID pt. 2.2.

stà, nell'ambito delle proprie competenze, di stipulare, oltre ad intese con enti omologhi di altri Stati, anche veri e propri accordi con altri Stati, sia pure nei casi e nelle forme determinati da leggi statali (art. 117, nono comma). Tale potere estero deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la competenza statale a determinare i „casi” e a disciplinare „le forme” di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale. Le Regioni, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano dunque come „delegate” dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato.”⁵³⁴

L'art. 117, comma 9, Cost. è definito più dettagliatamente nell' art. 6, comma 2 segg. della legge n. 131/2003, che attribuisce un ruolo centrale al Ministero degli affari esteri, fermo restando l'obbligo di comunicazione. Ai sensi del comma 2 dell'art. 6 della legge n. 131/2003 la Provincia autonoma può concludere intese, se sono dirette a favorire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale, nonché realizzare attività di mero rilievo internazionale. Prima della sottoscrizione dell'intesa deve essere data comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, che possono fare eventuali osservazioni. L'art. 6, comma 3, della legge n. 131/2003 prevede che la Provincia autonoma di Bolzano può concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, e inoltre accordi di natura tecnico-amministrativa o programmatica, finalizzati a favorire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale. Il procedimento prevede ampie possibilità di partecipazione da parte dello Stato e fa dipendere i negoziati dallo Stato sia dal punto di vista dei contenuti (ad es. attraverso l'indicazione di principi e criteri da parte del Ministero degli affari esteri) che dei tempi. Sussiste l'obbligo di dare comunicazione delle trattative al Dipartimento per gli affari regionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Prima della sottoscrizione dell'accordo, la Regione o la Provincia autonoma comunica il progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, conferisce i poteri di firma previsti ai sensi dalla Convenzione di

⁵³⁴ Corte cost. sentenza n. 238/2004, CID pt. 6.

Vienna sul diritto dei trattati del 1969⁵³⁵. Gli accordi sottoscritti in assenza di tale conferimento sono nulli.

L'art. 117, comma 5, Cost., per quanto riguarda l'attuazione e l'esecuzione degli obblighi internazionali, è specificato nel primo comma dell'art. 6 della legge n. 131/2003. La Provincia autonoma è sottoposta al controllo del Governo, che deve essere preventivamente informato dalle Regioni degli atti di attuazione ed esecuzione e che può in qualsiasi momento formulare criteri per l'attività regionale nonché osservazioni. In caso di mancato adempimento degli obblighi internazionali da parte della Provincia, subentra il potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 117, quinto comma Cost. in combinato disposto con l'art. 8 della legge n. 131/2003.

Ai sensi dell'art. 11, comma 3, della legge n. 131/2003, ulteriori disposizioni specifiche per la disciplina delle attività della Provincia autonoma in materia di rapporti internazionali possono essere previste con norme di attuazione; questo tuttavia non è ancora avvenuto.

La legge 11 agosto 2014, n. 125,⁵³⁶ ha introdotto una nuova disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo. Ai sensi del primo comma dell'art. 1 della legge n. 125/2014, la cooperazione allo sviluppo resta come prima parte integrante della politica estera dell'Italia e ora ne diviene anche parte qualificante. I rapporti internazionali della Provincia autonoma in materia di cooperazione allo sviluppo devono osservare i principi contenuti nella legge n. 125/2014, anche in caso di una disciplina di legge.⁵³⁷ Ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge n. 125/2014 eventuali iniziative di cooperazione allo sviluppo devono essere comunicate preventivamente al Ministero degli affari esteri e possono essere attuate solo previo parere favorevole dell'autorità competente.

Una novità essenziale in materia di cooperazione transfrontaliera e transnazionale si fonda sul diritto dell'Unione. In base al Regolamento (CE) n. 1082/2006 del

⁵³⁵ Ratificato con la legge n. 112 del 12. 2.1974.

⁵³⁶ GU n. 199 del 28.8.2014.

⁵³⁷ Art. 9, comma 1, della legge n. 125/2014.

Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006⁵³⁸ relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT), la Provincia autonoma, a partire dall'entrata in vigore della normativa di attuazione agli artt. da 46 a 48, della legge 7 luglio 2009, n. 88,⁵³⁹ ha potestà di costituire un tale gruppo assieme con enti territoriali di altri Stati e di perseguire l'obiettivo della cooperazione territoriale in modo transfrontaliero. Ciò è avvenuto infatti nel 2011 con la costituzione del GECT Euregio Tirolo Alto Adige Trentino.⁵⁴⁰ Visto che il Regolamento (CE) n. 1082/2006 stabilisce gli ambiti per la cui realizzazione è possibile cooperare, per la cooperazione transfrontaliera nell'ambito di un GECT non è più necessario un controllo preventivo da parte del Governo.

D. Conclusioni

Nel 1992 la Provincia autonoma di Bolzano non disponeva di alcun potere estero stabilito dallo Statuto di Autonomia o dalle norme di attuazione. Tuttavia le veniva attribuita una certa potestà estera in base alla specifica normativa statale e alla giurisprudenza della Corte costituzionale, in parallelismo con le Regioni a statuto ordinario.

Dal 1992 vi fu un consolidamento e un ampliamento della competenza estera della Provincia autonoma di Bolzano, sempre parallelamente allo sviluppo della competenza estera delle Regioni a statuto ordinario. Con la legge costituzionale n. 3/2001 furono infine disciplinati a livello costituzionale sia la competenza della Provincia autonoma di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli impegni internazionali dell'Italia nelle materie di propria competenza (art. 117, comma quinto della Costituzione) sia il potere estero delle Regioni a statuto ordinario nel comma 9 dell'art. 117, Cost. Quest'ultima competenza è applicata anche alla Provincia autonoma di Bolzano in base all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, con l'obbligo di osservare le procedure stabilite nella normativa di attuazione statale.

⁵³⁸ GUUE 2006 L 210/19 come modificato da GUUE 2013 L 347/303.

⁵³⁹ SO n. 110 alla GU n. 161 del 14.7.2009.

⁵⁴⁰ Vedi legge provinciale 19.7.2011, n. 6.

Nell'ambito della cooperazione transfrontaliera e transnazionale infine la competenza basata sul diritto dell'unione di costituzione di GECT comporta un plusvalore qualitativo. Complessivamente nell'ambito del potere estero, dal 1992 in poi c'è stato un evidente ampliamento del margine di manovra della Provincia autonoma di Bolzano.

IV. Competenze primarie ai sensi dello Statuto di autonomia

1. Ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (art. 8, n. 1, StA)

A. Situazione al 1992

Nel 1992 la Provincia autonoma di Bolzano aveva potestà, ai sensi dell'art. 8, n. 1, StA, di emanare norme legislative in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto. Tale potestà era espressione dell'autonomia organizzativa e le era già stata attribuita ai sensi dell'art. 11, n. 1, del 1° Statuto di autonomia. La potestà comprendeva la disciplina della struttura e delle competenze degli uffici e della posizione giuridica del personale.⁵⁴¹

Nell'espletamento della potestà legislativa la Provincia autonoma di Bolzano deve rispettare in particolare la relativa riserva di legge in materia di ordinamento degli uffici⁵⁴² e può articolare la posizione giuridica e economica dei propri dipendenti nell'ambito dei contratti collettivi.⁵⁴³ Deve altresì rispettare l'art. 97, commi 1, 2 e 3 Cost. del 1948, che stabiliscono il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione e il principio del concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, salvo le eccezioni da stabilirsi con legge.

Sono inoltre da rispettare le disposizioni rilevanti ai fini della tutela delle minoranze in materia di proporzionale etnica⁵⁴⁴ e relative all'uso della lingua tedesca⁵⁴⁵.

La legge 29 marzo 1983, n. 93 „*Legge quadro sul pubblico impiego*“⁵⁴⁶ è stata definita dalla Corte costituzionale una riforma economico-sociale e le disposizioni ivi contenute relative alla disciplina del pubblico impiego sulla base di accordi,

⁵⁴¹ *Reggio d'Acì* (1994) 83 segg.

⁵⁴² C. cost. sentenze n. 40/1960, p. 3 del c.i.d. in riferimento alla medesima competenza della Regione autonoma Trentino-Alto Adige; n. 102/1988, p. 4 del c.i.d.

⁵⁴³ C. cost. sentenza n. 102/1989, p. 4 del c.i.d.

⁵⁴⁴ Vedi legge provinciale del 18.10.1988, n. 40.

⁵⁴⁵ Vedi art. 1 DPR n. 752/1976 ovvero art. 100 StA.

⁵⁴⁶ GU n. 93 del 6.4.1983.

il principio di omogeneizzazione delle posizioni giuridiche, della mobilità e in tema di responsabilità sono state classificate tra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, che di conseguenza dovevano essere osservate dalla Provincia autonoma di Bolzano nell'espletamento della sua potestà legislativa.⁵⁴⁷

Le disposizioni statali in materia di lotta, soprattutto alla criminalità organizzata, che si applicano anche alla Provincia autonoma di Bolzano e che ad esempio prevedono in alcuni casi la sospensione immediata di funzionari, non rappresentano una violazione della potestà di cui all'art. 8, n.1, StA.⁵⁴⁸

La Provincia autonoma di Bolzano aveva espletato la propria potestà legislativa già con legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6⁵⁴⁹, nel 1981 la legge provinciale 21 maggio 1981, n. 11,⁵⁵⁰ introdusse il nuovo ordinamento degli uffici e del personale della Provincia autonoma di Bolzano; questa legge fu più volte modificata, ad esempio con l.p. 11 marzo 1986, n. 9.⁵⁵¹ Altre disposizioni provinciali si sono occupate di materie specifiche quali gli uffici scolastici provinciali (legge provinciale 29 aprile 1975, n. 22⁵⁵²). Con legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10,⁵⁵³ fu disciplinato il riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano.

Un'altra priorità dell'attività del legislatore provinciale fu il trasferimento e relativo inquadramento del personale statale negli ambiti che dopo l'entrata in vigore dello StA entrarono a far parte delle competenze della Provincia autonoma, p.es. la legge provinciale 12 agosto 1982, n. 29, per il personale degli enti mutualistici,⁵⁵⁴ la legge provinciale 5 gennaio 1983, n. 2, per il personale in servizio presso gli uffici dell'Amministrazione dei lavori pubblici,⁵⁵⁵ la legge provinciale 14 giugno 1983, n. 16, relativa al trasferimento dell'Ispettorato provinciale del lavoro⁵⁵⁶ e del

⁵⁴⁷ C.cost. sentenza n. 219/1984, pt. 4 del c.i.d.

⁵⁴⁸ C. cost. – sentenza n. 407/1992 (Tn), CID punti 5.1 e 4.1.

⁵⁴⁹ BUR n. 36 del 1.9.1959.

⁵⁵⁰ Numero straordinario del BUR n. 32 del 27.6.1981.

⁵⁵¹ BUR n. 12 del 18.3.1986.

⁵⁵² Numero straordinario del BUR n. 25 del 24.5.1975.

⁵⁵³ BUR n. 19 del 5.5.1992.

⁵⁵⁴ BUR n. 39 del 24.8.1982.

⁵⁵⁵ BUR n. 3 del 18.1.1983.

⁵⁵⁶ BUR n. 32 del 21.6.1983.

personale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (vedi legge provinciale 24 marzo 1977, n. 11⁵⁵⁷).

Ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 8, n. 1, StA anche l'Ordinamento dell'ufficio provinciale di statistica.⁵⁵⁸ Già nella sentenza n. 242/1989 la Corte costituzionale aveva rilevato che l'informazione statistica costituisce un aspetto implicito delle varie attribuzioni amministrative.⁵⁵⁹ Le Provincie autonome hanno inoltre competenza in materia di organizzazione degli uffici e delle attività statistiche di interesse provinciale.⁵⁶⁰

In tutte quelle materie in cui la Provincia autonoma dispone di competenze amministrative, agli occhi della Corte costituzionale essa è anche competente per la disciplina ordinaria dei procedimenti amministrativi, essendoci una "connessione naturale" tra la disciplina dei procedimenti amministrativi e la competenza in materia di organizzazione, in quanto la prima è un aspetto della seconda:

*„Se è vero, infatti, che il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale di competenza, in quanto modo di esercizio delle diverse competenze, è anche vero che la disciplina dei vari procedimenti dovrà essere affidata a fonti statali o a fonti regionali, a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni. E questo tanto più ove si consideri la connessione naturale esistente tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione, connessione che conduce a individuare nella regolamentazione ad opera della Regione dei procedimenti amministrativi di propria spettanza un corollario della competenza regionale, richiamata nell'art. 117 della Costituzione, concernente l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle Regioni“.*⁵⁶¹

Nel 1990 sono stati stabiliti per la prima volta alcuni principi per il procedimento amministrativo con legge 7 agosto 1990, n. 241.⁵⁶²

In questo contesto è degno di nota che la Provincia autonoma di Bolzano è competente per la promozione e lo sviluppo dell'attività di volontariato nel proprio territorio ai sensi dell'art. 2 dlgs. n. 267/1992.⁵⁶³

⁵⁵⁷ Numero straordinario del BUR n. 22 del 27.4.1977.

⁵⁵⁸ Vedi l.p. 20.6.1980, n. 23, Istituzione dell' Istituto provinciale di statistica.

⁵⁵⁹ C.i.d. pt. 11.

⁵⁶⁰ Vedi anche C. cost. – sentenze n. 139/1990 CID pt. 2.1; n. 359/1991 c.i.d. pt. 4.

⁵⁶¹ C. cost. – sentenza n. 465/1991 CID pt. 2; cfr. anche C. cost. – sentenza n. 461/1992 CID p. 3.

⁵⁶² GU n. 192 del 18.8.1990.

⁵⁶³ C. cost. sentenza n. 75/1992, p. 2 del c.i.d. Riguardo al volontariato vedi sub IV.25.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Con l'art. 1, comma 1, della norma di attuazione dlgs. 6 luglio 1993, n. 290,⁵⁶⁴ la competenza per la disciplina dell'ordinamento dell'ufficio statistico provinciale fu attribuita chiaramente al legislatore provinciale, che deve garantire la piena indipendenza dell'ufficio dagli organi della Provincia.⁵⁶⁵

La sospensione straordinaria della regola di validità triennale dei contratti collettivi e la conseguente ultrattività dei contratti collettivi oltre la loro durata iniziale è stata classificata come disposizione fondamentale di riforma economico-sociale, che di conseguenza impegnava anche la Provincia autonoma di Bolzano all'adeguamento della propria legislazione sulla base dell'art. 2 del dlgs. n. 266/1992.⁵⁶⁶

Il dlgs. 3 febbraio 1993, n. 29,⁵⁶⁷ sulla privatizzazione del pubblico impiego sulla base della legge 23 ottobre 1992, n. 421,⁵⁶⁸ ha introdotto un nuovo orientamento delle basi giuridiche del pubblico impiego.⁵⁶⁹ I principi contenuti nell'art. 2 della legge n. 421/1992 e la loro attuazione con decreti legislativi costituiscono disposizioni fondamentali di riforme economico-sociali e come tali vincolano il legislatore provinciale; questo però non vale per altri principi validi per le Regioni a statuto ordinario, come quelli relativi ai dirigenti.⁵⁷⁰

Con legge provinciale 10 agosto 1995, n. 16,⁵⁷¹ di riforma dell'ordinamento del personale della Provincia, la Provincia autonoma si è adeguata alle disposizioni della riforma.⁵⁷² Ha anche esercitato il diritto di scelta tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - ARAN e l'istituzione di una propria agenzia provinciale, stabilito dall'art. 50, comma 16, dlgs. n. 29/1993,

⁵⁶⁴ GU n. 186 del 10.8.1993.

⁵⁶⁵ Vedi l.p. 22 maggio 1996, n. 12, Riordino del sistema statistico provinciale

⁵⁶⁶ C. cost. – sentenza n. 496/1993.

⁵⁶⁷ Suppl. ord. n. 14 alla GU n. 30 del 6.2.1993.

⁵⁶⁸ Suppl. ord. n. 118 alla GU n. 257 del 31.10.1992.

⁵⁶⁹ L'impugnazione delle disposizioni provinciali in materia da parte del Governo a causa del mancato adeguamento ai sensi dell'art. 2, commi 2 e 3 del dlgs n. 266/1992 è stata dichiarata inammissibile per la genericità e l'insufficienza della delibera adottata dal Consiglio dei ministri: C. cost. sentenza n. 256/1994, p. 4 del c.i.d.

⁵⁷⁰ C. cost. sentenza n. 383/1994, p. 4 del c.i.d.

⁵⁷¹ Suppl.ord. n. 3 al BUR n. 38 del 22.8.1995.

⁵⁷² Vedi le osservazioni dell'Avvocatura generale nell'ordinanza n. 195/1996, con la quale fu dichiarata l'estinzione del processo in materia intentato dal Governo sulla base dell'art. 2 del dlgs. n. 266/1992.

prevedendo l'istituzione di un'agenzia propria con l'art. 5 della l.p. n. 16/1995.⁵⁷³ La Provincia autonoma di Bolzano si è adeguata alle prescrizioni dell'allora vigente diritto comunitario e ha disposto con l'art. 11, comma 1, l.p. n. 16/1995, che i cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea *"possono accedere ai posti di lavoro presso la Provincia autonoma di Bolzano e gli enti che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, nel rispetto dei criteri stabiliti dalle disposizioni statali vigenti in materia."*

Ulteriori disposizioni statali nel settore del pubblico impiego erano contenute tra l'altro nel dlgs. 31 marzo 1998, n. 80,⁵⁷⁴ di attuazione della legge n. 59/1997; con il dlgs. 30 marzo 2001, n. 165,⁵⁷⁵ è stato emanato un testo unico in materia di pubblico impiego. Ai sensi dell'art. 1, comma 3, dlgs. n. 165/2001 i principi deducibili dall'art. 2, della legge n. 421/1992 e dall'art. 11, comma 4, della legge n. 59/1997, e succ. modif., rappresentano disposizioni fondamentali delle riforme economico-sociali e devono in quanto tali essere osservate dal legislatore provinciale.

Nell'anno 2000 il Consiglio provinciale ha riapprovato un testo di legge in materia di responsabilità dell'amministrazione pubblica e del personale amministrativo della Provincia e degli enti provinciali. La Corte costituzionale ha rilevato innanzitutto la competenza della Provincia autonoma di Bolzano a disciplinare la materia della responsabilità degli amministratori pubblici, in quanto questa ricade nell'ampio concetto di ordinamento degli uffici:

„In realtà la materia della responsabilità amministrativa (v. sentenza n. 112 del 1973) rientra nelle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, dovendosi ritenere ricompresa nella previsione di „ordinamento degli uffici e del personale“ (art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), tenuto conto della ampiezza - sul piano costituzionale - della nozione di „ordinamento degli uffici“, quale risulta dall'art. 97, secondo comma, della Costituzione, da interpretarsi in correlazione con l'art. 28 della stessa Costituzione (...)...deve ritenersi che rientra nella discrezionalità del legislatore configurare unitariamente la responsabilità ovvero diversificarla

⁵⁷³ Riguardo alle competenze vedi il sito <http://www.provinz.bz.it/verhandlungsagentur/> (consultato il 30/12/2014) Vedi anche C. cost. sentenza n. 315/2001.

⁵⁷⁴ Suppl. ord. n. 65 alla GU n. 82 del 8.4.1998.

⁵⁷⁵ Suppl. ord. n. 112 alla GU n. 106 del 9.5.2001.

(v. sentenza n. 197 del 2000) in ordine a taluni ambiti o benefici, secondo la configurazione delle sfere di competenze e dell'ordinamento."⁵⁷⁶

Le discipline che riguardano la tipizzazione della colpa grave, della diretta assunzione da parte dell'amministrazione del pagamento delle sanzioni amministrative e del risarcimento dei danni da parte dell'amministrazione e il risarcimento dei danni arrecati dal pubblico dipendente rapportando la corresponsione di una somma al compenso o allo stipendio anziché al danno effettivamente cagionato sono state dichiarate costituzionalmente illegittime a causa della violazione dei principi dell'ordinamento giuridico.⁵⁷⁷ L'estensione della disciplina a persone non appartenenti all'amministrazione, che esercitano funzioni istituzionali all'interno di organismi collegiali o partecipano allo svolgimento di funzioni istituzionali, fu riconosciuta conforme alla Costituzione.⁵⁷⁸ Alla luce di questa giurisprudenza, con legge provinciale 9 novembre 2001, n. 16,⁵⁷⁹ fu emanata una disciplina sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della Provincia e degli Enti provinciali.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Le Regioni a statuto ordinario dispongono ai sensi dell'art.117, comma 4, Cost. di potestà legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa,⁵⁸⁰ che agli occhi della Corte costituzionale è più ampia della potestà legislativa di cui all'art. 8, n. 1, StA e che quindi vale anche per la Provincia autonoma di Bolzano sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001.⁵⁸¹ Questa potestà legislativa comprende la competenza di disciplinare le modalità di accesso all'impiego pubblico, come ad esempio la riserva di una percentuale dei posti da assegnare tramite concorso a favore di persone con determinati presupposti.⁵⁸²

⁵⁷⁶ C.cost. sentenza n. 340/2001, p. 3. del c.i.d.

⁵⁷⁷ C.cost. sentenza n. 340/2001, CID pt. 4, 5 e 6.

⁵⁷⁸ C. cost. sentenza n. 340/2001, p. 7 del c.i.d.

⁵⁷⁹ BUR n. 49 del 27.11.2001.

⁵⁸⁰ C. cost. sentenza n. 380/2004, p. 3.2 del c.i.d.

⁵⁸¹ Ad es. Corte cost. sentenze n. 95/2008 p. 2.1 del c.i.d.; n. 207/2012 p. 4.3 del c.i.d; la Provincia autonoma richiama, relativamente all'ordinamento degli uffici e del personale, oltre all'art. 8, n. 1, StA più volte anche l'art. 117, comma 4, Cost.

⁵⁸² C. cost. sentenza n. 95/2008, p. 2.1 del c.i.d.

È stata confermata la limitazione fissata dalla Costituzione per il legislatore provinciale, in particolare il principio del concorso previsto dall'art. 97, comma 3, Cost.⁵⁸³

La disciplina della responsabilità del personale provinciale non rientra più nell'art. 8, n. 1, StA, ma nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l, Cost.:

„In ogni caso, non sussiste la lamentata violazione delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto (artt. 8, numero 1, e 16 dello statuto). (...) La disciplina della responsabilità amministrativa – nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 345 del 2004) – è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano.”⁵⁸⁴

Alla Provincia autonoma rimane ancora la potestà di prevedere obblighi la cui violazione comporta responsabilità amministrativa:

„La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004).”⁵⁸⁵

In seguito alla privatizzazione dell'impiego pubblico la disciplina del rapporto di lavoro ricade nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia di ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l, Cost.,⁵⁸⁶ che rappresenta una limitazione della competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. in materia di organizzazione amministrativa e che persegue, ai sensi del principio di eguaglianza, una disciplina uniforme, che deve essere applicata anche alle autonomie speciali:

⁵⁸³ C. cost. sentenza n. 363/2006, p.3 del c.i.d. relativo all'art. 1, comma 3, l.p. 20.6.2005, n. 3: dirigenti chiamati dall'esterno con contratto a tempo determinato possono essere accolti nell'albo dei dirigenti con deliberazione della Giunta provinciale e quindi essere assunti a tempo indeterminato, dopo almeno sei anni di servizio dirigenziale presso l'amministrazione e dopo aver svolto con particolare successo i compiti dirigenziali affidati.

⁵⁸⁴ C. cost. sentenze n. 184/2007 c.i.d. p. 2; n. 19/2014 c.i.d. p. 5.2 (nessun obbligo di denuncia alla Corte dei conti fino al raggiungimento della soglia valoriale).

⁵⁸⁵ C. cost. sentenza n. 184/2007, p. 2 del c.i.d.

⁵⁸⁶ Ad es. C. cost. sentenza n. 61/2014. p. 5, 7 e 10 del c.i.d. (regime delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni).

„...un tipico limite di diritto privato, che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (fra le molte decisioni, sia anteriori che posteriori alla modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, si vedano le sentenze n. 234 e n. 50 del 2005; n. 282 del 2004; n. 352 del 2001; n. 82 del 1998), è «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati» e, come tale, si impone anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 234 e 106 del 2005; n. 282 del 2004).⁵⁸⁷

A livello di contenuto pare sia stata sottratta alla Provincia autonoma la disciplina di tutta la materia:

„Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa provinciale, non vi è dubbio sul fatto che la disciplina del rapporto lavorativo dell'impiego pubblico privatizzato è rimessa alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto riconducibile alla materia «ordinamento civile», che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata (cfr. sentenza n. 151 del 2010; sentenza n. 95 del 2007). Pertanto, la disciplina sul cumulo degli impieghi dettata dall'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 è regolamentazione del rapporto lavorativo e, dunque, rientra nella materia ordinamento civile di competenza esclusiva statale, rispetto alla quale la Provincia autonoma non può intervenire in senso diversamente conformativo, stabilendo essa stessa ipotesi di cumulo senza tenere conto dei criteri appositamente stabiliti dalla legislazione statale. La norma provinciale denunciata prevede, infatti, in favore del dirigente provinciale la possibilità di cumulare l'impiego pubblico con quello presso società ed enti privati, senza far cenno alle limitazioni previste dalla legislazione statale.⁵⁸⁸

La disciplina della posizione economica dei dipendenti provinciali è strettamente collegata all'autonomia finanziaria⁵⁸⁹. Nel contesto del contenimento della spesa pubblica ci sono state, dal 2005 in poi, una serie di limitazioni della posizione giuridica ed economica dei dipendenti pubblici, in particolare nell'ambito delle leggi finanziarie emanate annualmente dallo Stato. Nell'espletamento delle proprie funzioni, la Provincia autonoma di Bolzano deve rispettare ampiamente i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, per esempio rispetto ai costi del personale.⁵⁹⁰ La competenza statale per la definizione dei principi fon-

⁵⁸⁷ Vedi C. cost. sentenze n. 95/2007, p. 5 del c.i.d. per la soppressione delle indennità di trasferta (Regione autonoma Trentino/Alto Adige); n. 61/2014, p. 5 del c.i.d. (incarichi aggiuntivi per i dirigenti; disciplina del personale delle società partecipate dalla Provincia), ma anche n. 151/2010 e n. 77/2013.

⁵⁸⁸ C. cost. sentenza n. 77/2013, p. 6.2 del c.i.d.

⁵⁸⁹ Vedi, al riguardo sub III.8.

⁵⁹⁰ Corte cost. sentenze n. 169/2007, p.13.3 del c.i.d. e ulteriori riferimenti relativi ai costi del personale; n. 77/2013 p. 6.1 del c.i.d. (limite di trattamento economico complessivo); n. 19/2014, p. 4.2 del c.i.d. (indennità di dirigenza); n. 61/2014 p. 4 del c.i.d. (limite massimo al trattamento economico) e p. 6 (ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio); n. 99/2014 p. 5.1 e 5.2 del c.i.d. (principio di gratuità degli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni ai titolari di cariche elettive); n. 127/2014 p. 4 del c.i.d. (numero massimo dei membri degli organi collegiali).

damentali di coordinamento della finanza pubblica è in ogni caso prevalente rispetto ad ogni potestà legislativa autonoma.⁵⁹¹ Lo Stato pone le condizioni al riguardo e concede alla Provincia autonoma tuttalpiù la possibilità di deroga.⁵⁹²

Per quanto riguarda la competenza in materia di disciplina dei procedimenti amministrativi negli ambiti di competenza autonoma,⁵⁹³ le norme relative ai rapporti tra la pubblica amministrazione e il singolo che usufruisce di un servizio dell'amministrazione pubblica, non sono contemplate nell'ambito di applicazione della competenza legislativa e amministrativa autonoma. Da un lato, perché il limite degli interessi nazionali comprende anche l'aspetto che tutti i destinatari delle leggi della Repubblica (quindi delle leggi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome) hanno il diritto di trovare su tutto il territorio nazionale una procedura uniforme per l'esaminazione delle loro istanze:

„[...] la questione non riguarda aspetti sostanziali, ma concerne profili di carattere procedurale: quali, cioè, debbano essere le regole che disciplinano, con riferimento alle procedure semplificate in materia di autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità, il rapporto tra la pubblica amministrazione e coloro che richiedono una prestazione rientrante in questo ambito. Si tratta di un aspetto che è estraneo alla previsione della più volte citata disposizione dello statuto speciale, il quale, quindi, da questa normativa non subisce alcuna violazione per ciò che riguarda le attribuzioni legislative che conferisce alla Provincia (né, per il parallelismo previsto dall'art.16, per le attribuzioni amministrative). Al riguardo, è opportuno ricordare che nell'art. 4 dello statuto è ancora presente (a differenza di ciò che è avvenuto per le regioni a statuto ordinario con la modifica dell'art. 117) il limite alla potestà legislativa rappresentato dal «rispetto [...] degli interessi nazionali». Si tratta di un'espressione che può avere molteplici significati, tra i quali va sicuramente ricondotto (in quanto è la disposizione costituzionale stessa che, nell'inciso, riconoscendo un fondamentale diritto della popolazione, evidenzia che il riferimento è anche rivolto allo „Stato comunità”) quello che tutti i destinatari delle leggi della Repubblica hanno il diritto di fruire, in condizioni di parità sull'intero territorio nazionale, di una procedura uniforme nell'esame di loro istanze volte ad ottenere un provvedimento amministrativo.»⁵⁹⁴

Dall'altro lato perché la potestà legislativa esclusiva dello Stato di disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m, Cost. comprende anche la disciplina dei processi am-

⁵⁹¹ C. cost. sentenza n. 127/2014, p. 4 del c.i.d.

⁵⁹² C.cost. sentenza n. 89/2014, p. 5.2 del c.i.d. in materia di assunzione del personale.

⁵⁹³ Nel caso specifico si trattava del procedimento semplificato di approvazione di interventi paesaggistici di modesta entità.

⁵⁹⁴ C. cost. sentenza n. 207/2012, p. 3.2 del c.i.d.

ministrativi in generale, poiché l'attività amministrativa può essere qualificata come prestazione, per la quale lo Stato stabilisce il livello essenziale, per tenere conto della necessaria semplificazione e definire così un bilanciamento tra l'interesse comune e l'interesse specifico all'esplicazione dell'attività.

„[...] anche l'attività amministrativa (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare, può assurgere alla qualifica di «prestazione» della quale lo Stato è competente a fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati (si vedano le sentenze n. 322 del 2009, n. 399 e n. 398 del 2006). La disciplina oggetto della norma qui impugnata dalla Provincia ricorrente rientra, pertanto, in quella evoluzione in atto nel sistema amministrativo tesa ad una accentuata semplificazione di talune tipologie procedurali. La riconducibilità ai livelli essenziali delle prestazioni della disciplina dettata dall'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 139 del 2010, è, pertanto, desumibile dall'oggettiva necessità di dettare regole del procedimento, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongono al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione. L'esigenza comune, che caratterizza questo tipo di attività procedurale, è quella di impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure, evitando duplicazione di valutazioni, in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse generale e l'interesse particolare all'esplicazione dell'attività.»⁵⁹⁵

Poiché la disciplina della legge n. 241/1990, più volte modificata e integrata in particolare relativamente ai principi del procedimento amministrativo, stabilisce i livelli essenziali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost., specie in riferimento alla semplificazione dell'azione amministrativa, la disciplina della semplificazione amministrativa non soggiace all'ambito di applicazione dello Statuto di autonomia, ma ricade nella potestà esclusiva dello Stato.⁵⁹⁶

D. Conclusioni

A partire dal 1992, l'autonomia organizzativa della Provincia autonoma è stata limitata a livello di contenuto sotto molteplici aspetti; le limitazioni sono chiaramente in rapporto con la legge costituzionale n. 3/2001 e la potestà di legisla-

⁵⁹⁵ C. cost. sentenza n. 20/2012, p. 4.4 del c.i.d. Riguardo alla segnalazione certificata di inizio attività in ambito di urbanistica e piani urbanistici vedi C. cost. sentenza n. 121/2014, p. 5 del c.i.d.

⁵⁹⁶ C.cost. sentenza n. 20/2012, CID pt. 5 e 6; n. 121/2014, CID pt. 5.

ne esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere l) e m) Cost. nonché con le disposizioni concernenti il finanziamento delle finanze pubbliche.

La prima limitazione riguarda il rapporto di servizio. Dalla privatizzazione del rapporto di lavoro di diritto pubblico deriva, a partire dall'emanazione della legge costituzionale n. 3/2001, la competenza esclusiva dello Stato in materia di disciplina del rapporto di servizio dell'ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l, Cost. La competenza autonoma di disciplina in materia di responsabilità, che dopo il 1992 veniva ancora considerata un aspetto della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e che autorizzava alla disciplina nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, a livello di contenuto è ridotta alla determinazione di obblighi di servizio rilevanti ai fini della responsabilità.

La seconda massiccia limitazione si può constatare relativamente alla competenza in materia di disciplina dei procedimenti amministrativi, che nel 1992 indubbiamente rappresentava ancora una competenza autonoma quale aspetto dell'ordinamento degli uffici ovvero dell'autonomia organizzativa in tutti gli ambiti di competenza autonoma della Provincia. Questa competenza è stata limitata in modo massiccio, visto che il procedimento amministrativo ora è considerato una prestazione di cui lo Stato stabilisce i livelli essenziali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m) Cost., cosicché non paiono quasi più possibili deroghe nei termini di una considerazione delle realtà locali nell'ambito dell'espletamento delle competenze autonome.

Ulteriori limitazioni derivano dalle disposizioni per il risanamento dei conti pubblici. Alcune disposizioni con ripercussioni sulla posizione economica nel servizio pubblico provinciale sono state qualificate come principi fondamentali per il coordinamento delle finanze pubbliche e quindi vincolanti per la Provincia autonoma di Bolzano. Deroghe sono ammissibili soltanto nel caso in cui lo Stato ne preveda la possibilità.

In conclusione va sottolineato che a partire dal 2001 la competenza di cui all'art. 8, n. 1, StA, ha subito considerevoli limitazioni a livello di contenuto nel suo ambito di applicazione, in quanto la Provincia autonoma di Bolzano o si attiene in det-

taglio alle prescrizioni statali contenute nelle specifiche disposizioni nazionali, oppure non ha più la competenza di disciplinare la materia.

2. Toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della Provincia di Bolzano (art. 8, n. 2, StA)

A. Situazione al 1992

L'art. 11, n. 3, 1. StA prevedeva una potestà legislativa delle due Province in materia di "Toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della Provincia di Bolzano". Inoltre l'art. 86 del 1. StA prevedeva che nella provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua tedesca, anche la toponomastica tedesca, se la legge provinciale ne abbia accertata l'esistenza ed approvata la dizione. L'art. 87, comma 2, 1. StA riguardava la toponomastica delle popolazioni ladine, mentre ai sensi dell'art 7 del 1. Statuto di autonomia⁵⁹⁷ le denominazioni dei comuni erano competenza della Regione. Inoltre l'ordinamento dei comuni era una competenza secondaria della Regione (art. 5, n. 1, del 1. Statuto di autonomia).

Riguardo alla competenza dell'art. 11, n. 3, 1. StA non furono emanate norme di attuazione, la denominazione della Regione e della Provincia era comunque stabilita nel 1. Statuto di autonomia e nella Costituzione e quindi non rientrava nell'ambito di competenza della Provincia.

La Corte costituzionale chiarì il rapporto tra la competenza generale della Provincia in materia di toponomastica e la competenza della Regione in materia di denominazioni dei comuni nel corso di una impugnazione in via principale della

⁵⁹⁷ "Con leggi della Regione, sentite le popolazioni interessate, possono essere istituiti nuovi comuni e modificate le loro circoscrizioni."

Provincia contro l'articolo unico della LR 16 agosto 1963, n. 22,⁵⁹⁸ che denominava “una frazione del Comune di Sesto con il nome di “Ferrara” nel testo italiano, e di “Schmieden” nel testo tedesco.”

La Corte costituzionale ritenne che la Regione fosse competente per la denominazione dei comuni, mentre la Provincia per tutti gli altri toponimi,⁵⁹⁹ e che il termine toponomastica (la versione italiana dell'art. 11, n. 3, del 1. StA parlava di “*toponomastica*”) comprendesse la denominazione di qualsiasi specie di luogo.

600

La denominazione ufficiale dei comuni non rientrerebbe nella competenza della Provincia, neanche richiamando l'art. 86 del 1. Statuto di autonomia,

*„dato che (a parte il rilievo che questo prevede una competenza solo eventuale del legislatore provinciale, la quale, quando si esercita, esaurisce i suoi effetti nei rapporti amministrativi esclusivamente con i cittadini di lingua tedesca, e non influenza quindi per nulla il [...] potere di attribuire denominazioni aventi efficacia nei confronti della generalità) il riferimento generico alla ‘toponomastica’ ivi contenuto non può chiarire la portata dello stesso termine, adoperato in modo ugualmente generico dall'art. 11, n. 3.”*⁶⁰¹

L'art. 8, n. 2 StA prevede una potestà legislativa primaria della Provincia in materia di “Toponomastica, fermo restando l'obbligo della bilinguità nel territorio della Provincia di Bolzano”. Oltre a questa, altre disposizioni statutarie hanno un collegamento oggettivo con la competenza in questione: L'ordinamento degli enti locali⁶⁰² e la denominazione dei comuni (art. 7, comma 1 StA) permangono di com-

⁵⁹⁸ BUR n. 34 del 20.8.1963.

⁵⁹⁹ C.cost. sentenza n. 28/1964, c.i.d.: „[...] soluzione nella correlazione che è da porre fra l'art. 7 e l'art. 11, n. 3, dello Statuto. Correlazione che non viene tenuta presente dall'Avvocatura quando osserva che l'art. 7 riproduce testualmente la norma di carattere generale dell'ultimo comma dell'art. 133 della Costituzione. Infatti, mentre da quest'ultima disposizione si può fondatamente desumere che la competenza regionale che ne è oggetto si estende necessariamente alla denominazione delle frazioni, viceversa dal coordinato disposto delle due norme statutarie prima richiamate si evince che la determinazione dei toponimi relativi alle frazioni deve rimanere preclusa alla Regione Trentino- Alto Adige perché assorbita nella potestà generale di disciplina affidata alle Provincie, la quale [...] non può non estendersi ad ogni specie di nomi di località, con la sola esclusione di quelli dei Comuni; [...]”

⁶⁰⁰ C.cost. sentenza n. 28/1964, c.i.d.: „[...] non sussiste nella specie la assente univocità dell'uso del termine ‘toponomastica’, poiché esistono leggi statali (come, per esempio, il R.D. 29 marzo 1923, n. 800, che detta criteri di massima per la scelta dei ‘toponimi’ di località abitate dei territori annessi), le quali adoperano il predetto termine nel suo senso più generale, in conformità alla etimologia, di denominazione di qualsiasi specie di luogo.”

⁶⁰¹ C.cost. sentenza n. 28/1964, c.i.d.

⁶⁰² In origine una competenza secondaria ai sensi dell'art. 5, n. 1 StA, con l'art. 6 legge cost. n. 2/1993 è diventata una competenza primaria della Regione (art. 4, n. 3 StA, e succ. modifiche).

petenza della Regione; la lingua tedesca è parificata alla lingua italiana (art. 99 StA); nella provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua tedesca, anche la toponomastica tedesca, se la legge provinciale ne abbia accertata l'esistenza ed approvata la dizione (art. 101 StA); la popolazione ladina ha tra l'altro diritto al rispetto della propria toponomastica (art. 102, comma 1 StA).

Non furono emanate norme di attuazione della potestà legislativa primaria in materia di toponomastica nemmeno dopo il 1972, e di conseguenza le disposizioni applicabili dello StA si scostano ben poco, a livello di contenuto, da quelle del 1. Statuto di autonomia. Per questo motivo la massima giuridica della sentenza della Corte cost. n. 28/1964 ha rilevanza anche dopo l'entrata in vigore dello Statuto di autonomia.

La dottrina tuttavia ritiene che la competenza si riferisca anche alle denominazioni dei comuni, poiché l'art. 8, n. 2, StA riguarda la disciplina della toponomastica nella sua totalità, mentre la competenza regionale di denominazione dei comuni è individuale e relativa al caso specifico e deve avvenire in osservanza della disciplina dei toponimi a livello provinciale.⁶⁰³ Questo approccio è del tutto plausibile anche con riferimento all'obbligo di bilinguità della toponomastica nella Provincia autonoma di Bolzano - a cui soggiace solo la Provincia e non la Regione - tuttavia non è avvalorato dalle sentenze della Corte costituzionale nel periodo dal 1972 al 1992.

L'art. 16, comma 2, DPR n. 616/1977 ha trasferito ai Comuni le funzioni amministrative in materia di denominazione delle borgate e frazioni di comuni. In base alla potestà legislativa primaria della Provincia in materia di toponomastica in combinato disposto con la disposizione dell'art. 15 DPR n. 526/1987⁶⁰⁴ la deno-

⁶⁰³ *Hilpold*, Die Regelung der Toponomastik in Südtirol in *Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk* (a cura di), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005) 386 (388).

⁶⁰⁴ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 3.B.

minazione delle borgate e delle frazioni dell'Alto Adige può essere disciplinata dalla Provincia autonoma di Bolzano.⁶⁰⁵

Nel periodo in esame il legislatore provinciale è stato perlopiù inattivo in materia di toponomastica, l'art. 5 l.p. 12 giugno 1975, n. 26,⁶⁰⁶ rappresenta l'unica disciplina, anche se la materia ai sensi dell'art. 8, n. 2, StA non è assimilabile in senso stretto, dato che lo scopo dell'art. 5 l.p. n. 26/1975 è di trasferire alla Soprintendenza provinciale ai beni culturali la competenza di autorizzare le denominazioni dei monumenti, delle strade e piazze pubbliche, che fino ad allora era riservata al prefetto in base alla legge 23 giugno 1927, n. 1188⁶⁰⁷. Nel periodo in oggetto alcuni toponimi tedeschi erano menzionati nelle leggi regionali o sono accennati nello Statuto di autonomia.⁶⁰⁸

Nel 1992 tutti gli altri toponimi dell'Alto Adige erano disciplinati esclusivamente dalle leggi dello Stato in base all'art. 105 StA. Il Regio decreto 29 marzo 1923, n. 800,⁶⁰⁹ "*Lezione ufficiale dei nomi dei Comuni e di altre località dei territori annessi*" stabiliva i nomi dei comuni (allegato 3) e di altre località (appendice all'allegato 3) e autorizzava il Ministro degli interni a modificare con decreto i toponimi e di pubblicare gli elenchi (art. 1, comma 2).

Ciò avvenne in forma indiretta con decreto ministeriale 10 luglio 1940,⁶¹⁰ quando fu attribuito carattere ufficiale agli oltre 7.000⁶¹¹ toponimi del "*Prontuario dei nomi locali dell'Alto Adige*":

„[...] ferma restando le denominazioni dei Comuni, delle loro frazioni e di altre località, comprese negli elenchi pubblicati col decreto [Nr 800/1923] o determinate con successivi provvedimenti, è riconosciuto carattere ufficiale, per i territori della provincia di Bolzano e del mandamento di Egna in provincia di Trento, ai toponimi italiani contenuti nella terza edizione del 'Prontuario dei nomi locali dell'Alto Adige' pubblicata nell'anno 1935-XIII dalla Reale Società Geografica Italiana."

⁶⁰⁵ Cfr. anche l'art. 7 della legge sulla toponomastica della Provincia autonoma di Trento 27.8.1987, n. 16 (BUR n. 40 del 8.9.1987), secondo il quale la Giunta provinciale delibera sulla denominazione delle frazioni.

⁶⁰⁶ BUR n. 32 del 1.7.1975.

⁶⁰⁷ GU n. 164 del 18.7.1927.

⁶⁰⁸ Un elenco si trova nella relazione accompagnatoria al disegno di legge provinciale n. 71/2010, 3 seg.

⁶⁰⁹ GU del Regno d'Italia n. 99 del 27.4.1923. Convertito dalla legge n. 17/04/1925, n. 473 (GU n. 104 del 5.5.1925).

⁶¹⁰ GU n. 174 del 26.7.1940.

⁶¹¹ *Mumelter*, Die rechtliche Stellung der geographischen Namen in Südtirol seit 1918 in *Kühebacher* (a cura di), Amtlicher Gebrauch des geographischen Namengutes (1986) 43 (47).

I nomi dei luoghi di carattere non amministrativo (corsi d'acqua, valli, microtoponimi, montagne, frazioni, gruppi di masi, ecc.) sono stati indirettamente disciplinati anche con legge 2 febbraio 1960, n. 68,⁶¹² dichiarando tra l'altro carta ufficiale dello Stato la "*Carta topografica d'Italia*" dell'*Istituto Geografico Militare (IGM)*⁶¹³ e altrettanto ufficiali i toponimi⁶¹⁴ ivi contenuti⁶¹⁵. Quindi in questo caso la toponomastica avviene attraverso la cartografia.⁶¹⁶ A causa dell'assenza di giurisprudenza della Corte costituzionale non è possibile valutare se sia ammissibile una modalità alternativa alla determinazione dei toponimi di carattere non amministrativo con l'aiuto della cartografia, prevista a livello nazionale, ma è ipotizzabile in base alla competenza primaria della Provincia.

Nel 1992 erano in vigore sia i decreti del 1923 e 1940 e di conseguenza anche i toponimi (ufficiali) in lingua italiana, sia le disposizioni della legge n. 68/1960; d'altra parte i toponimi in lingua tedesca e ladina non erano disciplinati con legge - a prescindere da singole menzioni nello StA e nelle leggi regionali - per cui non avevano carattere ufficiale e quindi erano solo tollerati.⁶¹⁷

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

A livello statale con la legge quadro 15 dicembre 1999, n. 482,⁶¹⁸ sono state emanate norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, tra l'altro anche relative alla toponomastica:

⁶¹² Norme sulla cartografia ufficiale dello Stato [...] (GU n. 52 del 1.3.1960).

⁶¹³ L'art. 1, co. 2, dispone: "*La cartografia ufficiale dello Stato è costituita dalle carte geografiche, topografiche, corografiche, nautiche, aeronautiche, catastali e geologiche pubblicate da un ente cartografico dello Stato [tra cui secondo il comma 1 anche l'IGM] e dall'ente stesso dichiarate ufficiali.*"

⁶¹⁴ L'art. 2, comma 1 dispone altresì: „*Sono documenti ufficiali annessi alla cartografia ufficiale [...] i documenti relativi ai dati topografici [...] redatti dagli organi cartografici dello Stato [...].*"

⁶¹⁵ Cantile, Norme toponomastiche nazionali in *Istituto Geografico Militare* (a cura di), Italia – Atlante dei Tipi Geografici (2004) 83 (87), http://www.igmi.org/pubblicazioni/atlante_tipi_geografici/pdf/normetopo.pdf (consultato il 23.1.2015).

⁶¹⁶ Vedi la relativa disciplina della Provincia autonoma di Trento nella l.p. 4.3.1980, n. 5, (Suppl. ord. al BUR n. 12 del 6.3.1980), con cui è stata istituita una carta tecnica generale del territorio provinciale, in combinato disposto con l'art. 9 l.p. Trento n. 16/1987, che ha avviato l'accoglimento dei toponimi nella cartografia provinciale attraverso l'istituzione del dizionario toponomastico.

⁶¹⁷ Hilpold (2005) 387.

⁶¹⁸ GU n. 297 del 20.12.1999.

*"Nei comuni di cui all'articolo 3, in aggiunta ai toponimi ufficiali, i consigli comunali possono deliberare l'adozione di toponimi conformi alle tradizioni e agli usi locali."*⁶¹⁹

In base all'art. 3 della legge n. 482/1999 le norme di tutela devono essere applicabili a livello comunale e subcomunale.

L'art. 18, comma 1, della legge n. 482/1999 limita però l'applicazione della legge nelle Regioni a Statuto speciale alle disposizioni più favorevoli, da disciplinare con norme di attuazione degli statuti speciali. Le disposizioni di tutela vigenti nelle Regioni a statuto speciale e nelle due Province autonome restano ferme, l'art. 18, comma 2, della legge n. 482/1999 norma la diretta applicabilità della legge nelle Regioni a statuto speciale fino all'emanazione delle norme di attuazione solo nel caso in cui il relativo statuto speciale non preveda affatto disposizioni di tutela. Di conseguenza le disposizioni della legge n. 482/1999 non sono applicabili alla Provincia autonoma di Bolzano.

Con l'art. 4, comma 1, lettera mm), della legge cost. n. 2/2001 è stato modificato l'art. 102, comma 1, StA, introducendo una modifica marginale riguardo al diritto, qui rilevante, della popolazione ladina in materia di toponomastica: le parole "*Erhaltung der Ortsnamen*" sono state sostituite con "*Wahrung ihrer Ortsnamen*"^[n.d.t.: solo nella versione tedesca; nella versione in lingua italiana restano invariate le parole "*rispetto della toponomastica*"].

Con l'art. 1 della norma di attuazione decreto legislativo 22 maggio 2001, n. 262,⁶²⁰ al DPR 1° novembre 1973, n. 691,⁶²¹ (norma di attuazione dell'art. 8 n. 4, StA) è stata aggiunta una nuova disposizione con l'art. 10-bis, recante:

"La provincia di Bolzano promuove e coordina gli interventi di tutela e promozione della lingua ladina e individua il soggetto competente a fissare le norme linguistiche e di grafia, anche ai fini dell'articolo 102 dello statuto di autonomia [che prevede anche il rispetto della toponomastica ladina]."

Nell'arco di tempo in esame non si registrano sviluppi a livello provinciale e nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

⁶¹⁹ Art. 10 della legge n. 482/1999.

⁶²⁰ GU n. 154 del 5.7.2001.

In un giudizio sulla disciplina della toponomastica dell'autonomia speciale del Friuli-Venezia Giulia la Corte costituzionale si era espressa per la inderogabilità del bilinguismo; tuttavia il giudizio non è trasferibile all'Alto Adige, poiché nel Friuli-Venezia Giulia la legge n. 482/1999 era stata attuata, a differenza dell'Alto Adige, con una norma di attuazione ed erano così divenuti applicabili anche i principi della legge-quadro: secondo la Corte costituzionale la disposizione regionale che consentiva ai Comuni di definire i toponimi in lingua friulana come unici toponimi ufficiali violerebbe il principio dell'art. 10 della legge n. 482/1999.⁶²²

Nella sentenza n. 346/2010 la Corte costituzionale si è espressa confermando la vigenza del r.d. n. 800/1923,⁶²³ dopo che la Provincia autonoma di Bolzano aveva ravvisato un'ingerenza nella competenza ex art. 8, comma 2, StA, in quanto il decreto del 1923 in questione era stato accolto con le disposizioni impugnate nella cerchia di quelle norme, la cui persistenza sarebbe inderogabile.⁶²⁴ Così, a detta della Corte costituzionale, le disposizioni statali impugnate non hanno né *una propria e autonoma forza precettiva* né *“quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi.”*⁶²⁵

*"[...] le disposizioni impugnate appaiono, perciò, prive della capacità di ledere, per sé stesse, come si lamenta, la sfera della competenza della Provincia ricorrente in materia di 'toponomastica'; il tutto a prescindere dal problema di ciò che con questa espressione si voglia intendere e di ciò che, invece, riguardi la materia della 'denominazione dei comuni', ai fini, eventualmente, del riparto delle relative competenze, secondo lo statuto speciale, tra Provincia autonoma di Bolzano e Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol."*⁶²⁶

⁶²¹ GU n. 296 del 16.11.1973.

⁶²² C. cost. – sentenza n. 159/2009 CID pt. 3.3: "[...] si rivela infondata l'obiezione della difesa regionale secondo la quale, essendo la Regione Friuli-Venezia Giulia «competente in materia di toponomastica», essa potrebbe «disciplinare la definizione del toponimo ufficiale, consentendone la modifica al Consiglio comunale»: la potestà legislativa di questa Regione non può, infatti, espandersi sino al punto di contraddire la chiara portata normativa del principio espresso dall'art. 10 della legge n. 482 del 1989.

Né appare conferente l'esemplificazione che viene effettuata dalla difesa regionale quando fa riferimento ad un limitato numero di Comuni della Valle d'Aosta o della Sardegna che hanno toponimi espressi con lettere o gruppi di lettere estranei alla lingua italiana, dato che finalità espressa della disposizione censurata è di permettere che il toponimo nella lingua friulana divenga, al posto di quello esistente in lingua italiana, l'unico atto a definire il nominativo del Comune o quello «ufficiale a tutti gli effetti»."

⁶²³ C. cost. sentenza n. 346/2010, CID pt. 4.4.

⁶²⁴ C.C. sentenza n. 346/2010 id. p. 1.

⁶²⁵ C. cost. sentenza n. 346/2010, CID pt. 4.5.

⁶²⁶ C. cost. sentenza n. 346/2010, CID pt. 4.6.

Al cospetto dell'*obiter dictum* nell'ultima parte della frase si evidenzia, che la Corte costituzionale almeno non smentisce esplicitamente la propria opinione espressa nella sentenza n. 28/1964, secondo la quale la denominazione dei comuni ricadrebbe nella sfera di competenza della Regione.

Il legislatore provinciale ha esercitato la propria potestà legislativa primaria in materia di toponomastica con legge provinciale 20 settembre 2012, n. 15⁶²⁷ "Istituzione del repertorio toponomastico provinciale e della consulta cartografica provinciale". La legge provinciale non disciplina direttamente i toponimi, ma rappresenta una legge procedurale.

L'art. 1 l.p. n. 15/2012 prevede l'istituzione del repertorio dei toponimi della provincia di Bolzano, che comprende tutte le denominazioni dei luoghi in uso nella relativa comunità comprensoriale nonché i nomi antichi o non più utilizzati. La proposta di inserimento è fatta dal consiglio della comunità comprensoriale territorialmente competente, il repertorio è corredato di una rappresentazione cartografica.

Conseguentemente l'art. 2 (Cartografia provinciale) prevede la registrazione nelle carte topografiche provinciali delle denominazioni in uso, secondo l'ordine dato dalla consistenza dei gruppi linguistici nei luoghi di pertinenza.

L'art. 3 l.p. n. 15/2012 dispone la nomina da parte della Giunta di un Comitato cartografico provinciale. Il Comitato - composto da sei esperti in materia storica, geografica e cartografica - consiste di due componenti per ciascuno dei tre gruppi linguistici: *"Tre componenti, uno per ciascun gruppo linguistico, vengono designati dal Consiglio provinciale, su proposta dei consiglieri dei rispettivi gruppi linguistici, e tre dalla Giunta provinciale su proposta degli assessori dei rispettivi gruppi linguistici."* Il Comitato approva a maggioranza assoluta dei componenti presenti la registrazione dei toponimi proposti dalle comunità comprensoriali e stabilisce i criteri metodologici per l'organizzazione e la compilazione del repertorio toponomastico.

⁶²⁷ GU n. 39 del 25.9.2012.

Inoltre il Comitato elabora, in armonia con gli indirizzi seguiti dagli organi cartografici dello Stato di cui alla legge n. 68/1960 e dagli organismi internazionali a cui questi aderiscono "[...] *"le linee guida per la regolarizzazione dei nomi geografici provinciali, attinenti allo statuto legale dei nomi geografici nelle lingue parlate e all'alfabeto delle lingue stesse, regole ortografiche applicative ai nomi geografici, indicazioni circa la pronuncia dei nomi geografici, substrati linguistici riconoscibili nei nomi dei luoghi esistenti, ripartizione geografica delle lingue, particolarità dei dialetti, relazioni tra dialetti e lingue normali, documenti di base, criteri di rilevazione e di accertamento, glossario delle parole necessarie per la comprensione delle carte, abbreviazioni ufficiali, e le unità amministrative" [...]"*

Le determinazioni del Comitato cartografico provinciale sono vincolanti per le amministrazioni comunali nell'esercizio delle funzioni di cui dall'articolo 16 DPR n. 616/1977, e per le altre denominazioni previste dall'ordinamento comunale.

L'art. 4 l.p. n. 15/2012 stabilisce le direttive onomastiche (denominazione di strade).

Con ricorso n. 182/2012⁶²⁸ il Governo ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge provinciale n. 15/2012: art. 1, commi 4 e 5,⁶²⁹ art. 2, comma 2,⁶³⁰ art. 3 (vedi *supra*) e art. 4, comma 1⁶³¹. In particolare il Governo denuncia la deroga all'obbligo della bilinguità della toponomastica, la possibilità di eliminazione dei toponimi in lingua italiana già esistenti, la violazione del principio del "separatismo linguistico", la mancata competenza delle comunità comprensoriali, la violazione del principio di ragionevolezza, la viola-

⁶²⁸ GU, 1. serie speciale n. 3 del 10.6.2013.

⁶²⁹ Comma 4: "Ogni toponimo è raccolto nelle versioni in lingua tedesca, italiana e ladina, in quanto in uso in ciascuna di tali lingue a livello di comunità comprensoriale, e approvato dal Comitato di cui all' articolo 3." Comma 5: "La proposta di inserimento ai termini del comma 4 è indirizzata al comitato di cui all' articolo 3 dal consiglio della comunità comprensoriale territorialmente competente, tenuto conto delle denominazioni diffusamente utilizzate nelle rispettive lingue e del mantenimento invece della dizione originaria dei nomi storici."

⁶³⁰ "Le denominazioni sono registrate nelle versioni in lingua tedesca, italiana e ladina, in quanto in uso in ciascuna di tali lingue; l'ordine di precedenza è dato dalla consistenza dei gruppi linguistici nei luoghi di pertinenza, risultante dall'ultimo censimento generale della popolazione alla data della registrazione."

⁶³¹ "L'appellativo delle aree pubbliche, ferme le disposizioni sulla segnaletica del codice della strada, è indicato nelle forme di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in lingua tedesca, italiana e, nelle località ladine, anche in lingua ladina, secondo l'ordine di precedenza di cui all'articolo 2, comma 2."

zione del principio della libertà di circolazione e l'inosservanza del divieto di porre ostacoli alla libertà di circolazione per le persone.

Va osservato che il ricorso del Governo non contempla la mancata competenza della Provincia in materia di denominazione dei comuni, spiegabile eventualmente con il fatto che la legge provinciale n. 15/2012 parla di toponimi in generale e non menziona esplicitamente la denominazione dei comuni.

Allo stato attuale il ricorso del Governo dinnanzi alla Corte costituzionale è pendente, perché si aspira ad una soluzione attraverso una norma di attuazione.⁶³²

D. Conclusioni

In materia di toponomastica non si possono rilevare variazioni relative alle competenze dell'autonomia provinciale a partire dal 1992. Questo perché la competenza della Provincia non è stata esercitata fino all'emanazione della legge provinciale n. 15/2012, ragione per cui anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale dal 1992 in poi non ci sono state pronunce rilevanti inerenti alla competenza specifica.

3. Tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (art. 8, n. 3, StA)

A. Situazione al 1992

La materia della "Tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare" rientra tra le cosiddette "nuove competenze" della Provincia Autonoma di Bolzano acquisite nel 1972 ed è disciplinata dall'art. 8, n. 3, dello StA, in attuazione della misura n. 15 del Pacchetto.

⁶³² Vedi al riguardo ad es. il sito <http://www.suedtirolnews.it/d/artikel/2014/12/11/ortsnamen-weg-fuehrt-zurueck-in-den-landtag.html#.VMkJMI0jgkA> (consultato il 28.1.2015).

L'art. 109 StA prevedeva l'emanazione, entro un anno, della relativa norma di attuazione, che avrebbe definito quei beni che rappresentano un patrimonio di interesse storico e artistico di interesse nazionale, esclusi pertanto dalla competenza provinciale. Tale disciplina è stata emanata con DPR 20 gennaio 1973, n. 48,⁶³³ il cui allegato B contiene l'elenco dei beni di interesse nazionale situati in provincia di Bolzano.

Tale competenza è stata dettagliatamente illustrata nell'ambito della norma di attuazione DPR 1° novembre 1973, n. 690⁶³⁴ che delegò funzioni ascritte allo Stato in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare.⁶³⁵ Esplicitamente ferme rimasero invece le competenze statali riguardanti i beni di interesse nazionale elencati nel DPR n. 48/1970.⁶³⁶ Le competenze non trasferite alla Provincia saranno esercitate, avvenuto lo scioglimento della Soprintendenza ai monumenti e gallerie di Trento, dalla Soprintendenza ai monumenti di Verona, dalla Soprintendenza alle gallerie di Venezia nonché dalla Soprintendenza alle antichità e dalla Biblioteca universitaria di Padova, in base al rispettivo ambito di competenza.⁶³⁷

Per quanto riguarda la definizione dei beni da tutelare⁶³⁸, l'articolo 2 del DPR n. 690/1973 rimanda alle disposizioni della legge 1° giugno 1939, n. 1089⁶³⁹.

„Sono soggette alla presente legge le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, compresi:

- a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà;*
- b) le cose d'interesse numismatico;*
- c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio.*

⁶³³ Beni del patrimonio storico e artistico di interesse statale in Trentino-Alto Adige non rientranti nella competenza provinciale, GU n. 84 del 31.3.1973.

⁶³⁴ Norme di attuazione allo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige relative alla tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, GU n. 296 del 16.11.1973.

⁶³⁵ Art. 1, comma 1, del DPR 690/1973.

⁶³⁶ Art. 1, comma 2, del DPR 690/1973.

⁶³⁷ Art. 11 del DPR n. 690/1973.

⁶³⁸ Con riferimento al valore storico dei beni la dottrina non parla soltanto di un diritto, bensì di un "diritto-dovere" di tutela da parte delle Province. cfr. *Bronzetti, Le potestà legislative*² (1985) 73. Per quanto riguarda la rilevanza dei rispettivi beni, vedasi, in questo contesto, anche l'articolo 9, comma 2, della Costituzione, secondo il quale la Repubblica "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

⁶³⁹ Tutela delle cose d'interesse artistico o storico (GU n. 184 del 8.8.1939).

Vi sono pure compresi le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico.

Non sono soggette alla disciplina della presente legge le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga oltre cinquanta anni.⁶⁴⁰

La norma citata riguarda comunque il patrimonio storico ed artistico. Per quanto riguarda invece il patrimonio "popolare", l'articolo 2, comma 1, del DPR n. 690/1973 afferma che si tratta di quei beni mobili e immobili che, in base alla loro relazione alla storia culturale, meritano di essere tutelati e conservati. Quindi potrebbe trattarsi, ad esempio, anche di oggetti o arnesi tipici che, in qualche modo, sarebbero da considerare oggetti con un riferimento particolare alle tradizioni altoatesine.⁶⁴¹

L'articolo 2, comma 2, del DPR n. 690/1973 prevede espressamente che, per quanto riguarda la disciplina giuridica inerente l'archivio storico della Provincia di Trento non cambia nulla. Qui occorre sottolineare che già con gli articoli da 6 a 12 della legge 11 marzo 1972, n. 118,⁶⁴² alla Provincia di Bolzano erano state attribuite competenze importanti in riferimento all'archivio di Stato di Bolzano.

L'articolo 3 del DPR n. 690/1973 contiene disposizioni sulla classificazione giuridica dei beni soggetti a tutela, facendo rientrare i beni immobili con i relativi diritti reali nel demanio pubblico, mentre i beni mobili rientrano nel patrimonio non disponibile della Provincia. Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del DPR n. 690/1973, la Provincia di Bolzano, in caso di individuazione di nuovi beni, ha l'obbligo di informare il Ministero della pubblica istruzione entro 90 giorni.

Ferma restando la disposizione dell'articolo 1, comma 2, del DPR n. 690/1973, la Provincia inoltre esercita le proprie competenze anche in riferimento ai beni rimasti nel demanio dello Stato, adottando i provvedimenti con possibili effetti sulla destinazione d'uso, d'intesa con l'amministrazione statale competente.⁶⁴³

L'articolo 5 DPR n. 690/1973 prevedeva, nel caso di pareri prescritti dalla legge, di sentire il Consiglio superiore delle antichità e delle belle arti oppure il Consiglio

⁶⁴⁰ Art. 1 della legge 1089/1939.

⁶⁴¹ cfr. *Reggio d'Acì* (1994) 111, *Bronzetti* (1985) 73.

⁶⁴² *Provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine* (GU n. 95 del 11.4.1972).

⁶⁴³ Art. 4 del DPR n. 690/1973.

superiore delle accademie e biblioteche, finché la Provincia non avesse istituito appositi organi di consulenza.⁶⁴⁴ In seguito, tali organi erano a disposizione della Provincia anche per rilasciare eventuali pareri, nel caso quest'ultima lo ritenesse necessario o nel caso fossero previsti dalla legislazione provinciale.⁶⁴⁵ Nei casi descritti era prevista l'integrazione del Consiglio superiore ovvero della competente sezione di quest'ultimo con due esperti designati dalla Provincia e nominati dal Ministro della pubblica istruzione.⁶⁴⁶

L'articolo 6 DPR n. 690/1973 prevede che alla Provincia Autonoma di Bolzano spetta il diritto di prelazione qualora l'alienazione del bene tutelato sia legittima. Qualora si tratti di beni del demanio dello Stato occorre seguire le procedure e rispettare i termini di cui agli articoli 31 e 32 della legge n. 1089/1939.

In quanto all'esportazione e all'importazione di beni tutelati, l'articolo 7 DPR n. 690/1973 prevede che restano ferme le disposizioni nonché le attribuzioni degli organi dello Stato di cui alla legge n. 1089/1939 (art. 7, comma 1, DPR n. 690/1973); il Ministero della pubblica istruzione ha comunque l'obbligo di informare preventivamente la Provincia di Bolzano in merito ai beni sui quali quest'ultima esercita il diritto di prelazione (comma 2). Il Ministero della pubblica istruzione può acquisire tali beni non prima che siano scaduti infruttuosamente tali termini (comma 4). L'esportazione temporanea dei beni conservati nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano e ammessi al pubblico godimento può essere concessa solo previo nulla osta della Provincia (interessata) (comma 5).

Ai sensi dell'articolo 8 del DPR n. 690/1973, la Provincia Autonoma di Bolzano può avvalersi degli organismi e dei servizi tecnici dello Stato per il restauro (comma 1), ed è tenuta all'osservazione delle norme tecniche sul restauro e sulle riproduzioni sino all'adozione di una legislazione propria in materia.

⁶⁴⁴ Art 5, comma 1, del DPR n. 690/1973.

⁶⁴⁵ Art 5, comma 2, del DPR n. 690/1973.

⁶⁴⁶ Art 5, comma 3, del DPR n. 690/1973.

Inoltre la norma di attuazione disciplinava i procedimenti amministrativi in corso, nonché gli oneri a carico del bilancio statale⁶⁴⁷, la consegna di atti,⁶⁴⁸ archivi e documenti⁶⁴⁹.

Le disposizioni del decreto legge del 14 dicembre 1974, n. 657,⁶⁵⁰ che istituisce un Ministero dei beni culturali e dell'ambiente, sono state dichiarate costituzionalmente legittime, in quanto la clausola, in base alla quale erano rimaste ferme le competenze delle Regioni, si riferiva anche alla Provincia Autonoma di Bolzano.⁶⁵¹

La Provincia di Bolzano ha esercitato le proprie competenze in particolare con legge provinciale del 12 giugno 1975, n. 26,⁶⁵² e legge provinciale del 13 dicembre 1985,⁶⁵³ n. 17.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

L'elenco dei beni di interesse nazionale esclusi dalla competenza provinciale con decreto legislativo del 15 dicembre 1998, n. 488⁶⁵⁴, subì una riduzione, limitandosi ora a due monumenti, il Monumento alla Vittoria sito a Bolzano nonché il Monumento all'Alpino a Brunico.

La relativa norma di attuazione DPR n. 690/1973 è stata modificata in più parti con decreto legislativo del 15 dicembre 1998, n. 506⁶⁵⁵. Di conseguenza, la Provincia, oltre alle funzioni già assegnate in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, ottenne espressamente anche compe-

⁶⁴⁷ Art. 9 del DPR n. 690/1973.

⁶⁴⁸ Art. 10 del DPR n. 690/1973.

⁶⁴⁹ Art. 12 del DPR n. 690/1973.

⁶⁵⁰ *Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente* (GU n. 332 del 19.12.1974), convertito, con modificazioni, dalla legge del 29.1.1975, nr. 5 (GU n. 43 del 14.2.1975).

⁶⁵¹ C. cost. sentenza n. 169/1976, p. 3 del c.i.d.

⁶⁵² Istituzione della Ripartizione Beni culturali nonché modifiche ed integrazioni alla legge provinciale del 25.7.1970, n. 16, e del 19.9.1973, n. 37, BUR n. 32 del 1.7.1975.

⁶⁵³ Disciplina degli archivi e istituzione dell'Archivio provinciale, BUR n. 59 del 24.12.1985.

⁶⁵⁴ Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, concernente modifiche al DPR del 20.1.1973, n. 48 - Beni del patrimonio storico ed artistico di interesse nazionale esclusi dalla competenza provinciale (GU n. 15 del 20.1.1999).

⁶⁵⁵ Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, concernente modifiche ed integrazioni al DPR del 1.11.1973, n. 690, relativo alla tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (GU n. 29 del 5.2.1999).

tenze in materia di ordinamento, vigilanza, mantenimento e manutenzione dello stesso.⁶⁵⁶

Nel modificato articolo 2 DPR n. 690/1973 è stata inserita una serie di disposizioni relative agli archivi della Provincia di Trento. Ai sensi dell'articolo 2, comma 6, del DPR n. 690/1973, si applica espressamente anche alla Provincia di Bolzano la disposizione in base alla quale a quest'ultima, d'intesa tra il suo Presidente e il Ministro dei beni culturali, possono essere affidati ulteriori archivi e documenti dell'archivio di Stato a fini di conservazione e manutenzione.

Ai sensi dell'articolo 6 DPR n. 690/1973, come modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 506/1998⁶⁵⁷, spettano alla Provincia anche le funzioni attribuite ad organi dello Stato dalla vigente normativa, concernenti la cessione di beni culturali ai fini del pagamento totale o parziale delle imposte di successione e delle imposte dirette e indirette, degli interessi e delle sanzioni amministrative. Per quanto riguarda le condizioni ed il valore della cessione, è prevista l'istituzione di un'apposita commissione, composta da rappresentanti della Provincia nonché dello Stato. Oltre alle disposizioni riguardanti la cessione alla Provincia, lo Stato ha la facoltà di acquisire beni offerti qualora la Provincia non ne fosse interessata.

In seguito alle modifiche dell'art. 7, comma 1, del DPR n. 690/1973, alla Provincia venne trasferita, nel rispetto della legislazione statale e comunitaria in materia, la competenza, sino allora riservata agli uffici statali, di autorizzare l'esportazione e l'importazione temporanea di beni culturali, limitatamente agli Stati appartenenti all'Unione europea. Ora l'articolo 7, comma 2, DPR n. 690/1973 prevede la comunicazione al Ministero per i beni e le attività culturali della data di spedizione o di arrivo, nonché della data di restituzione dei beni.

A livello statale, con il decreto legislativo del 29 ottobre 1999, n. 490,⁶⁵⁸ fu adottato un testo unico in materia di beni culturali e ambientali, che, tra l'altro, abrogò e

⁶⁵⁶ Comma 1 dell'art. 1 del DPR 690/1973, e succ. modif.

⁶⁵⁷ GU n. 29 del 5.2. 1999.

⁶⁵⁸ *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352* (Suppl. ord. n. 229 alla GU n. 302 del 27.12.1999).

sostituì le disposizioni della legge n.1089/1939. L'articolo 11, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 490/1999 prevede esplicitamente il mantenimento delle competenze provinciali.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Con la riforma costituzionale del 2001 l'art. 117, comma 2, della Costituzione cita, tra l'altro, la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s) fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Inoltre si fece rientrare la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" fra le materie di legislazione concorrente attribuite ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost..

Sempre a livello statale, con decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42⁶⁵⁹, fu adottato un nuovo testo unico in materia di beni culturali e ambientali; l'articolo 8 prevede esplicitamente il mantenimento delle competenze provinciali.

Per quanto concerne la nuova disciplina, risalente agli anni 2004/2005, del diritto di prelazione della Provincia in caso di eredità di beni immobili soggetti a tutela appartenenti a masi chiusi,⁶⁶⁰ lo Stato impugnò la disposizione provinciale per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione. Con sentenza n. 405/2006, la Corte costituzionale confermò la competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano nonché la facoltà di emanare norme anche in deroga alla disciplina generale dello Stato anche in materie come il diritto privato e la giurisdizione in riferimento alla competenza in materia di masi chiusi, che, a partire dalla riforma del 2001 rientrano tra le competenze esclusive dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. l), della Costituzione.⁶⁶¹

Con riferimento sia all'articolo 9 della Costituzione sia all'esclusiva competenza dello Stato ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, si dichiarò invece costituzionalmente illegittima una successiva limitazione del diritto di prelazione in materia di operazioni di locazione finanziaria (leasing), in quanto

⁶⁵⁹ d.lgs. 22.1.2004, n. 42.

⁶⁶⁰ Art 5/quinquies c. 1 l.p. n. 26/1975, inserito dall'art. 14 c. 1 l.p. n. 4/2004 ovr. art. 12 l.p. n. 4/2005.

⁶⁶¹ C. cost. sentenza n. 405/2006, p. 4 del c.i.d. Per i masi chiusi vedasi IV.8.

essa comprometterebbe la tutela dei beni culturali.⁶⁶² Era invece consentita la limitazione nel caso di operazioni lease-back,⁶⁶³ in quanto non cambiando il titolare non avrebbe recato alcun pregiudizio alla funzione di tutela.⁶⁶⁴

D. Conclusioni

La disciplina dettagliata della competenza provinciale in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare fu ampliata in modo significativo con la modifica delle rispettive norme di attuazione dopo il 1992: Una serie di beni rilevanti e disciplinati, in precedenza, dallo Stato, fu trasferita alla Provincia, in forza della riduzione dei beni di interesse nazionale con decreto legislativo n. 488/1998. Di conseguenza, il decreto legislativo n. 506/1998 comportò una notevole estensione delle funzioni della Provincia.

In mancanza di una giurisprudenza della Corte costituzionale, non risultano sostanziali modifiche dopo la riforma costituzionale del 2001.

4. Usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive (art. 8, n. 4, StA)

A. Situazione al 1992

Fino al 1972 la Provincia autonoma di Bolzano aveva competenza legislativa primaria in materia di “usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale (art. 11, n. 4, 1°Statuto di autonomia) nonché in materia di manifestazioni artistiche locali” (art. 11, n. 5,

⁶⁶² C. cost. sentenza n. 221/2007, p. 3 del c.i.d.

⁶⁶³ Art. 5/quinquies c. 1 della l.p. 26/1975, inserito dall'art. 17 della l.p. 13/2005.

1°Statuto di autonomia). In attuazione della misura n. 11 del Pacchetto, esse hanno comportato un'unica competenza legislativa primaria comprendente anche l'utilizzo di mezzi radiotelevisivi.⁶⁶⁵ Rimase esplicitamente esclusa, invece, la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive.

La competenza provinciale di cui all'art. 8, n. 4, dello Statuto di autonomia comprende tre ambiti: usi e costumi locali nonché istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali; radiotelevisione.⁶⁶⁶ In questa sede, essendo spesso difficile la delimitazione dei primi due ambiti, si propone una divisione nei seguenti due: *usi e costumi locali nonché istituzioni culturali aventi carattere provinciale* verranno analizzati insieme alle *manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative*, mentre l'ambito della radiotelevisione sarà oggetto di considerazioni separate.

La materia è strettamente connessa con la competenza della Provincia in materia di *"tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare"* di cui all'art. 8, n. 3, dello Statuto di autonomia. Per quanto riguarda la radiotelevisione, si delinea inoltre una connessione con l'urbanistica (art. 8, n. 5, StA) e con le comunicazioni ed i trasporti di interesse provinciale (art. 8, n. 18, StA). Istituzioni culturali, manifestazioni ed attività, inoltre, dovranno essere prese in considerazione al di là delle attività di cui all'art. 9, n. 11, dello Statuto di autonomia.⁶⁶⁷

Con DPR 1 novembre 1973, n. 691⁶⁶⁸, è stata emanata una specifica norma di attuazione per l'ambito di competenza dell'art. 8, n. 4, dello Statuto di autonomia.

a) Usi e costumi locali e istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali

⁶⁶⁴ C. cost. sentenza n. 221/2007, p. 4 del c.i.d.

⁶⁶⁵ L'esplicita citazione delle stazioni radiotelevisive si rese necessaria in seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 46/1961 (vedasi soprattutto id-p. 4), in quanto la Corte costituzionale aveva escluso la competenza della Provincia in materia.

⁶⁶⁶ vedasi anche *Reggio d'Acì* (1994) 113.

⁶⁶⁷ vedi, al riguardo, anche le osservazioni sub IV.3, IV.5, IV.18 ovv. V.11.

⁶⁶⁸ GU n. 296 del 16.11.1973.

L'art. 1 del DPR n. 691/1973 dispone il trasferimento alla Provincia delle attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale.

Lo stesso vale, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del DPR n. 691/173, per le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali. Le competenze in questo ambito parziale comprendono, ai sensi dell'art. 2, comma 2,⁶⁶⁹ anche l'autorizzazione alla costruzione, alla trasformazione e all'adattamento di sale cinematografiche, il riconoscimento di circoli di cultura cinematografica che esplicano la propria attività esclusivamente nell'ambito del territorio provinciale, la vidimazione del registro di programmazione delle proiezioni cinematografiche, il rilascio del nullaosta per la costruzione di teatri o l'adattamento di immobili o sale di spettacolo teatrale nonché il rilascio del nullaosta di agibilità teatrale a complessi dilettantistici operanti nel territorio provinciale.

L'art. 3 del DPR n. 691/1973 disciplina il trasferimento alla Provincia del personale e dei beni mobili e immobili degli enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale di cui agli articoli 1 e 2, qualora la legislazione provinciale disponga in tale senso.

L'art. 4 del DPR n. 691/1973 stabilisce la nozione statuaria di "carattere provinciale" per le istituzioni culturali con riferimento alle seguenti istituzioni: le istituzioni culturali costituite dalle Province con propria legge (comma 1); le istituzioni culturali da chiunque costituite che, svolgendo la loro attività prevalentemente nell'ambito della provincia, hanno lo scopo di promuovere attività culturali per le popolazioni della provincia, documentare prevalentemente la cultura locale o svol-

⁶⁶⁹ aggiunto dall'art. 1 della norma di attuazione DPR n. 526/1987.

gere ricerche e studi di prevalente interesse locale (comma 2); i musei attualmente esistenti nelle province di Trento e di Bolzano (comma 3⁶⁷⁰).

L'art. 5 del DPR n. 691/1973 dispone, ai fini dell'articolo 1, che, oltre alle biblioteche, accademie e musei, si considerano istituzioni culturali anche i centri di studio, le biblioteche popolari, i centri di pubblica lettura istituiti o gestiti da enti locali, gli archivi storici a questi affidati, nonché qualsiasi altro istituto od organizzazione comunque denominata, che svolga la propria attività nel campo delle scienze, delle lettere e delle arti.

L'art. 6, comma 1, del DPR n. 691/1973 dispone che, fino a quando non avrà provveduto ad istituire propri organi consultivi, la Provincia, nell'esercizio delle attribuzioni ad essa spettanti ai sensi degli articoli 1 e 2, deve sentire rispettivamente il Consiglio superiore delle accademie e biblioteche o il Consiglio superiore delle antichità e belle arti ogni qualvolta il parere di questi ultimi sia richiesto dalle leggi dello Stato. Ai sensi dell'art. 6, comma 2, un parere può essere richiesto ogni qualvolta la Provincia lo ritenga opportuno o quando sia previsto dalle leggi provinciali. Per la predisposizione di tali pareri, i due Consigli superiori sono integrati da due esperti nominati dal Ministero della pubblica istruzione, su designazione della Provincia.⁶⁷¹

Ovviamente il Consiglio superiore delle accademie e biblioteche è competente esclusivamente per l'ambito delle istituzioni culturali, mentre il Consiglio superiore delle antichità e belle arti può essere competente sia in materia di istituzioni culturali che di manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative.

L'ambito delle manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative comprende anche la relativa promozione. In tal senso l'art. 49, comma 1, del DPR n. 616/1977⁶⁷² dispone:

“Le regioni, con riferimento ai propri statuti ed alle proprie attribuzioni, svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunità re-

⁶⁷⁰ modificato dall'articolo unico del DPR del 22.10.1981, n. 759 (GU n. 353 del 24.12.1981) Prima il museo della guerra a Rovereto era escluso dal trasferimento alle Province.

⁶⁷¹ Art. 6, comma 3, del DPR 691/1973.

⁶⁷² per l'applicabilità del DPR n. 616/1977 in Alto Adige vedi le osservazioni sub III.3.B.

gionale, o direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, società regionali o a prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa, nonché contribuendo ad iniziative di enti locali o di consorzi di enti locali.”

Il legislatore provinciale ha regolarmente esercitato la propria competenza in questo ambito parziale, emanando diverse leggi provinciali, tra cui la legge provinciale 29 ottobre 1958,⁶⁷³ come sostituita dalla legge provinciale 2 giugno 1988, n. 21⁶⁷⁴, che istituiva le Consulte culturali provinciali e i fondi provinciali per le attività culturali per i tre gruppi linguistici; la legge provinciale 31 luglio 1976, n. 27⁶⁷⁵, che istituiva l'istituto di cultura ladina; la legge provinciale 18 dicembre 1976, n. 51⁶⁷⁶, che concerne il finanziamento dell'attività dell'Orchestra Haydn; la legge provinciale 3 agosto 1977, n. 25⁶⁷⁷, che istituiva l'istituto per l'educazione musicale in lingua tedesca e ladina e l'istituto in lingua italiana; la legge provinciale 16 febbraio 1982, n. 5⁶⁷⁸, che istituiva la Biblioteca Provinciale *Dr. Friedrich Teßmann*; la legge provinciale 7 novembre 1983, n. 41⁶⁷⁹, che disciplinava l'educazione permanente e il sistema di biblioteche pubbliche; la legge provinciale 17 agosto 1987, n. 25⁶⁸⁰, che promuove interventi in favore di proiezioni filmiche di qualità; la legge provinciale 23 agosto 1988, n. 38⁶⁸¹, che disciplina musei e provvidenze per il loro sviluppo; la legge provinciale 7 agosto 1990, n. 17⁶⁸², che promuove interventi per la promozione delle biblioteche scolastiche; la legge provinciale 29 ottobre 1991, n. 31⁶⁸³, che riguarda la partecipazione della Provincia all'Accademia Europea di Bolzano; la legge provinciale 17 marzo 1992, n. 9⁶⁸⁴, che disciplina l'adesione della Provincia all'ente autonomo "*Teatro Stabile di Bolzano*" e, infine, la legge provinciale 13 maggio 1992, n. 12⁶⁸⁵, che riguarda la par-

⁶⁷³ BUR n. 49 del 2.12.1958.

⁶⁷⁴ BUR n. 26 del 14.6.1988.

⁶⁷⁵ BUR n. 37 del 31.8.1976.

⁶⁷⁶ Numero straordinario del BUR n. 57 del 29.12.1976.

⁶⁷⁷ BUR n. 41 del 23.8.1977.

⁶⁷⁸ BUR n. 9 del 23.2.1982.

⁶⁷⁹ BUR n. 58 del 15.11.1983.

⁶⁸⁰ BUR n. 38 del 25.8.1987.

⁶⁸¹ BUR n. 40 del 6.9.1988.

⁶⁸² BUR n. 38 del 21.8.1990.

⁶⁸³ BUR n. 51 del 19.11.1991.

⁶⁸⁴ BUR n. 14 del 31.3.1992.

⁶⁸⁵ BUR n. 22 del 26.5.1992.

tecipazione della Provincia all'Ente per la gestione del teatro comunale e del *Kurhaus* di Merano.

La Corte costituzionale stabilì che le disposizioni provinciali di competenza nell'ambito in questione non dovevano interferire con l'ambito di intervento dell'ordine pubblico⁶⁸⁶; rimandava pertanto, in riferimento al potere del Ministro degli Interni di vietare temporaneamente, in qualsiasi momento, l'uso in pubblico di uniformi di qualsiasi tipo, da parte di membri di qualsiasi associazione (nel caso specifico la compagnia degli "Schützen"), ai ricorsi all'autorità per via amministrativa e davanti al Tribunale.⁶⁸⁷

Inoltre la Corte costituzionale stabilì che la potestà legislativa e amministrativa della Provincia non riguarda soltanto le manifestazioni, ma anche le attività come *"complessi artistici che si producono nel corso delle manifestazioni"*. Quindi non spetta al Commissario del Governo richiedere alle *"compagnie dilettantistiche operanti nella Provincia di Bolzano [di] effettuare adempimenti per ottenere il nulla osta di agibilità e l'autorizzazione ad eventuali successive modifiche della composizione"*, in quanto, sul territorio provinciale, solo la Provincia autonoma di Bolzano è competente per il rilascio dei nulla osta in questione. Anche se per il rilascio del nulla osta fosse necessario - come sostiene l'Avvocatura dello Stato - l'esame di solidità economica e la verifica dell'assolvimento degli obblighi previdenziali e sociali, la Provincia potrebbe provvedervi nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative.⁶⁸⁸

Una norma statale ha disposto la soppressione del *"Centro nazionale per i sussidi audiovisivi"* e il trasferimento al Ministero dell'istruzione di tutti i beni mobili di proprietà dello stesso nonché dei rispettivi centri a livello provinciale. Per la Corte costituzionale tale trasferimento patrimoniale in ambito culturale locale, dal centro provinciale al Ministero dell'istruzione, non interferiva con le competenze

⁶⁸⁶ C. cost. sentenza n. 26/1976, CID pt. 2.

⁶⁸⁷ C. cost. sentenza n. 26/1976, CID pt. 3.

⁶⁸⁸ C. cost. – sentenza n. 450/1988.

provinciali di cui all'art. 8, n. 4, dello Statuto di autonomia, in quanto non pregiudicava la trasferibilità dei beni alla Provincia prevista dalla norma di attuazione.⁶⁸⁹

b) Mezzi radiotelevisivi

L'art. 7, comma 1, del DPR n. 691/1973 trasferisce alla Provincia le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali con i mezzi radiotelevisivi, esercitate dagli organi centrali o periferici dello Stato. Ai sensi dell'art. 7, comma 2, del DPR n. 691/1973, l'attività della Provincia comprendeva anche le funzioni amministrative previste dagli articoli 8, 9 e 10 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 aprile 1947, n. 428⁶⁹⁰; esse prevedevano, oltre all'istituzione in seno al Ministero competente di una Commissione incaricata di formulare le direttive per i programmi radiotelevisivi, la vigilanza sugli essi e l'obbligo per il concessionario di presentare un programma trimestrale da sottoporre all'approvazione della Commissione. Gli artt. 8-10 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato (C.p.S.) n. 428/1947 furono abrogati con l'art. 1, comma 3, della legge 14 aprile 1975, n. 103⁶⁹¹. L'organo in seguito fu denominato "*Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*".

L'art. 7, comma 3, del DPR n. 691/1973 vieta alla Provincia di Bolzano "*di impiantare stazioni radiotelevisive destinate ad effettuare trasmissioni di programmi propri.*"

L'art. 8, comma 1, del DPR n. 691/1973 prevede che la commissione prevista dall'articolo 2 del decreto legislativo C.p.S. 3 aprile 1947, n. 428, per la sede RAI di Bolzano sia composta dal presidente e da tre membri designati dal Consiglio regionale di cui uno di lingua italiana, uno di lingua tedesca e uno di lingua ladina. Ai sensi del comma 2 la commissione svolge i compiti previsti dall'articolo 2 del citato decreto legislativo C.p.S. n. 428/1947, ad esclusione della sorveglianza

⁶⁸⁹ C.C. sentenza n. 741/1988, punto 2 del c.i.d.: „*Resta, dunque, interamente salva la trasferibilità del patrimonio della sede provinciale del Centro nazionale per i sussidi audiovisivi in relazione alle competenze provinciali suindicate.*”

⁶⁹⁰ GU n. 131 del 12.6.1947.

⁶⁹¹ *Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva* (GU n. 102 del 17.4.1975).

sulla esecuzione del piano dei programmi approvati dalla Provincia di Bolzano; il comma 3 invece prevede che il tempo e gli orari delle trasmissioni radiofoniche e televisive nelle tre lingue della Provincia siano concordati dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, sentito l'ente concessionario, con la Provincia stessa.

Ai sensi dell'art. 9 del DPR n. 691/1973 tutto il personale incaricato dei programmi in lingua tedesca e ladina deve appartenere al rispettivo gruppo linguistico; inoltre l'articolo prevede la figura del coordinatore responsabile dei programmi in lingua tedesca, previsti dall'art. 8 del d.lgs.C.p.S. 428/1947, il quale è nominato dalla RAI d'intesa con la Provincia e, d'intesa tra i due enti, può essere revocato. Il coordinatore formula proposte di spesa per l'attuazione di questi programmi e sovrintende alla loro esecuzione, emanando criteri e direttive e curando la loro osservanza.

L'art. 10, comma 1, del DPR n. 691/1973 autorizza la Provincia di Bolzano *"a realizzare e gestire una rete idonea a consentire, con qualsiasi mezzo tecnico, la ricezione contemporanea, nel territorio della provincia, delle radiodiffusioni sonore e visive emesse da organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina."* Il secondo comma invece prevede che il piano tecnico della rete e le eventuali modificazioni siano concordati tra la Provincia ed il Ministero, anche al fine del coordinamento.

La Provincia inoltre è autorizzata ad acquisire e gestire impianti di privati, per consentire la ricezione dei programmi di cui al comma 1 - altri programmi esclusi; l'esercizio della rete è sottoposta alla vigilanza del Ministero. Per il trasporto dei programmi la Provincia può utilizzare, ove occorra, i collegamenti disponibili della rete pubblica nazionale di telecomunicazioni. Le condizioni concordate tra la Provincia e gli organismi radiotelevisivi esteri per la ricezione dei programmi sono approvate dal Ministero. L'art. 10, comma 9, del DPR n. 691/1973⁶⁹² consente infine alla Provincia di assumere le iniziative utili a garantire, anche mediante ap-

⁶⁹² Aggiunto dall'art. 11 d.lgs. del 13.3.1992, n. 267 (Suppl. ord. n. 94 del 22.4.1992)

positi impianti, la ricezione di radiodiffusioni sonore e visive in lingua ladina e di collegarsi con altre aree culturali europee.

Il legislatore provinciale, con legge provinciale 13 febbraio 1975, n. 16⁶⁹³, ha istituito la RAS (Radiotelevisione Azienda Speciale della provincia di Bolzano) e, tramite l'art. 4, comma 1, della legge provinciale 27 luglio 1978, n. 43⁶⁹⁴ ha previsto la possibilità per i comuni, le frazioni e i comprensori siti in territori privi di ricezione dei programmi RAS di istituire e gestire, su incarico della Provincia, ripetitori di piccole dimensioni.

A livello nazionale, l'art. 19 della legge n. 103/1975 prevede l'obbligo per il concessionario⁶⁹⁵ di trasmettere in Alto Adige anche programmi radiotelevisivi in lingua tedesca e in lingua ladina, stipulando un'apposita convenzione con gli organi statali competenti, nel quale sono determinati anche gli importi per tale prestazione (art. 20).

Una tale convenzione tra il concessionario RAI (*Radiotelevisione italiana*) e il "Servizio informazioni" della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata approvata per la prima volta con DPR 9 dicembre 1975, n. 860,⁶⁹⁶ (*Approvazione ed esecuzione della convenzione relativa ai programmi televisivi e radiofonici destinati a stazioni radiofoniche e televisive in lingua tedesca e radiofonica in ladino per la provincia di Bolzano*), che riporta il testo integrale della convenzione. L'art. 1 della convenzione disciplina, tra l'altro, le ore di trasmissione annuali in lingua tedesca (4090 ore annuali di trasmissioni radiofoniche, 550 ore annuali di trasmissioni televisive) nonché in lingua ladina (150 ore di trasmissioni radiofoniche), e prevede il rimborso da parte dello Stato delle somme sostenute dalla Rai per ciascuna ora di trasmissione (art. 4). L'art. 3 della convenzione prevede inoltre che i pro-

⁶⁹³ BUR n. 12 del 14.3.1975. Un regolamento di esecuzione è stato emanato con d.p.p. del 10.3.1977, n. 12 (BUR n. 18 del 5.4.1977).

⁶⁹⁴ BUR n. 47 del 126.9.1978.

⁶⁹⁵ Art. 3, comma 1, della legge n. 103/1975. „Il Governo può provvedere al servizio pubblico della radio e della televisione con qualsiasi mezzo tecnico, mediante atto di concessione ad una società per azioni a totale partecipazione pubblica sentita la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi.” DPR n. 452 del 11.8.1975 (Suppl. ord. n. 248 del 17.9.1975) "Approvazione ed esecuzione della convenzione tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e la RAI-Radiotelevisione, S.p.a."

⁶⁹⁶ GU n. 44 del 18.2.1976.

grammi debbano avere contenuto informativo, artistico, culturale, educativo e ricreativo.

In seguito a due sentenze della Corte costituzionale, il divieto, ancorato nello Statuto, di impiantare stazioni radiotelevisive è stato interpretato in chiave leggermente diversa, cosicché, nel frattempo, almeno alle imprese private è consentito impiantare stazioni di questo tipo. Il monopolio dello Stato in questo ambito non sarebbe giustificato a livello locale, in quanto sussiste una disponibilità di frequenze sufficiente [*a consentire la libertà di iniziativa privata*] senza pericolo di monopoli od oligopoli privati a livello locale.⁶⁹⁷

La Provincia sollevò un conflitto di attribuzione avverso alcuni atti statali, tra cui, in particolare, il DPR n. 860/1975, richiamandosi ad una competenza esclusiva e generale in materia di radiotelevisione. La Corte costituzionale lo rigettò, ribadendo che, pur essendo piuttosto ampie, le competenze provinciali non sono onnicomprensive. Secondo la Provincia di Bolzano, la distinzione di cui all'art. 3 DPR n. 860/1975 tra programmi di tipo informativo e programmi con contenuto artistico, culturale, educativo e ricreativo limitava, ingiustamente, la competenza provinciale a questi ultimi. La Corte costituzionale sottolinea che l'art. 7 del DPR n. 691/1973 ha conferito alla Provincia soltanto le funzioni della commissione di cui all'art. 8 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 3 aprile 1947, n. 428f (*“determinazione delle direttive di massima culturali, artistiche, educative, ecc. [...] e la vigilanza sulla loro attuazione“*), e non le funzioni della commissione parlamentare in materia di vigilanza dell'indipendenza politica e dell'informazione oggettiva nonché quelle del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni per quanto agli aspetti tecnici.⁶⁹⁸ Ciò sarebbe in conformità con il principio sancito dal diritto costituzionale della competenza provinciale della

“tutela dell'autogestione culturale delle minoranze linguistiche, tutela cui è coerente la strutturazione delle dette attribuzioni quale componente strumentale di quelle più

⁶⁹⁷ C. cost. – sentenze n. 202/1976 CID pt. 7s.; n. 148/1981 CID pt. 2. segg.

⁶⁹⁸ C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 2.

*ampie riconosciute alla Provincia in tema di manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali.*⁶⁹⁹

Di conseguenza, la Corte costituzionale contesta la potestà della Provincia di emanare direttive riguardanti i programmi televisivi aventi carattere informativo.

⁷⁰⁰

Non sarebbe neppure possibile ipotizzare una competenza generale della Provincia deducendola dagli ambiti di competenza di cui all'art. 8, n. 18 e n. 19, o dall'art. art. 9, n. 11, dello Statuto di autonomia, in quanto nessuno di questi riguarda il settore specifico della radiotelevisione.⁷⁰¹

La Corte costituzionale comunque abrogò l'adozione della convenzione tra RAI e Stato approvata con DPR n. 860/1975 - il Presidente della Provincia non era stato invitato alla seduta del Consiglio dei Ministri come sarebbe stato previsto dall'art. 52, comma 4, dello Statuto di autonomia e dall'art. 19 del DPR del 1 febbraio 1973, n. 49⁷⁰² in caso di atti o provvedimenti riguardanti la sfera di attribuzioni della Provincia.⁷⁰³

Anche in occasione di altri due decreti la Provincia ha subito una ingerenza nelle proprie competenze, vale a dire: in occasione dell'adozione da parte del Ministro competente del piano nazionale delle frequenze radio e dei piani di ripartizione delle stesse; la competenza provinciale prevede, infatti, anche l'assegnazione delle frequenze. L'art. 8 del DPR n. 691/1973, secondo la Corte costituzionale, prevedeva unicamente la facoltà in capo alla commissione istituita presso la sede RAI di Bolzano di presentare delle proposte al Ministero competente, senza per altro poter assumere le relative competenze - neppure a livello locale.⁷⁰⁴ La competenza provinciale non sarebbe giustificabile neanche in forza dell'art. 10

⁶⁹⁹ C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 2.

⁷⁰⁰ C.C. sentenza n. 206/1985, punto 2 del c.i.d.: “[l’art. 4 della legge n. 103/1975] ha attribuito ad un unico organo la formulazione degli indirizzi generali per la predisposizione di tutti i programmi televisivi, vale a dire sia di quelli ricreativi, culturali ed educativi, sia di quelli informativi (cosicché non vi sarebbe più ragione di ritenere le competenze della Provincia limitate ai primi). Tale superiore compito è stato infatti riservato [...] alla ristrutturata Commissione parlamentare, e non alla Provincia [...]”

⁷⁰¹ C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 2.

⁷⁰² Suppl. ord. alla GU n. 84 del 31.3.1973.

⁷⁰³ C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 3.

⁷⁰⁴ C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 4.

del DPR n. 691/1973, poiché l'impianto di una rete per la ricezione di emittenti estere deve essere concordato con il Ministero e l'utilizzo della rete statale dipende da tale disponibilità - e quindi da una decisione del Ministero.⁷⁰⁵ Pertanto, sostiene la Corte costituzionale, anche in considerazione della compatibilità tra reti statali ed enti privati locali, è compito dello Stato ripartire le radiofrequenze ed effettuare i relativi controlli, e così conclude:

*"[...] non spetta alla Provincia alcun potere, neppure nell'ambito del territorio provinciale, di disposizione delle frequenze radioelettriche."*⁷⁰⁶

In una sentenza parallela, la Corte costituzionale si pronunciò anche in merito ad un ricorso in via principale da parte della Provincia autonoma avverso disposizioni statali che attribuiscono allo Stato la diffusione radiotelevisiva sull'intero territorio statale, nonché la predisposizione di un piano per l'assegnazione delle radiofrequenze a stazioni radiotelevisive pubbliche e private, ai sensi delle quali le stazioni radiotelevisive private già operanti devono presentare al Ministero, tra l'altro, le informazioni necessarie alla predisposizione del piano.

La Provincia autonoma di Bolzano, partendo dal presupposto di avere competenze generali ed esclusive in questo ambito, rivendicava a sé a livello provinciale l'esercizio delle funzioni di cui alle disposizioni statali impugnate. La Corte costituzionale invece rigettò queste argomentazioni in analogia alla propria sentenza n. 206/1985, sostenendo che la competenza provinciale comprende soltanto due aspetti:

*"la determinazione delle direttive di massima culturali, artistiche, educative ecc. dei programmi di radiodiffusione' circolare e la vigilanza sulla loro attuazione [...] (ovviamente estesi alla diffusione radiotelevisiva circolare)" [sowie] „la specifica attribuzione attinente alla realizzazione e gestione di una rete di ripetitori per la ricezione e contemporanea ritrasmissione dei programmi diffusi da organismi radiotelevisivi esteri dell'area culturale tedesca e ladina".*⁷⁰⁷

⁷⁰⁵ C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 4.

⁷⁰⁶ C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 4.

⁷⁰⁷ C. cost. sentenza n. 207/1985, CID pt. 3.

La Corte costituzionale giunge pertanto alla conclusione che le disposizioni statali non comportano una nuova attribuzione di competenze, motivando tale conclusione in analogia alla sua sentenza n. 206/1985.⁷⁰⁸

Le norme statali disciplinarono nel 1990 un piano di ripartizione delle radiofrequenze e un piano statale per l'assegnazione delle radiofrequenze che, oltre a individuare il bacino di utenza, indicava anche la localizzazione degli impianti di trasmissione; questo pertanto richiedeva un adeguamento del piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale. Inoltre lo Stato disciplinò l'esproprio delle superfici necessarie per la costruzione degli impianti di trasmissione, le conseguenze giuridiche dell'esproprio e il rilascio delle concessioni edilizie necessarie. La Provincia presentò ricorso avverso le disposizioni, perché non era stata invitata a partecipare al procedimento.⁷⁰⁹

La Corte costituzionale sosteneva preliminarmente che la disciplina unitaria approvata dal legislatore statale fosse connessa al valore costituzionale di una informazione pubblica estesa e aperta al pluralismo delle fonti di informazione sull'intero territorio nazionale, e che pertanto condizionava l'effettività dello stesso principio democratico; l'unitarietà della disciplina andava pertanto collegata anche al principio di uguaglianza.⁷¹⁰ Ciò nonostante la prevista partecipazione della Provincia nella scelta dei siti di localizzazione dei trasmettitori (proposte e prese di posizione) non sarebbe sufficiente per tenere conto dell'autonomia provinciale negli ambiti di intervento dell'urbanistica e della tutela del paesaggio. Ciò vale a maggior ragione se si considera il fatto che la localizzazione degli impianti andrebbe a incidere quasi materialmente sugli interessi locali attinenti alle condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali del territorio.⁷¹¹

Pertanto la Corte costituzionale dichiarò incostituzionali le disposizioni in oggetto, ribadendo comunque che, nella fattispecie, stante l'interesse dello Stato di arriva-

⁷⁰⁸ C. cost. sentenza n. 207/1985, CID pt. 3.

⁷⁰⁹ C.cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 1 e CID pt. 2. „compressione di competenze esclusive [...] derivante dalla prevista elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze [...] senza una effettiva partecipazione [...], quanto meno per quel che concerne la localizzazione degli impianti.”

⁷¹⁰ C. cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 3.

⁷¹¹ C. cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 3.

re a una sollecita approvazione e realizzazione del piano e allo sfruttamento ottimale delle radiofrequenze, fosse unicamente possibile una “debole” forma di intesa. Di conseguenza, nella trattativa fra Stato e Provincia è necessario il raggiungimento dell'intesa, in caso contrario lo Stato prosegue con il procedimento.

⁷¹²

A prescindere dall'intesa per la localizzazione degli impianti, la Corte costituzionale giustifica le disposizioni statali in funzione del “*preminente interesse all'attuazione del valore primario dell'informazione radiotelevisiva*”. Dichiarò invece l'illegittimità costituzionale della disposizione relativa all'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempimento dell'obbligo di adeguamento del piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale, in quanto l'esercizio di tale potere deve essere preceduto da un congruo preavviso, che non era contemplato nella legge statale.⁷¹³

Il 20 gennaio 1992, con decreto del Presidente della Repubblica, lo Stato approvò il piano statale di assegnazione delle radiofrequenze⁷¹⁴; la Provincia sollevò in merito un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, che accolse il ricorso. Lo Stato avrebbe infatti violato la procedura per raggiungere l'intesa, poiché, pur avendo avviato le trattative, non le aveva però portate a termine.⁷¹⁵

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

a) Usi e costumi locali nonché istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative

⁷¹² C. cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 3.

⁷¹³ C. cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 4.

⁷¹⁴ Secondo l'Avvocatura dello Stato, l'intesa nel caso di questo primo piano di assegnazione non sarebbe necessaria. La Corte costituzionale lo respinge: „[...] anche per quanto concerne il primo piano di assegnazione, le scelte relative alla localizzazione [...] non possono considerarsi vincolate [...]”. Cfr. C.C. sentenza n. 6/1993, punto 4 del c.i.d.

⁷¹⁵ C.C. sentenza n. 6/1993, punto 3 del c.i.d.: „[...] dopo la riunione [...] tra i rappresentanti dell'amministrazione statale ed i rappresentanti della Provincia [...] il Ministero non ha promosso contatti ulteriori con la Provincia né ha controdedotto motivatamente alle proposte alternative dalla stessa avanzate, limitandosi a sottoporre ad approvazione, senza alcuna variazione, il piano secondo la bozza originaria.”

Nel settore parziale di competenza provinciale di cui all'art. 8, n. 4, dello Statuto di autonomia, con decreto legislativo 15 dicembre 1998, n. 487⁷¹⁶ sono state approvate alcune modifiche marginali al DPR n. 691/1973.

Il legislatore provinciale, con l'art. 8 della legge provinciale 11 agosto 1998, n. 8⁷¹⁷ ha inserito nella legge provinciale n. 7/1958 il nuovo art. 9/bis, che disciplina la partecipazione della Provincia all'ente gestore del Teatro Comunale Bolzano e dell'Auditorium provinciale. Inoltre, con legge provinciale 30 luglio 1999, n. 6⁷¹⁸, è stata disciplinata l'istituzione di una biblioteca provinciale Italiana.

Nel periodo in questione non si registrano controversie di sorta davanti alla Corte costituzionale.

⁷¹⁶ GU n. 15 del 20.1.1999.

⁷¹⁷ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 36 del 1.9.1998.

⁷¹⁸ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 37 del 17.8.1999.

b) Radiotelevisione

Con sentenza n. 29/1996, la Corte costituzionale si pronunciò in merito alla legge provinciale recante "Norme e provvidenze in materia di radiodiffusione", riapprovata dal Consiglio provinciale in data 5 luglio 1995. Oggetto delle disposizioni impugnate era l'erogazione di contributi da parte della Provincia a favore di emittenti radiofoniche e televisive locali per: spese di produzione relative a trasmissioni di particolare valore riguardanti specifici problemi dell'Alto Adige; spese connesse all'acquisizione di notizie da un'agenzia di stampa di lingua tedesca o ladina; trasmissione di programmi di pubblica utilità (che richiedevano il parere del Comitato provinciale per i servizi radiotelevisivi, da costituirsi).

La Corte costituzionale confermò la legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali, motivando come segue la propria decisione, tra l'altro, con l'art. 8, n. 4, StA:

„[...] i contributi di cui all'art. 6 sono diretti a sostenere le spese di produzione per 'trasmissioni di particolare valore riguardanti specifici problemi dell'Alto Adige' (e pertanto riconducibili alla categoria delle 'manifestazioni ed attività' richiamate nella norma statutaria) [...] i contributi di cui all'art. 7 attengono all'acquisizione di informazioni connesse alla vita ed alla cultura locale. [...] rispetto a questa seconda disposizione, che investe specificamente il settore dell'informazione [...] la giurisprudenza costituzionale ha già avuto modo di sottolineare come l'informazione, nei suoi risvolti attivi e passivi, esprima non tanto una materia, quanto una 'condizione preliminare' o un 'presupposto insopprimibile' per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico, con la conseguenza che [...] qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa' (sentenza n. 348 del 1990).”⁷¹⁹

Di conseguenza, anche le agevolazioni per la trasmissione di programmi di pubblica utilità sarebbero costituzionali, “*stante la strumentalità di questa norma rispetto alle precedenti, nonché l'assenza di specifici motivi di censura [...]*”⁷²⁰

Di seguito, il Consiglio provinciale emanò la legge provinciale 4 marzo 1996, n. 5,⁷²¹ con lo stesso titolo della delibera, integrata delle disposizioni impugnate dal Governo.

⁷¹⁹ C. cost. sentenza n. 29/1996, CID pt. 3.

⁷²⁰ C. cost. sentenza n. 29/1996, CID pt. 4.

La Corte costituzionale dichiarò la legittimità costituzionale delle norme statali del 2001 inerenti la delocalizzazione e il risanamento di impianti radiotelevisivi, che erano state impugnate dalla Provincia di Trento; secondo la Corte costituzionale, tali disposizioni prevedevano idonei strumenti di partecipazione delle Regioni e Province autonome, e, pur interessando diverse competenze provinciali, non le riguardavano direttamente.⁷²²

C. Sviluppi dal 2001 in poi

a) Usi e costumi locali nonché istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative

Dalla riforma costituzionale del 2001 in poi la Corte costituzionale non si è pronunciata in merito alla competenza provinciale in questo ambito. Neanche il legislatore provinciale si è attivato in merito.

b) Radiotelevisione

L'art. 117, comma 3, della Costituzione, con la riforma del 2001, prevede la competenza concorrente delle Regioni e delle due Province autonome in materia di "ordinamento della comunicazione", competenza che presenta un legame oggettivo con la competenza provinciale in materia di radiotelevisione.

In seguito, con legge provinciale 18 marzo 2002, n. 6⁷²³, il legislatore provinciale emanò le "Norme sulle comunicazioni e provvidenze in materia di radiodiffusione", che venne successivamente modificata dall'art. 2 della legge provinciale 26 luglio 2002, n. 11,⁷²⁴ con l'aggiunta dell'art. 8, comma 3, della legge n. 6/2002 e dell'art. 7/bis della legge provinciale n. 6/2002. In seguito all'impugnazione del Governo di diverse disposizioni contenute nella legge provinciale n. 6/2002, come

⁷²¹ BUR n. 14 del 19.3.1996.

⁷²² C. cost. sentenza n. 308/2003, CID pt. 4.

⁷²³ BUR n. 15 del 9.4.2002. Con l'art. 12 legge provinciale n. 6/2002 è stata abrogata la legge provinciale n. 5/1996.

⁷²⁴ Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 33 del 6.8.2002.

modificato dall'art. 2 della legge provinciale n. 11/2002, con sentenza n. 312/2003 la Corte costituzionale riconobbe la conformità costituzionale di tali disposizioni.

L'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 6/2002, che disciplina la composizione del Comitato provinciale per le comunicazioni, prevede che il presidente e il vicepresidente (che devono appartenere a gruppi linguistici diversi) siano nominati dalla Giunta provinciale, e i quattro ulteriori componenti siano eletti invece dal Consiglio provinciale; la disciplina statale prevede invece che solo il presidente possa essere nominato a far parte di un comitato periferico in materia di comunicazione. La Corte costituzionale ritiene costituzionalmente legittima la disciplina provinciale, richiamandosi alla tutela delle minoranze.⁷²⁵

L'art. 2, comma 1, della legge provinciale n. 11/2002 (che modifica l'art. 8, comma 3, della legge provinciale n. 6/2002) autorizza la Provincia a stipulare convenzioni con aziende radiotelevisive nazionali ed estere per la produzione di documentazioni di qualità, relazioni di attualità e trasmissioni di interesse provinciale. La Corte costituzionale, nel respingere l'argomentazione statale secondo cui la Provincia non avrebbe competenza in materia radiotelevisiva, riconosce l'ancoraggio di tale competenza nell'art. 8, n. 4, StA, in combinato disposto con l'art. 7 e l'art. 10 del DPR n. 691/1973, che rimandano alla competenza concorrente in materia di ordinamento della comunicazione ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2010. In seguito la Corte costituzionale respinge ogni argomentazione dell'Avvocatura dello Stato.⁷²⁶

Il Governo impugnò inoltre l'art. 2, comma 2, della legge provinciale n. 11/2002 (che inserisce l'art. 7/bis nella l.p. n. 6/2002). Tale disposizione riguarda la predisposizione di un piano provinciale delle infrastrutture delle comunicazioni; nella fattispecie la Corte costituzionale giudica pertinente la competenza concorrente per l'ordinamento della comunicazione (art. 117, comma 3, Cost.); mentre la Provincia non avrebbe competenza statutaria in tale ambito, in quanto l'art. 8, n. 4, StA. non prevede la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive (anzi la esclude

⁷²⁵ C. cost. sentenza n. 312/2003, CID pt. 3.1.

⁷²⁶ C. cost. sentenza n. 312/2003, CID pt. 5.1.

esplicitamente). Di conseguenza la Provincia è tenuta a seguire i principi fissati dalle leggi statali, come di fatto è avvenuto nel caso della disposizione in oggetto. Alla luce della necessità di garantire una conciliazione tra interessi locali e interessi nazionali in questo ambito, la Provincia, *“nel silenzio della norma”*, deve agire d'intesa con il Ministro, affinché la norma sia giudicata costituzionalmente legittima.⁷²⁷

Negli anni seguenti la legge provinciale n. 6/2002 ha subito ulteriori modifiche: l'art. 2 (Comitato per provinciale per le comunicazioni) è stato sostituito dall'art. 20 della l.p. 23 luglio 2007, n. 6⁷²⁸; l'art. 7/bis dapprima fu modificato dall'art. 10, comma 3, della l.p. 8 aprile 2004, n. 1⁷²⁹ e poi sostituito dall'art. 20, comma 1, della l.p. 19 luglio 2013, n. 11⁷³⁰ (ora la disposizione disciplina le *Infrastrutture delle comunicazioni con impianti ricetrasmittenti*); l'art. 8, commi 1 e 2, e l'art. 9 (agevolazioni) sono stati sostituiti rispettivamente dal comma 2 e dal comma 3 dell'art. 20, della l.p. n. 11/2013; all'art. 11 (*“Disposizioni finanziarie”*) è stato inserito il nuovo comma 1/bis con l'art. 20, comma 4, della l.p. n. 11/2013.

Parallelamente il legislatore della Provincia di Bolzano ha emanato la legge provinciale 19 gennaio 2012, n. 2⁷³¹ recante *“Promozione della banda larga sul territorio della provincia”* e – in attuazione del modificato art. 7/bis della l.p. n. 6/2002 – il decreto del Presidente della Provincia 13 novembre 2013, n. 36⁷³² (*“Regolamento sulle infrastrutture delle comunicazioni con impianti ricetrasmittenti”*).

Il Governo ha impugnato, davanti alla Corte costituzionale, la disposizione contenuta all'art. 20, comma 2, della legge provinciale n. 11/2013 (che ha sostituito l'art. 8 della legge provinciale n. 6/2002, e di conseguenza anche la disciplina per

⁷²⁷ C. cost. sentenza n. 312/2003, CID pt. 6.1. „[...] proprio perché si tratta del contemperamento degli stessi interessi per i quali tale intesa è espressamente prevista nell'art. 7 [legge provinciale n. 6/2002] citato.”

⁷²⁸ Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 32 del 7.8.2007.

⁷²⁹ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 16 del 20.04.2004.

⁷³⁰ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 32 del 6.8.2013.

⁷³¹ BUR n. 4 del 24.1.2012. Ai fini della legge provinciale n. 2/2012 con d.P.P. del 13 novembre 2012, n. 38 (BUR n. 44 del 30.10.2012) sono state emanate le "Linee guida per la predisposizione del Masterplan per la realizzazione della rete d'accesso in fibra ottica nei comuni dell'Alto Adige".

⁷³² Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 47 del 19.11.2013. Prima che l'art. 7-bis della legge provinciale n. 6/2002 fosse stato modificato dalla legge provinciale n. 11/2013, era in vigore il regolamento di esecuzione d.P.P. del 29 aprile 2009, n. 24 (BUR n. 23 del 3.6.2009).

la concessione di “Contributi per programmi e trasmissioni particolari – convenzioni con enti radiotelevisivi”), poiché destinatarie dei contributi stessi erano esclusivamente le emittenti radiotelevisive private e i portali informativi online “*con sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, con testata giornalistica registrata presso il tribunale di Bolzano*”. La Corte costituzionale ritenne che tale limitazione violasse la libertà di stabilimento prevista dal diritto comunitario, discriminando le imprese con sede legale al di fuori del territorio provinciale ed operanti in Provincia di Bolzano tramite agenzie, succursali o filiali (diritto di stabilimento secondario).⁷³³ Di conseguenza, la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui essa prevedeva il requisito della sede legale e della redazione principale ed operativa nel territorio provinciale.⁷³⁴

A livello nazionale con legge 3 maggio 2004, n. 112⁷³⁵ furono emanate disposizioni normative di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI. L'art. 17 della legge n. 112/2004 stabilisce che il servizio pubblico generale radiotelevisivo sia affidato per concessione a una società per azioni, che lo svolge sulla base di convenzioni a livello statale, regionale e provinciale, stipulate, a cadenza triennale, tra il concessionario e il Ministero delle comunicazioni.

Inoltre il Governo con l'art. 16 della legge n. 112/2004 fu autorizzato ad adottare un testo unico in materia di radiotelevisione. Il testo unico fu emanato con decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177⁷³⁶, che, dopo la modifica introdotta con decreto legislativo del 15 marzo 2010, n. 44,⁷³⁷ è intitolato “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”. L'art. 1 e segg., in combinato disposto con gli artt. 12 e 14, contiene disposizioni fondamentali riferite alla competenza concorrente in materia di comunicazione, che la Provincia è tenuta a rispettare.

⁷³³ C. cost. sentenza n. 190/2014, CID pt. 2.

⁷³⁴ Sentenza Corte cost. n. 190/2014.

⁷³⁵ Suppl. ord. n. 82 alla GU n. 104 del 5.5.2004.

⁷³⁶ Suppl. ord. n. 150 alla GU n. 208 del 7.9.2005.

⁷³⁷ GU n. 73 del 29.3.2010.

Se fino al 2013 le trasmissioni radiotelevisive in lingua tedesca e ladina della RAI erano state disciplinate e garantite (anche per quanto concerne il numero di ore di trasmissione annuali) da regolari convenzioni sottoscritte dalla RAI e dal responsabile dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁷³⁸, nel 2013 la convenzione sulle trasmissioni in lingua tedesca e ladina venne sottoscritta per la prima volta anche dalla Provincia di Bolzano.

Con tale convenzione, approvata con DPCM del 4 ottobre 2013⁷³⁹ (e allegata al decreto stesso), la Provincia si assume gli oneri per le trasmissioni in lingua tedesca e ladina della sede RAI di Bolzano e si impegna a versare ogni anno 20 milioni di euro alla RAI (art. 7, comma 4, della convenzione). La RAI si impegna invece a costituire anche un'apposita redazione in lingua ladina (art. 1, comma 5). Le ore di trasmissione annuali di cui all'art. 1, comma 2, vengono aumentate a 5.300 ore di trasmissioni radiofoniche e 760 ore di trasmissioni televisive in lingua tedesca e a 352 ore di trasmissioni radiofoniche e 100 ore di di trasmissioni televisive in lingua ladina. L'assunzione degli oneri in oggetto fa parte delle misure pattuite tra lo Stato e la Provincia nel cosiddetto "Accordo di Milano", e sono finalizzate a sgravare il bilancio dello Stato, come espressamente accennato nelle premesse al DPCM.⁷⁴⁰

Con l'art. 21, comma 1, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66⁷⁴¹, infine, vengono introdotti all'art. 17 della legge n. 112/2004 i commi 3/bis e 3/ter. L'art. 17, comma 3/bis, della legge n. 112/2004, e succ. mod., dispone pertanto, anche con riferimento alla sede RAI di Bolzano, quanto segue:

“[...] mantengono la loro autonomia finanziaria e contabile in relazione all'adempimento degli obblighi di pubblico servizio affidati alle stesse e fungono

⁷³⁸ Per un elenco delle convenzioni tra Stato e RAI degli anni 1997, 2007 e 2010 vedi <http://old.aeranti.it/altrepag/normativa/norm.conces.rai.htm> (consultato il 30.1.2015).

⁷³⁹ GU n. 294 del 16.12.2013.

⁷⁴⁰ „[...] Visto l'accordo sottoscritto in data 30 novembre 2009, tra lo Stato, le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Trentino Alto Adige, che ha stabilito, nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, che la Provincia autonoma di Bolzano, a decorrere dall'anno 2010, assuma, tra l'altro, gli oneri riferiti alle trasmissioni di lingua tedesca e ladina di competenza della sede RAI di Bolzano (punto 5 dell'accordo) [...]” Per l'Accordo di Milano del 2009 vedi III.8.

⁷⁴¹ GU n. 95 del 24.4.2014. Convertito, con modificazioni, dalla legge 23/06/2014, n. 89 (GU n. 143 del 23.06.2014)

anche da centro di produzione decentrato per le esigenze di promozione delle culture e degli strumenti linguistici locali.”

Con l'art. 17, comma 3/ter, della legge n. 112/2004, e succ. mod., le convenzioni tra la Provincia di Bolzano e la RAI (lo Stato non è menzionato) sono individuate e disciplinate espressamente a livello legislativo:

“Con la convenzione [...] sono individuati i diritti e gli obblighi relativi, in particolare i tempi e gli orari delle trasmissioni radiofoniche e televisive. Per garantire la trasparenza e la responsabilità nell'utilizzo del finanziamento pubblico provinciale, dei costi di esercizio per il servizio in lingua tedesca e ladina è data rappresentazione in apposito centro di costo del bilancio della società concessionaria. Le spese per la sede di Bolzano sono assunte dalla provincia [...], tenendo conto dei proventi del canone [...]. L'assunzione degli oneri [...] avviene mediante le risorse individuate dall'articolo 79, comma 1, lettera c [ASt] nell'importo non superiore ad euro 10.313.000 annui. Gli eventuali ulteriori oneri derivanti dalla predetta convenzione rimangono esclusivamente a carico del bilancio della provincia autonoma di Bolzano.”

D. Conclusioni

a) Usi e costumi locali nonché istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative

In questo ambito parziale della competenza provinciale di cui all'art. 8, n. 4, StA non si registrano cambiamenti di sorta dall'anno 1992 in poi.

b) Radiotelevisione

La competenza statutaria in materia di radiotelevisione ai sensi dell'art. 8, n. 4, StA è rimasta invariata, grazie soprattutto alla relativa norma di attuazione che disciplina in dettaglio i poteri in questo ambito.

La riforma costituzionale del 2001 ha comportato un ampliamento della competenza provinciale: l'art. 117, comma 3, della Costituzione prevede infatti soltanto una competenza concorrente in materia di ordinamento della comunicazione, che nel suo ambito di applicazione supera la competenza di cui all'art. 8, n. 4, StA, riguardante sostanzialmente la tutela delle minoranze. Questo ha consentito alla Provincia di disciplinare le infrastrutture delle comunicazioni.

Un aumento dell'autonomia provinciale nel settore radiotelevisivo deriva dal fatto che, assumendo in proprio gli oneri per il finanziamento di programmi in lingua tedesca e ladina, la Provincia stipula anche delle convenzioni con la RAI, che le permettono di partecipare attivamente alle decisioni riguardanti la realizzazione dei programmi nelle lingue minoritarie. La prima convenzione, risalente al 2013, che prevedeva l'aumento delle ore di trasmissione e la possibilità di istituire una redazione autonoma per i programmi in lingua ladina, ne è la riprova: oltre alle nuove possibilità di programmazione radiotelevisiva, la convenzione ha reso possibile prevedere l'aumento del personale e la modernizzazione infrastrutturale della sede RAI di Bolzano.⁷⁴²

5. Urbanistica e piani regolatori (Art. 8, n. 5, StA)

A. Situazione al 1992

La materia "urbanistica e piani regolatori" già nel primo Statuto di autonomia rientrava fra le competenze primarie (art. 11, n. 6) ed è compresa, mantenendo invariato il titolo, all'articolo 8, n. 5, del Nuovo Statuto di autonomia.

L'art. 1 delle norme di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 381⁷⁴³ stabilisce che le Province autonome esercitino nel rispettivo territorio le competenze amministrative in materia. Il trasferimento delle attribuzioni di competenze alle Province riguarda quelle esercitate dall'Amministrazione dello Stato, sia direttamente dai relativi organi centrali e periferici sia per il tramite di enti e istituzioni pubblici a carattere nazionale e sovraprovinciale, e quelle già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige.

⁷⁴² cfr. <http://www.suedtirolnews.it/d/artikel/2013/12/17/rai-konvention-landeshauptmann-durnwalder-und-rai-spitze-ziehen-bilanz.html#.VMvS7V0jgkA> (consult. Il 30.1.2015).

⁷⁴³ Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica e opere pubbliche, GU n. 223 del 27.8.1974.

Per l'attuazione di interventi nei settori di competenza dello Stato riguardanti strade, linee ferroviarie e aeroporti, l'art. 20 del DPR n. 381/1974 prevede che essi vengano realizzati previa intesa con la Provincia interessata. La Corte costituzionale ha stabilito inoltre la necessità di addivenire a una "debole" intesa⁷⁴⁴ per la scelta dei luoghi dove situare gli impianti di diffusione radio-televisiva.⁷⁴⁵ La competenza statale in materia è sostenuta dalla necessità di salvaguardare un interesse unitario nazionale nella realizzazione di efficienti impianti di trasmissione di competenza statale.⁷⁴⁶ L'intesa è necessaria inoltre per la realizzazione di opere antivalanga a protezione di strade, autostrade e reti ferroviarie.⁷⁴⁷ La specifica competenza statale si evince dall'art. 19, in combinato disposto con l'art. 20 del DPR 381/19974:

"Resta ferma la competenza degli organi statali in ordine:

a) alle strade statali;

b) alle autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia, salva la necessità dell'intesa con la provincia interessata per quelle il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una regione finitima; resta peraltro di esclusiva competenza dello Stato anche per tali autostrade i provvedimenti successivi all'atto di concessione che sia stato emanato anteriormente alla entrata in vigore del presente decreto, anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario;

c) alle costruzioni di linee ferroviarie statali;

d) agli aerodromi, ad eccezione di quelli aventi carattere turistico;

e) ai lavori pubblici concernenti i servizi statali;

f) alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico ed ai relativi impianti di produzione, trasformazione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica;

g) all'edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato ed alle opere di prevenzione e soccorso per calamità pubbliche relative alle materie di cui alle lettere precedenti; [...]."⁷⁴⁸

Il principio dell'intesa contenuto all'art. 20 del DPR n. 381/1974 trova infine applicazione, nel processo di interpretazione costituzionale, anche qualora una norma

⁷⁴⁴ Per quanto concerne la differenza esistente fra intesa forte e debole vedere le osservazioni sub III.7.

⁷⁴⁵ Corte cost. sentenze n. 21/1991, CID pt. 3 e n. 6/1993, CID pt. 3.

⁷⁴⁶ Corte cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 3. Vedi, al riguardo, le osservazioni sub IV.4.

⁷⁴⁷ Corte cost. sentenza n. 180/1989, CID pt. 2.

⁷⁴⁸ Art. 19 del DPR n. 381/1974. Vedere al riguardo le osservazioni in materia di viabilità sub IV.17 e sub IV.18 Comunicazioni e trasporti.

statale non lo preveda esplicitamente⁷⁴⁹ o in caso di modifica intervenuta successivamente al raggiungimento dell'intesa.⁷⁵⁰

L'art. 21 del DPR n. 381/1974 disciplina le procedure di approvazione dei principali strumenti in materia urbanistica: ai sensi del comma 1 i piani urbanistici provinciali e i piani territoriali di coordinamento sono approvati con legge provinciale. I progetti di piano vanno inviati al Ministero dei lavori pubblici, il quale si esprime nei termini e nei modi prestabiliti ai fini di un eventuale coordinamento, tenuto conto, oltre che del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, anche delle esigenze della difesa nazionale.⁷⁵¹ I piani urbanistici di grado subordinato e le relative modifiche sono approvati ai sensi del comma 2 con deliberazione della Giunta provinciale secondo le procedure fissate per legge. Anche in questo ambito si rinvia alla necessità dell'intesa in caso di sovrapposizione di interessi. Ciò vale soprattutto per l'approvazione di progetti riguardanti una modifica della destinazione d'uso di beni demaniali e di beni del patrimonio indisponibile dello Stato.⁷⁵² Con l'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142⁷⁵³ è stato inoltre delegato alle Province il compito di redigere il piano di coordinamento territoriale.

L'art. 22 del DPR n. 381/1974 limita ad alcuni comuni della provincia di Bolzano l'applicazione della legge 1° giugno 1931, n. 886⁷⁵⁴, che autorizza l'autorità militare a realizzare opere e infrastrutture nonché modifiche paesaggistiche all'interno delle "zone militarmente importanti", salvo quanto disposto all'art. 13 della stessa legge, che prevede l'espressione del parere da parte dell'autorità militare sull'intero territorio nazionale per tutti i lavori riguardanti la rete stradale, ferroviaria e le dighe. La disposizione riguarda esclusivamente i seguenti comuni della provincia di Bolzano: Curon, Malles, Senale, Moso, Racines, Vipiteno, Brennero, Val di Vizze, Campo Trens, Selva Molini, Valle Aurina, Predoi, Campo Tures, Rasun Anterselva, Valle Casies, Monguelfo, Valdaora, Braies, Villabassa, Dobbiaco,

⁷⁴⁹ Corte cost. sentenza n. 38/1992, CID pt. 5.

⁷⁵⁰ Corte cost. sentenza n. 524/1988.

⁷⁵¹ La conformità costituzionale dell'autorizzazione mediante legge provinciale è stata formalmente confermata con sentenza della Corte costituzionale n. 143/1989, CID pt.2.

⁷⁵² Corte cost. sentenza n. 286/1985, CID pt. 9.

⁷⁵³ Suppl. ord. n. 42 alla GU n. 135 del 12.6.1990.

San Candido, Sesto (comma 1). L'autorità militare dovrà pronunciarsi sui piani urbanistici degli anzidetti comuni e sul piano territoriale di coordinamento nei termini da stabilirsi con legge provinciale e, in ogni caso, entro e non oltre 90 giorni. Una volta acquisito il parere, non è più necessaria alcuna autorizzazione militare per la realizzazione, sullo stesso territorio, di lavori stradali, edificazioni, elevazioni, cumuli e demolizioni di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 1° giugno 1931, n. 886 (comma 2). Permane invece il vincolo di sentire l'autorità militare in merito ai progetti riguardanti la realizzazione di opere stradali intercomunali. La mancata pronuncia entro i termini indicati equivale, ai sensi del comma 4, ad una espressione di parere favorevole.

L'art. 23 del DPR n. 381/1974 prevede una norma transitoria per l'insediamento ovvero la modifica o l'integrazione delle commissioni tecniche stabilite per legge "fino [...] alla riforma della legislazione concernente le servitù militari". La norma transitoria fu approvata con legge 24 dicembre 1976, n. 898,⁷⁵⁵ che all'art. 3 ha previsto per la Regione Trentino-Alto Adige la costituzione di due distinti comitati paritetici operativi a livello provinciale e ne ha disciplinato le attribuzioni. La Corte costituzionale ha precisato in merito che i rappresentanti della Provincia, conformemente a quanto previsto dall'art. 54, n. 6, dello StA, non vengano nominati dal Presidente della Provincia - come stabilito per legge - bensì dalla Giunta provinciale.⁷⁵⁶ I comitati paritetici sono stati espressamente riconosciuti come organismi preposti alla concertazione dei reciproci interessi.⁷⁵⁷ La consultazione del comitato paritetico è prevista non solo per l'imposizione di servitù in senso stretto, ma anche per ogni tipo di installazione o impianto militare.⁷⁵⁸ In questi casi – ivi compresa la costruzione di alloggi di servizio per il personale militare⁷⁵⁹ – non è necessaria l'intesa, poiché le "esigenze della difesa nazionale" e gli interessi nazionali ad essa collegati limitano la competenza provinciale in materia urbanistica:

⁷⁵⁴ GU n. 16 del 18.7.1931.

⁷⁵⁵ GU n. 8 del 11.1.1977 come modificato dalla legge n.104/1990 (GU n. 105 dell' 8.5.1990).

⁷⁵⁶ Corte cost. sentenze n. 545/1990, CID pt. 2.1 e 167/1987, CID pt. 4.

⁷⁵⁷ Corte cost. sentenza n. 167/1987, CID pt. 3.1.

⁷⁵⁸ Corte cost. sentenza n. 1065/1988, CID pt. 3.

⁷⁵⁹ Corte cost. sentenza n. 215/1985, CID pt. 4.

*"[...] nella pianificazione urbanistica bisogna tener conto delle esigenze della difesa nazionale, le quali, perciò, pongono in materia un condizionamento e un limite alla potestà provinciale [...]."*⁷⁶⁰

Alla Provincia rimane per altro aperta la possibilità di esigere il provvedimento con le decisioni assunte dal Governo. Conformemente al disposto di cui all'art. 18, comma 2, della legge n. 898/1976, l'autorizzazione del prefetto e il parere dell'autorità militare non sono necessari per gli atti di alienazione di immobili a cittadini italiani e ad ogni altra persona giuridica del diritto italiano. Per i comuni elencati all'art. 22 del DPR n. 381/1974 veniva preannunciata una specifica norma di attuazione, che tuttavia non fu mai emanata:

"È abrogata la legge 20 dicembre 1932, n. 1849, e successive modificazioni.

La legge 1° giugno 1931, n. 886, e successive modificazioni è abrogata, salvo che agli effetti dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e fatta eccezione delle norme aggiunte con le leggi 3 giugno 1935, n. 1095, e 22 dicembre 1939, n. 2207, come modificate dall'articolo 18 della presente legge.

Nulla è innovato per i comuni della provincia di Bolzano elencati dal citato articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, per i quali si provvederà con la procedura prevista dall'articolo 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670."

A questo proposito è necessario partire dal presupposto che il comma 3 si riferisca esclusivamente al comma 2 e che pertanto non riguardi ogni tipo di "innovazione", ma solo quelle che interessano i territori di rilevanza militare. Stando a questa interpretazione sistematica, le innovazioni riguardanti gli oneri sulle proprietà private con servitù militari (ad esempio: il divieto di passaggio e di attraversamento, divieto di costruzione di strade, condotte elettriche, telefoniche e idriche) interessano certamente anche i 22 comuni sopra menzionati.⁷⁶¹

Al settore urbanistica si applica la definizione indicata dall'articolo 80 e segg. del DPR n. 616/1977⁷⁶² che definisce la materia come segue:

"Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e ge-

⁷⁶⁰ Corte cost. sentenza n. 216/1985, CID pt. 2.

⁷⁶¹ Una interpretazione letterale della norma porterebbe invece a una situazione paradossale, per la quale le innovazioni in oggetto troverebbero attuazione in tutti i comuni della provincia di Bolzano fatta eccezione per i comuni di rilevanza militare, nel cui caso andrebbe applicata la legge n. 1849/1932.

⁷⁶² SO alla GU n. 234 del 29.8.1977. L'applicabilità della norma alla Provincia autonoma di Bolzano si desume dagli artt.9, commi 1 e 3, nonché dagli artt. 10, comma 1, e 11, comma 2, delle norme di attuazione di cui al D.P.R. 526/1987, GU n. 301 del 28.12.1987. Vedi sub II.3.B.

stionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente."

L'articolo 81, comma 1, del DPR n. 616/1977, che elenca puntualmente le competenze amministrative in capo allo Stato, restringe la sfera di competenze delegate alle Regioni :

"[...]

a) l'identificazione, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 3 della legge n. 382 del 1975, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo;

b) la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle zone dichiarate sismiche e l'emanazione delle relative norme tecniche per le costruzioni nelle stesse."

I commi 2 e 3 prevedono per le opere pubbliche statali, fatta eccezione per quelle con funzioni militari, l'intesa con la regione interessata. La necessità dell'intesa non si limita ai casi indicati al comma 2, ma sussiste sempre in caso di coincidenza di interessi fra enti pubblici territoriali:

"Sulla linea di continuità di dette norme, va affermato che ogni qual volta concorra - come nella fattispecie in esame - una molteplicità di interessi eterogenei, riferibili a soggetti diversi e tutti di rilievo costituzionale, alla loro composizione deve provvedersi attraverso l'istituto, tipico e generale del diritto pubblico, rappresentato dall'intesa."⁷⁶³

Riguardo alla attribuzione di competenze specifiche in materia di tutela ambientale, va sottolineata la competenza specifica dello Stato in materia di parchi nazionali.⁷⁶⁴

Per quanto concerne la determinazione della distanza minima fra gli edifici e le linee ferroviarie, la Corte costituzionale ha confermato la competenza statale in materia, sostenendo il principio di applicabilità dell'art. 9 del DPR n. 616/1977, che rimanda agli aspetti della sicurezza e alla natura di polizia amministrativa della norma:

"Quest'ultima materia [urbanistica e piani regolatori], infatti, attiene all'uso del territorio ai fini della localizzazione e della caratterizzazione degli insediamenti umani e delle infrastrutture occorrenti, di modo che, quando comporta la determinazione delle distanze minime tra manufatti edilizi, rimanda a una funzione diretta a far os-

⁷⁶³ Corte cost. sentenza n. 286/1985, CID pt. 10.

⁷⁶⁴ artt. 82 e 83 del DPR n. 616/1977. Vedere al riguardo le argomentazioni in materia di tutela del paesaggio sub IV.6.

*servare le regole del buon governo del territorio. Al contrario, la fissazione delle distanze minime tra i manufatti edilizi e le linee ferroviarie risponde a ben altre esigenze, dirette, oltreché alla regolarità dell'esercizio ferroviario, alla prevenzione di danni o di pregiudizi che possono essere arrecati alla sicurezza delle persone e delle cose. Ciò significa che la competenza in contestazione rientra nella materia della polizia amministrativa relativa alla sicurezza e alla regolarità dell'esercizio ferroviario, e non già nell'urbanistica, pur se interferisce, inevitabilmente, con quest'ultima.*⁷⁶⁵

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Il principio, secondo il quale nel procedimento di intesa vanno salvaguardate le rispettive competenze, viene confermato anche dopo il 1992. La Corte costituzionale rinvia, oltre che alle direttive di cui all'art. 20 del DPR n. 381/1974, anche all'art. 81 del DPR n. 616/1977.⁷⁶⁶

Va ricordato per altro che l'art. 81 del DPR n. 616/1977 venne modificato a più riprese: le disposizioni sulle opere pubbliche dello Stato di cui ai commi 2 e 3 furono regolamentate ex novo con DPR n. 383/1994.⁷⁶⁷ Se entro 60 giorni non viene formalizzata l'intesa, è prevista, ai sensi dell'articolo 3 del DPR n. 383/1994, una nuova convocazione della conferenza di servizi. Il comma 1 dell'art. 81 del DPR n. 616/1977 venne abrogato con d.lgs. n. 112/1998. Le disposizioni in materia di tutela ambientale di cui all'articolo 82 del DPR 616/1977 sono state invece modificate con d.lgs. n. 490/1999.⁷⁶⁸

Per quanto concerne le disposizioni in materia di servitù militari va segnalato l'art. 17 della legge 29 dicembre 2000, n. 422⁷⁶⁹, che, per l'adeguamento alle norme di diritto europeo, non prevede l'autorizzazione del prefetto e il parere dell'autorità militare per gli atti di alienazione di immobili ai cittadini dell'Unione europea nonché a ogni altra persona giuridica pubblica o privata avente la sede principale delle proprie attività nel territorio dell'Unione europea.

⁷⁶⁵ Corte cost. sentenza n. 999/1988, CID pt. 2.

⁷⁶⁶ Corte cost. sentenza n. 2/1996, CID pt. 3.

⁷⁶⁷ *Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale* (Suppl. ord. n. 94 allaGU n.141 del 18.6.1994).

⁷⁶⁸ *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352* (Suppl. ord. n. 229 alla GU del 27.12.1999). Vedere al riguardo le argomentazioni in materia di tutela del paesaggio sub IV.6.

⁷⁶⁹ *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2000* (Suppl. ord. n. 14 allaGU n.16 del 20.1.2001).

La disposizione di cui all'art. 15 della legge n. 142/1990, che contempla l'attribuzione della delega di competenze alle Province in materia di redazione del piano di coordinamento territoriale, è attualmente regolata, senza modifiche di sorta, dall'art. 20 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267⁷⁷⁰.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

La giurisprudenza in materia urbanistica è caratterizzata in particolare da rinvii al modificato art. 117 della Costituzione. In merito si osserva, che il nuovo catalogo di competenze sul tema specifico presenta una riorganizzazione terminologica. Il termine "urbanistica" che, prima della riforma, compariva fra le materie di legislazione concorrente comprese nel catalogo di cui all'art. 117, comma 1, della Costituzione del 1948, è ora ricompresa nel "governo del territorio", che rientra fra le materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione:

*"[...] La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio".*⁷⁷¹

A tale proposito va sottolineato che la Corte costituzionale già da tempo aveva associato ed equiparato la competenza statutaria in materia urbanistica della Provincia di Bolzano al termine "governo del territorio":

*"[...] l'esigenza di riconoscere alle Province autonome - in quanto titolari, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale, di competenze esclusive nel governo del territorio e nella tutela del paesaggio - "una partecipazione di maggior peso" [...].*⁷⁷²

Di conseguenza, ai fini della definizione delle competenze, la materia contenuta all'art. 8, n. 5, dello StA coincide sostanzialmente con quella di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, nella quale la Provincia detiene potestà primaria, mentre per tutte le regioni a statuto ordinario si tratta di competenza concorrente.

Anche senza tenere conto di questa osservazione, nella giurisprudenza della Corte costituzionale si nota che, nei casi di sovrapposizione di competenze, la

⁷⁷⁰ Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352 (Suppl. ord. n. 229 alla GU n. 302 del 27.12.1999).

⁷⁷¹ Corte cost. sentenza n. 303/2003, CID pt. 11.1.

potestà esclusiva dello Stato limita l'esercizio della competenza in materia urbanistica da parte della Provincia di Bolzano. Analogamente la competenza trasversale dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lit. e) - cui è riconosciuto carattere prevalente rispetto alle competenze provinciali – è in contrapposizione rispetto alla limitazione del commercio al dettaglio nelle zone produttive:

"[...] deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (ex multis: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto), che assume quindi carattere prevalente."⁷⁷³

Un ulteriore limite all'esercizio delle competenze in materia urbanistica deriva dalla competenza statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lit. l), della Costituzione: per quanto concerne la distanza fra i fabbricati e le relative dimensioni vanno osservate le norme statali; alla Provincia compete esclusivamente l'eventuale adozione di norme più severe:

"[...] le norme in materia di distanze fra edifici costituiscono principio inderogabile che integra la disciplina privatistica delle distanze. [...] sicché le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, potendo, nei limiti della ragionevolezza, fissare limiti maggiori."⁷⁷⁴

Per la distanza fra fabbricati risulta pertanto applicabile l'art. 9 del d.m. 1444/1968⁷⁷⁵ in base all'art. 41/*quinquies* della legge n. 1150/1942 (legge urbanistica nazionale).⁷⁷⁶

Con d.lgs. n. 66/2010⁷⁷⁷ sono state raccolte in un testo unitario, intitolato "Codice dell'ordinamento militare", tutte le norme riguardanti la difesa del territorio; all'art. 1, comma 5, il Codice riconosce esplicitamente che le competenze dello Stato in

⁷⁷² Corte cost. sentenza n. 6/1993, CID pt. 3. Vedere anche Corte cost. sentenza n. 21/2011, CID pt. 2, 3 e 4 e sentenza n. 999/1988, CID pt. 2.

⁷⁷³ Corte cost. sentenza n. 38/2013, CID pt. 2.

⁷⁷⁴ Corte cost. sentenza n. 114/2012, CID pt. 8.3.

⁷⁷⁵ GU n. 97 del 16.04.1968.

⁷⁷⁶ GU n. 244 del 16.10.1942, integrazione dell'art. 17 della legge 1967/765, recante "*Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150*" (GU n. 218 del 31.8.1967).

⁷⁷⁷ *Codice dell'ordinamento militare* (Suppl. ord. n. 84 alla GU n.106 del 8.5.2010).

materia di difesa nazionale rappresentano un limite all'esercizio delle attribuzioni della Provincia di Bolzano sul governo del territorio:

"Nella materia di cui al comma 1, lo Stato esercita la potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera d), della Costituzione, che costituisce anche limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano sul governo del territorio."

L'art. 322 del Codice dell'ordinamento militare prevede la consultazione del comitato paritetico per quanto riguarda le aree militari, le esercitazioni di tiro a fuoco e l'impiego dei poligoni. Il comitato paritetico - formato da sette rappresentanti dello Stato (cinque dei quali del Ministero della difesa e due del Ministero dell'economia e delle finanze) e della Provincia - ha esclusivamente funzioni consultive; la decisione definitiva spetta pertanto al Ministero della Difesa. Il Titolo VI,⁷⁷⁸ Capo IV, del Codice militare contiene norme speciali per la Provincia autonoma di Bolzano. Secondo l'art. 339 del Codice le nuove disposizioni riguardanti i territori di importanza militare⁷⁷⁹ non si applicano ai comuni interessati della Provincia di Bolzano, per i quali si provvede con apposita norma di attuazione. Gli articoli seguenti comprendono una norma transitoria che corrisponde sostanzialmente alle disposizioni contenute nella legge n. 886/1931.

D. Conclusioni

Fino al 1992, la vaga definizione della competenza urbanistica contenuta nelle specifiche norme di attuazione e i numerosi rinvii alle norme statali hanno determinato un progressivo sviluppo della competenza. In seguito, invece, la definizione estensiva del termine contenuta all'art. 80 del DPR n. 616/1977 ha determinato molteplici sovrapposizioni e coincidenze con competenze statali, che si è cercato di risolvere con il ricorso all'intesa o attraverso specifiche norme di attuazione.

In sostanza si osserva che, a causa della mancanza di norme di attuazione specifiche per l'Alto Adige, preannunciate e allo stato non ancora emanate, dal 1992

⁷⁷⁸ Art 320 e segg. del Codice dell'ordinamento militare *"Limitazioni a beni e attività altrui nell'interesse della difesa"*.

⁷⁷⁹ Titolo VI Parte II del Codice dell'ordinamento militare *"Limitazioni per intere categorie di beni e attività"* (Art 333 e segg.).

non sono state riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano attribuzioni importanti sul piano normativo in materia urbanistica in grado di contenere i limiti imposti dal legislatore nazionale.

Particolarmente evidenti sono invece i limiti imposti alla competenza urbanistica provinciale da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del 2001. Il ruolo dominante dello Stato viene sottolineato nelle sentenze della Corte cost. n. 38/2013 e n. 114/2012 che riconoscono alle competenze esclusive dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lit. e), della Costituzione e dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lit. l) della Cost. carattere prioritario rispetto alle competenze primarie della Provincia in materia urbanistica. Al riguardo sono considerevoli non tanto le conclusioni quanto le motivazioni che supportano le decisioni della Corte. Significativa è ad esempio la considerazione riguardante la distanza fra i fabbricati: se nel 1988 la Corte costituzionale sosteneva con argomentazioni dettagliate che le distanze minime fra i fabbricati e le linee ferroviarie non rientravano nell'ambito di competenza urbanistica provinciale, ma che, per la specifica natura di polizia amministrativa della norma, unita alla competenza specifica dello Stato in materia di traffico ferroviario, dovevano essere stabilite dallo Stato,⁷⁸⁰ nel 2012, invece, la Corte rinuncia a nuove argomentazioni in materia per stabilire semplicemente che la distanza minima fra edifici deve essere imputata all'ordinamento civile e che deve essere attribuita pertanto alla competenza dello Stato; ne consegue che alla Provincia di Bolzano - così come alle altre Regioni italiane - spetta unicamente la possibilità di emanare norme più severe.⁷⁸¹ Va evidenziato in proposito che nel 1988 la Corte costituzionale non si espresse riguardo alla riconducibilità delle distanze minime all'ordinamento civile, sebbene l'Avvocatura dello Stato non avesse nulla da eccepire in merito e l'ordinamento civile, già prima della riforma costituzionale, rientrasse fra le competenze dello Stato.⁷⁸² Tale generica attribuzione all'ordinamento civile contenuta nella nuova giurisprudenza pone un evi-

⁷⁸⁰ Corte cost. sentenza n. 999/1988, CID pt. 2.

⁷⁸¹ Corte cost. sentenza n. 114/2012, CID pt. 8.3.

⁷⁸² C.C. sentenza n. 999/1988 SV p. 3.

dente limite alla competenza primaria della Provincia autonoma di Bolzano in ambito urbanistico, riducendola, per quanto concerne le distanze minime, entro i limiti di una potestà legislativa concorrente.

Questo ha comportato un peggioramento dello Statuto di autonomia, in quanto, non essendo prevista alcuna concertazione di interessi in caso di sovrapposizione della competenza provinciale con le competenze specifiche statali, viene esclusa la possibilità di attribuzione basata su argomentazioni obiettive, e viene tendenzialmente riconosciuto il carattere prevalente delle competenze esclusive dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, della Costituzione. In materia urbanistica, oltre alle materie sopra menzionate, vanno osservati anche i principi di tutela della concorrenza e l'ordinamento civile e penale, in particolare gli ambiti riguardanti la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, comma 2, lit. s) della Costituzione.

6. Tutela del paesaggio (art. 8, n. 6, StA)

Nota: Con riferimento alla competenza provinciale primaria della "tutela del paesaggio" solo occasionalmente viene utilizzato il termine mediato dalla norma, ossia "tutela dell'ambiente e del paesaggio". Nonostante la stretta correlazione fra i due settori, nella formulazione della norma statutaria si è reso necessario tenere nettamente distinti i due termini, cosicché anche nell'analisi che segue i due settori "tutela del paesaggio" e "tutela dell'ambiente" saranno trattati separatamente.

A. Situazione al 1992

a) Tutela del paesaggio

La "tutela del paesaggio" già nel primo Statuto di autonomia rientrava fra le competenze primarie della Provincia di Bolzano (art. 11, n. 71) ed è ancorata all'art. 8, n. 6, del Nuovo Statuto di autonomia.

In mancanza di una specifica norma di attuazione in materia di tutela del paesaggio, la relativa definizione di competenza esclusiva della Provincia viene ripresa

dal concetto espresso nella legislazione e nella dottrina italiana e fa riferimento all'effettivo potere regolamentare derivante dalle norme provinciali in vigore:⁷⁸³

La tutela del paesaggio è ancorata all'art. 9, punto 2, della Costituzione, secondo il quale la Repubblica *"tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"*.⁷⁸⁴

Per la definizione della materia a livello nazionale è stato ripreso l'art. 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497⁷⁸⁵:

"Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico:

- 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;*
- 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;*
- 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;*
- 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze."*

Secondo questo elenco, la tutela del paesaggio si occupa di quegli aspetti dell'ambiente (ossia di "bellezze naturali"), sia naturale che creato dall'uomo, che rappresentano un particolare valore estetico e/o tradizionale e che esercitano una particolare attrazione su chi le osserva.⁷⁸⁶ L'art.2 della legge n. 1497/1939 prevedeva la compilazione di elenchi da parte di apposite commissioni da istituirsi da parte della singola Provincia.

Fra le competenze provinciali rientrano inoltre le funzioni finalizzate all'individuazione dei beni paesaggistici e alla relativa tutela mediante provvedimenti di autorizzazione o limitazione e alla eventuale sanzione dei reati; aspetti questi delegati alle regioni a statuto ordinario dall'art. 82 del DPR n. 616/1977⁷⁸⁷ nell'esercizio delle competenze in materia urbanistica.⁷⁸⁸

⁷⁸³ Per ulteriori dettagli consultare *Johanna Ebner/Horand I. Maier/Verena Pircher*, "Rechtsgrundlagen des Landschaftsschutzes" (2007).

⁷⁸⁴ Il particolare valore di questa frase è stato sottolineato anche dalla Corte costituzionale: C.cost. sentenza n. 94/1985, p. 3. del c.i.d.

⁷⁸⁵ Protezione delle bellezze naturali, (GUn. 241 del 14.10.1939).

⁷⁸⁶ *Reggio d'Acì* (1994) 124.

⁷⁸⁷ SO alla GU n. 234 del 29.8.1977. L'applicabilità della norma alla Provincia autonoma di Bolzano si desume dagli artt.9, commi 1 e 3, nonché dagli artt. 10, comma 1, e 11, comma 2, delle norme di attuazione di cui al D.P.R. 526/1987, GU n. 301 del 28.12.1987. Vedi sub II.3.B.

⁷⁸⁸ vedere in merito le osservazioni all'art. 80 e segg. del DPR n. 616/1977 concernente la competenza provinciale in materia urbanistica sub IV.5 e più sotto nel presente capitolo IV.6.A.b.

"Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni.

La delega riguarda tra l'altro le funzioni amministrative concernenti:

- a) l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalle regioni;*
- b) la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni;*
- c) l'apertura di strade e cave;*
- d) la posa in opera di cartelli o di altri mezzi di pubblicità;*
- e) la adozione di provvedimenti cautelari anche indipendentemente dalla inclusione dei beni nei relativi elenchi;*
- f) l'adozione dei provvedimenti di demolizione e la irrogazione delle sanzioni amministrative;*
- g) le attribuzioni degli organi statali centrali e periferici inerenti alle commissioni provinciali previste dall'art. 2 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 e dall'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1975, n. 805;*
- h) l'autorizzazione prevista dalla legge 29 novembre 1971, n. 1097, per la tutela dei Colli Euganei.*

Le notifiche di notevole interesse pubblico delle bellezze naturali e panoramiche eseguite in base alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, non possono essere revocate o modificate se non previo parere del Consiglio nazionale per i beni culturali.

Il Ministro per i beni culturali e ambientali può inibire lavori o disporre la sospensione, quando essi rechino pregiudizio a beni qualificabili come bellezze naturali anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi."

Con l'art. 1 del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312⁷⁸⁹ (cosidd. "legge Galasso") sono stati aggiunti ulteriori commi alle disposizioni dell'art. 82 del DPR n. 616/1977, che hanno integrato l'elenco dei beni sottoposti a vincolo di tutela:

"Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497:

- a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;*
- b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;*
- c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;*
- d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;*

⁷⁸⁹ *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale (GU n.152 del 29.6.1985), convertita con modificazioni con legge n. 431 del 8.10.1985 (GU n. 197 del 22.08.1985).*

- e) i ghiacciai e i circhi glaciali;
 - f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;
 - g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;
 - h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
 - i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;
 - l) i vulcani;
 - m) le zone di interesse archeologico.
- [...].”

Particolarmente importante per l'Alto Adige si è rivelata, ad esempio, l'introduzione del vincolo di tutela per le aree alpine situate sopra i 1.600 metri sul livello del mare. Oltre ai territori elencati, la legge Galasso comprendeva anche una serie di discipline decisive per la definizione delle competenze, che hanno imposto alle regioni di adottare appositi piani di tutela paesaggistica.

La Corte costituzionale, nel confermare la conformità costituzionale delle norme nazionali, in considerazione del fatto che esse andavano considerate come disposizioni fondamentali della riforma economico-sociale della Repubblica, sosteneva che, nella fattispecie, si trattava in ogni caso (solo) di una "protezione minimale":

"[...] Ciò posto, è sufficiente osservare che il carattere di grande riforma economico-sociale è del tutto evidente nella nuova concezione della tutela paesaggistica che sta a base del decreto legge n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 del 1985.

"[...] Non vi osta, infine, la previgenza di normative dell'autonomia speciale in materia più organiche o avanzate (ricorso Provincia di Bolzano) o la esigenza di interventi della detta autonomia anche più incisivi a tutela dell'interesse paesaggistico (ricorso Provincia di Trento), essendo evidente che la protezione fornita o preordinata con la normativa in argomento è pur sempre minimale, e non esclude né preclude normative regionali di maggiore o di pari efficienza (salva, come è ovvio, la verifica in concreto della effettiva compatibilità di esse con gli scopi e con le caratteristiche di fondo della riforma).[...]"⁷⁹⁰

La Corte costituzionale ha fatto inoltre espresso riferimento alla necessità di tenere distinti i due ambiti della tutela del paesaggio e dell'urbanistica. La disciplina sulla tutela del paesaggio non andrebbe infatti interpretata, all'interno dell'ordinamento sull'urbanistica, come materia subordinata a quest'ultima:

"[...] Una tutela così concepita è aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore

⁷⁹⁰ C. cost. sentenza n. 151/1986, p. 8 del c.i.d.

come primario (cfr. sentenze di questa Corte n. 94 del 1985 e n. 359 del 1985), cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro.

Essa non esclude né assorbe la configurazione dell'urbanistica quale funzione ordinatrice, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: funzione attribuita, con l'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, in attuazione degli artt. 117 e 118 Cost., alla Regione (cfr. sentenze di questa Corte n. 239 del 1982 e n. 359 del 1985).[...]"⁷⁹¹

Nell'esercizio delle competenze provinciali in materia di tutela del paesaggio sono ipotizzabili diverse sovrapposizioni ovvero conflitti di interesse con le competenze dello Stato (così come con altre competenze provinciali). La Corte costituzionale ha evidenziato come, in riferimento alla normativa statale in materia di difesa nazionale, non esista alcun sostanziale ordine gerarchico fra i due ambiti e i sottesi valori costituzionali e considera pertanto costituzionalmente legittimi i meccanismi di concertazione dei rispettivi interessi mediante il comitato paritetico previsto dall'art. 3 della legge n. 898/1976.⁷⁹²⁻⁷⁹³ La Corte è giunta a conclusioni analoghe per quanto concerne le norme nazionali per la realizzazione di impianti di diffusione radio-televisiva, dove sostiene che, se da un lato la competenza deve rimanere in capo allo Stato in virtù dell'interesse unitario nazionale che esige impianti di trasmissione efficienti, dall'altra, in base al principio di leale collaborazione e stante la competenza primaria della Provincia in materia, sarebbe necessario un accordo in forma di debole intesa.⁷⁹⁴

Fino al 1992 la Provincia ha esercitato in vario modo la propria competenza in materia. Va citata al riguardo la legge provinciale 25 luglio 1970, n. 16 (e successive modifiche),⁷⁹⁵ emanata ancora in base al 1° Statuto di autonomia, che, in quanto legge fondamentale di tutela, all'art. 1, comma 1, definiva il settore come segue:

"Per tutela della bellezza e del carattere dei paesaggi e siti si intende la conservazione e, dove possibile, il restauro dell'aspetto dei paesaggi e siti, naturali, rurali ed urbani, che presentano un interesse culturale o estetico o costituiscono un ambiente naturale tipico."

A tal fine sono state individuate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l.p. 16/1970 le seguenti categorie: monumenti naturali (lit a), zone corografiche (lit b); elementi

⁷⁹¹ C. cost. sentenza n. 151/1986, p. 4 del c.i.d. La separazione dei due ambiti era già stata precedentemente evidenziata in alcune sentenze: ad esempio, nella sentenza della Cort. cost. n. 9/1973, CID pt. 5 e nella sentenza n. 151/1972, CID pt. 3.

⁷⁹² GU n. 8 dell'11.1.1977 come modificato dalla legge n. 104/1990 (GU n. 105 dell' 8.5.1990).

⁷⁹³ C. cost. sentenza n. 167/1987, p. 5.2 del c.i.d. Vedi, al riguardo, anche le considerazioni sull'urbanistica sub IV.5.

⁷⁹⁴ C.cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 3 e 6/1993, CID pt. 3. Vedi, al riguardo, anche le considerazioni concernenti l'art. 8, nn. 4 e 5, StA, sub IV.4 e IV.5, nonché il distinguo fra intesa forte e debole sub III.7.

⁷⁹⁵ Tutela del paesaggio, BUR n. 33 del 11.8.1970.

naturali del paesaggio - biotopi (lit c), parchi e riserve naturali (lit d) nonché giardini e parchi (lit e).

Ai sensi dell'art. 1/bis della l.p. 16/1970⁷⁹⁶ i seguenti ambienti sono stati sottoposti a vincolo paesaggistico, in ottemperanza alle direttive della legge Galasso:

- a) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;*
- b) i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;*
- c) le montagne per la parte eccedente 1600 metri sul livello del mare;*
- d) i ghiacciai e i circhi glaciali;*
- e) i parchi nazionali o provinciali, nonché i territori di protezione esterna degli stessi;*
- f) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;*
- g) le zone umide incluse nell'elenco di cui al D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448;*
- h) le zone di interesse archeologico.*

Inoltre furono costituite le Commissioni provinciali di tutela del paesaggio (art. 2 della l.p. 16/1970) e vennero disciplinate le procedure per l'assoggettamento ai vincoli di tutela (art. 3 e segg. della l.p. 16/1970).

La Corte costituzionale dichiarò incostituzionali le disposizioni contenute all'art. 12 della legge, che prevedevano l'autorizzazione del Presidente della Provincia per la realizzazione di grandi impianti di derivazione d'acqua a scopo idroelettrico nelle vicinanze di siti posti sotto tutela paesaggistica. La tutela del paesaggio va intesa come un processo dinamico che tiene conto anche delle esigenze socio-economiche⁷⁹⁷ e che deve ponderare tutti gli interessi in gioco.⁷⁹⁸ Soprattutto nel caso in cui la competenza chiami in gioco più attori, la tutela del paesaggio non dovrebbe scavalcare altri settori - nel caso specifico, la competenza statale in materia di grandi derivazioni d'acqua - ma dovrebbe ricorrere agli strumenti disponibili, vale a dire: la collaborazione e in particolare l'intesa.⁷⁹⁹

b) Tutela dell'ambiente

⁷⁹⁶ introdotto con l.p. 23.12.1987, n. 35.

⁷⁹⁷ C. cost. sentenza n. 94/1985, p. 3 del c.i.d.

⁷⁹⁸ C.cost. sentenza n. 94/1985, pp. 4 e 5 del c.i.d.

⁷⁹⁹ C. cost. sentenza n. 94/1985, p. 5 del c.i.d.

Contrariamente alla tutela del paesaggio, il termine "tutela dell'ambiente" non è espressamente citato nella Costituzione del 1948. La legislazione statale in materia rimanda inoltre esplicitamente, oltre che all'art. 9, anche all'articolo 32 della Costituzione. La tutela dell'ambiente non si occupa solo della tutela degli aspetti visivamente percettibili (come le bellezze naturali), ma comprende altresì quei settori che interessano direttamente il diritto inalienabile della salute.

Una prima, dettagliata normativa in materia di tutela ambientale venne elaborata, rinviando agli artt. 9 e 32 della Costituzione, con la legge quadro nazionale sulle aree protette⁸⁰⁰, che definiva come segue il patrimonio naturale da tutelare e proteggere:

*"Ai fini della presente legge costituiscono il patrimonio naturale le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale."*⁸⁰¹

Per la creazione delle aree protette era necessario perseguire precise finalità che, da un lato, dovevano necessariamente riguardare la tutela, il ripristino e la valorizzazione dell'ambiente, e dall'altro dovevano promuovere la sensibilità ambientale:

"I territori nei quali siano presenti i valori di cui al comma 2, specie se vulnerabili, sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e di gestione, allo scopo di perseguire, in particolare, le seguenti finalità:

a) conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici;

b) applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali;

c) promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili;

*d) difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici."*⁸⁰²

Una serie di importanti attribuzioni in questa materia furono delegate alle regioni a statuo ordinario già con DPR n. 616/1977. Ricordiamo in proposito l'ampia definizione di piano urbanistico, che ai sensi dell'art. 80 del DPR n. 616/1977 comprendeva anche diversi aspetti ambientali:

⁸⁰⁰ legge 6.12.1991, n. 394 "Legge quadro sulle aree protette" (Suppl. ord. n. 83 alla G.U. n. 292 del 13.12.1991).

⁸⁰¹ Art. 1, comma 2, della legge n. 394/1991.

⁸⁰² Art. 1, comma 3, della legge n. 394/1991.

"Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente."

Con l'art. 81, comma 1, lettera a), del DPR 616/1977 lo Stato si riservò le seguenti funzioni fondamentali per la tutela dell'ambiente:

"l'identificazione, nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 3 della legge n. 382 del 1975, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo".

La delega di funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario fu disposta invece con l'art. 83, comma 1, del DPR n. 616/1977:

"Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali."

L'aspetto del diritto fondamentale alla salute è tenuto in particolare considerazione nella tutela contro l'inquinamento atmosferico. L'art. 101 del DPR 616/1977 prevede in proposito il trasferimento delle seguenti funzioni:

"Sono trasferite alle regioni salvo quanto disposto successivamente, le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine all'igiene del suolo e dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, compresi gli aspetti igienico sanitari delle industrie insalubri.

Il trasferimento riguarda in particolare le funzioni concernenti:

- a) la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti liquidi e idrosolubili;*
- b) la programmazione di interventi per la prevenzione ed il controllo dell'igiene del suolo e la disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani industriali;*
- c) la tutela dell'inquinamento atmosferico ed idrico di impianti termici ed industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto da scarichi veicolari;*
- d) il controllo e la prevenzione dell'inquinamento acustico prodotto da sorgenti fisse, nonché quello prodotto da sorgenti mobili se correlate a servizi, opere ed attività trasferite alle regioni;*
- e) la formazione professionale degli addetti alla gestione degli impianti termici.*

Sono inoltre trasferite alle regioni le funzioni statali relative ai comitati regionali per l'inquinamento atmosferico, che potranno essere integrati nella loro composizione e nelle loro funzioni anche con riferimento alle funzioni regionali in materia di igiene acustica, idrica del suolo; nonché alla commissione provinciale per la protezione sanitaria della popolazione dai rischi delle radiazioni, di cui all'art. 89 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185."

Una limitazione alle attribuzioni delle Regioni deriva dalla riserva di competenze avocate dallo Stato ai sensi dell'art. 102 del DPR 616/1977:

"Ferme restando le competenze attribuite allo Stato dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti:

- 1) la fissazione dei limiti minimi inderogabili d'accettabilità delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera e delle emissioni sonore;*
- 2) il coordinamento dell'attività di ricerca e sperimentazione tecnico scientifica;*
- 3) la rilevazione nazionale dei fenomeni di inquinamento e la determinazione delle tecniche di rilevamento e dei metodi di analisi degli inquinamenti;*
- 4) la determinazione, d'intesa con le regioni interessate, di zone di controllo dell'inquinamento atmosferico a carattere interregionale ed il coordinamento delle attività delle regioni;*
- 5) i programmi di disinquinamento fuori dai casi previsti dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, da adottare d'intesa con le regioni interessate;*
- 6) i provvedimenti straordinari a tutela dell'incolumità pubblica;*
- 7) l'inquinamento atmosferico ed acustico da fonti veicolari, ad eccezione di quanto previsto dall'art. 104, primo comma;*
- 8) l'inquinamento acustico da sorgenti mobili connesse ad attività, opere o servizi statali;*
- 9) il rilascio e la revoca del patentino di cui all'articolo 16 della legge 13 luglio 1966, n. 615;*
- 10) la protezione dall'inquinamento radioattivo derivante dall'impiego di sostanze radioattive, nonché dalla produzione e dall'impiego dell'energia nucleare."*

Dal testo emerge una definizione di tutela ambientale che lascia intendere come la tutela del paesaggio rappresenti solo uno degli aspetti connessi alla tutela della natura e dell'ambiente.

D'altro canto, le funzioni amministrative connesse e la ripartizione delle competenze stanno a indicare che la tutela ambientale interessa tutta una serie di competenze provinciali. In base alla classificazione tematica delle funzioni indicate nel DPR 616/1977, ricordiamo, oltre alla tutela del paesaggio, la competenza primaria della Provincia in materia urbanistica (art. 8, n. 5, StA) e la competenza legislativa secondaria in materia di igiene e sanità (art. 9, n. 10, StA). I relativi aspetti sono riassunti anche nel termine generico di *"tutela dell'ambiente in senso tecnico"*.⁸⁰³

Si riscontrano inoltre ulteriori punti di coincidenza con le competenze provinciali in materia di usi civici (art. 8, n. 7, StA), miniere, acque termali e minerali (art. 8, p. 14, StA), caccia e pesca (art. 8, p.15,StA), apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna (art. 8, p. 16, StA), agricoltura e foreste (art. 8, n. 21, StA) e opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria (art. 8, n. 24, StA)

⁸⁰³ vedere *Eva Maria Haberland*, Tutela del paesaggio e protezione ambientale, in Marko/Orgino/Palermo (edit.), L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano (294) pag. 303 e segg.

nonché con la competenza secondaria in materia di utilizzazione delle acque pubbliche (Art 9, n. 9, StA).

Per la definizione e lo sviluppo delle singole competenze provinciali rinviamo alle singole analisi in materia. Di seguito riportiamo invece una selezione di disposizioni nazionali e provinciali e una panoramica sui relativi conflitti di competenze.

Per quanto concerne i conflitti di competenza in materia **urbanistica** sono stati evidenziati, da un lato, i principi della leale collaborazione e dell'intesa e dall'altro anche la competenza statale di indirizzo e coordinamento finalizzata alla tutela dei valori primari della Costituzione e la conseguente necessità di garantire regole unitarie. Tali valori primari della Costituzione giustificerebbero anche la competenza riconosciuta al Ministro per l'ambiente di adottare misure di emergenza per la tutela dai rischi ambientali nei parchi naturali.⁸⁰⁴ La competenza di indirizzo e coordinamento dello Stato è stata confermata inoltre dalle disposizioni della legge n. 394/1991⁸⁰⁵ e dalla legge 18 maggio 1989, n. 183⁸⁰⁶, che rinviano al catalogo delle competenze dello Stato contenuto all'art. 81 del DPR 616/1977, e che prevedono, in caso di sovrapposizione con le competenze provinciali, il ricorso a meccanismi di cooperazione, quali l'intesa o l'acquisizione del parere.⁸⁰⁷

Anche le disposizioni della legge *Galasso*, che hanno introdotto a livello nazionale la valutazione di impatto ambientale, sono state considerate conformi ai principi costituzionali. L'intervento dello Stato trova giustificazione negli obblighi del diritto comunitario e prevede inoltre sufficienti procedure di collaborazione. La Provincia ha inoltre la possibilità di disciplinare le materie di propria competenza,⁸⁰⁸ possibilità che si è concretizzata con l'emanazione di una legge provinciale sulla procedura di valutazione dell'impatto ambientale, la l.p. 7 luglio 1992, n. 27⁸⁰⁹.

Nell'ambito della cosiddetta "tutela tecnica dell'ambiente", lo Stato, rinviando alle proprie competenze esclusive in materia di **sanità** nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 102 del DPR n. 616/1977 e considerando la competenza solo secondaria della Provincia in materia di igiene e sanità, ha emanato diverse norme statali, fra le quali rientrano le norme in materia di protezione da rumore⁸¹⁰, tutela della

⁸⁰⁴ C. cost. sentenza n. 616/1987, p. 4 del c.i.d.

⁸⁰⁵ vedere anche la C.C. sentenza n. 366/1992.

⁸⁰⁶ *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo* (Suppl. ord. n. 38 alla GU n.120 del 25.5.1989).

⁸⁰⁷ vedere C. cost. – sentenza n. 85/1990, in particolare, CID punti 6 e 8.

⁸⁰⁸ C. cost. sentenza n. 210/1987 CID pt.4 e segg.

⁸⁰⁹ Istituzione della procedura di valutazione dell'impatto ambientale, BUR n. 31 del 28.7.1992.

⁸¹⁰ DPR 15.8.1991, n. 277, *Attuazione delle direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE e n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione*

qualità dell'aria⁸¹¹ e delle acque⁸¹² e smaltimento rifiuti⁸¹³, che hanno dato attuazione alle direttive comunitarie. All'interno dei conflitti di competenze e di attribuzioni sono state considerate conformi ai principi costituzionali in particolare quelle disposizioni con le quali lo Stato fissava degli standard minimi.⁸¹⁴ La Corte costituzionale ha sempre sostenuto in questi casi che, trattandosi di norme fondamentali in materia di igiene e sanità, alla Provincia erano riconosciute esclusivamente competenze secondarie in materia. Riteneva tuttavia lesivo delle competenze provinciali ogni atto statale finalizzato a disciplinare aspetti specifici riguardanti l'attività legislativa e amministrativa della Provincia.⁸¹⁵ La Provincia autonoma ha esercitato la propria competenza nelle materie di cui sopra con le seguenti leggi provinciali: l.p. 20 novembre 1978, n. 66⁸¹⁶, l.p. 4 giugno 1973, n. 12 (e successive modifiche)⁸¹⁷, l.p. 6 settembre 1973, n. 63⁸¹⁸, l.p. 6 settembre 1973, n. 61⁸¹⁹. Va infine menzionata la legge provinciale 2 gennaio 1981, n. 1, recante "Disciplina del Servizio sanitario provinciale"⁸²⁰, con cui sono state istituite le unità sanitarie locali, che si basano su un'associazione di comuni e alle quali furono delegati i compiti in materia di monitoraggio dell'ambiente.⁸²¹

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

a) Tutela del paesaggio

ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, a norma dell'art. 7 della legge 30 luglio 1990, n. 212 (Suppl. ord. n. 53 alla GU n. 200 del 27.8.1991).

⁸¹¹ DPR 24.5.1988, n. 203, *Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203, concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art.15 della legge 16 aprile 1987, n. 183* (Suppl. ord. n. 53 alla GU n.140 del 16.6.1988).

⁸¹² DPR 8.6.1982, n. 470, *Attuazione della direttiva (CEE) n. 76/160 relativa alla qualità delle acque di balneazione (GU n. 203 del 26.7.1982); DPR 3.7.1982, n. 515, Attuazione della direttiva (CEE) n. 75/440 concernente la qualità delle acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile* (GU n. 216 del 7.8.1982).

⁸¹³ decreto legge 9.9.1988, n. 397, *Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti industriali* (GU n. 213 del 10.9.1988), convertito in legge con modifiche mediante legge 9.11.1988, n. 475 (nella GU n. 264 del 10.11.1988); nonché *Disposizioni urgenti in materia di smaltimento dei rifiuti* (GU n. 203 del 1.9.1987) convertito in legge con modifiche con legge 29.10.1987, n. 441 (GU n. 255 del 31.10.1987).

⁸¹⁴ ad esempio Corte cost. sentenze n. 517/1991, CID pt. 3; n. 305/1988, CID pt. 3 e 4; n. 306/1988, CID pt. 3; n. 324/1989.

⁸¹⁵ C. cost. sentenza n. 517/1991, p. 4 del c.i.d.

⁸¹⁶ Provvedimenti contro l'inquinamento prodotto da rumore, Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 22 del 2.5.1979.

⁸¹⁷ Norme per la tutela della qualità dell'aria, BUR n. 29 del 10.7.1973.

⁸¹⁸ Norme per la tutela delle acque da inquinamenti e per la disciplina degli scarichi, BUR n. 63 del 23.10.1973.

⁸¹⁹ Norme per la tutela del suolo da inquinamenti e per la disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi, BUR n. 46 del 23.10.1973.

⁸²⁰ Num. straord. al BUR n. 2 del 9.1.1981.

⁸²¹ Vedi al riguardo anche le osservazioni in materia di igiene e sanità sub V 10.

Con d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490⁸²² venne approvato a livello nazionale un testo unico in materia di beni culturali e ambientali, che non presentava pressoché elementi di novità, ma si configurava piuttosto come la fusione delle disposizioni contenute nella legge Galasso e nella legge n. 1497/1939, nonché del catalogo di competenze di cui all'art. 82 della legge n. 616/1977; queste ultime furono per altro abrogate con il testo unico.

Per quanto concerne l'esercizio delle competenze provinciali bisogna prendere come riferimento il piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale (anche noto come LEROP), che nel quinto principio generale riguardante la tutela del paesaggio culturale e naturale stabilisce quanto segue:

"Nello sviluppo della provincia e delle sue singole zone bisogna salvaguardarne il considerevole patrimonio culturale e mantenere le tipologie caratteristiche dell'ambiente naturale.

Tale ambiente deve essere conservato e salvaguardato nel suo rapporto tra paesaggio culturale e paesaggio naturale."

I principi fondamentali costituiscono ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l.p. 18 gennaio 1995, n. 3,⁸²³ criteri di indirizzo per l'attività legislativa e amministrativa della Provincia.

b) Tutela dell'ambiente

Oltre alla modifica, introdotta dal d.lgs. n. 490/1999, delle disposizioni riguardanti la tutela del paesaggio e dell'ambiente di cui all'art. 82 del DPR n. 616/1977, con l'art. 69 e segg. del DPR n. 112/1998 venne definita tutta una serie di ulteriori funzioni ascritte allo Stato e una ripartizione di competenze in materia di tutela ambientale. Queste disposizioni non sono però applicabili alla Provincia autonoma di Bolzano in mancanza di una precisa norma di attuazione prevista dall'art. 10 del decreto legislativo 112/1998.

A livello nazionale va menzionata inoltre l'istituzione, con decreto legge 4 dicembre 1993, n. 496⁸²⁴, dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente-ANPA. All'ANPA vennero trasferite anche competenze di indirizzo e coordinamento nei confronti delle agenzie delle Regioni e Province autonome, istituite ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 496/1993. La disciplina nazionale venne considerata conforme

⁸²² Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352 (Suppl. ord. n. 229 alla GU n. 302 del 27.12.1999).

⁸²³ Approvazione del piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale, BUR 31 gennaio 1995, n. 5.

⁸²⁴ Disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione della Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (GU n. 285 del 4.12.1993), convertita, con modificazioni, dalla legge 21.1.1994, n. 61 (GU n. 21 del 27.01.1994).

ai principi costituzionali e inquadrata fra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.⁸²⁵ L'agenzia provinciale venne istituita e disciplinata con legge provinciale 19 dicembre 1995, n. 26⁸²⁶. Con l'art. 38 e segg. del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300⁸²⁷ l'agenzia nazionale ANPA fu trasformata nella nuova "Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici".

Vanno inoltre menzionate le seguenti disposizioni in materia di tutela tecnica dell'ambiente: con d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31⁸²⁸ furono emanate, in attuazione di una direttiva europea, disposizioni normative riguardanti la qualità dell'acqua, che prevedevano espressamente una clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano.⁸²⁹ Le disposizioni, emanate in osservanza delle direttive comunitarie, di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152⁸³⁰ furono oggetto di un conflitto con la Provincia autonoma di Bolzano. Con riferimento all'art. 1, comma 3, del d.lgs. 152/1999, secondo cui, in rispondenza alle disposizioni statutarie, la Provincia doveva adeguare la propria legislazione ai principi delle norme statali, la Corte costituzionale esclude una violazione dell'autonomia provinciale.⁸³¹ Pur sostenendo che la Provincia (così come le Regioni) disponeva di un sufficiente spazio di manovra per disciplinare la materia, viene rimarcata la necessità di disporre di una disciplina unitaria in materia ambientale:

*"Infatti, è evidente la necessità imprescindibile di assicurare sia il soddisfacimento di esigenze in materia di inquinamento, da qualificarsi come unitarie e di primaria importanza nazionale per la rilevanza dell'ambiente, sia il conseguimento e l'adeguamento degli obiettivi doverosamente comuni e coordinati anche per i riflessi sulle regioni a valle o limitrofe, sia infine l'assolvimento degli obblighi comunitari generali per tutto il territorio dello Stato, in ordine ai quali lo Stato ha una sua specifica responsabilità."*⁸³²

Con legge 26 ottobre 1995, n. 447⁸³³ venne emanata una legge quadro sull'inquinamento acustico, dove, all'art. 1, comma 2, si dichiara espressamente che i

⁸²⁵ C. cost. sentenza n. 356/1994, p. 3 del c.i.d.

⁸²⁶ Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e la tutela del lavoro, BUR n. 1 del 2.1.1996.

⁸²⁷ *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. n. 163 alla GU n.203 del 30.8.1999).

⁸²⁸ *Attuazione della direttiva 98/83/CE relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano* (Suppl.ord. n. 41 alla GU n.52 del 3.3.2001).

⁸²⁹ art. 18 dd.lgs. 31/2001: "Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province di Trento e Bolzano."

⁸³⁰ *Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole* (Suppl. ord. n.101 alla GU n.124 del 29.5.1999) come sostit. dal d.lgs. n. 258 del 18.8.2000, *Disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 24 aprile 1998, n. 128* (Suppl. ord. n. 153 alla GU n.218 del 18.9.2000).

⁸³¹ C. cost. sentenza n. 412/2001, p. 3 del c.i.d.

⁸³² C. cost. sentenza n. 412/2001, p. 5 del c.i.d.

⁸³³ *Legge quadro sull'inquinamento acustico* (Suppl. ord. n. 125 alla GU n.254 del 30.10.1995).

principi generali desumibili dalla legge costituiscono per la Provincia di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

La Corte costituzionale con sentenza n. 156/1995 in tema di usi civici ha stabilito, che essi, oltre ad essere strumenti deputati alla conservazione della forma originaria del territorio, vanno anche intesi come strumenti finalizzati alla tutela dell'ambiente.⁸³⁴

La Provincia ha esercitato le proprie funzioni autonome nell'ambito della cosiddetta tutela tecnica dell'ambiente con legge provinciale 16 marzo 2000, n. 8⁸³⁵. Inoltre con legge provinciale 24 luglio 1998, n. 7⁸³⁶ il testo della legge provinciale sulla VIA, considerato incompleto, venne completamente rielaborato prima ancora della sentenza in una relativa causa pendente dinanzi alla CGUE⁸³⁷. Vanno inoltre citate le disposizioni del LEROP, i cui principi fondamentali citati all'articolo 1, comma 2, della l.p. 3/1995⁸³⁸ costituiscono i criteri di indirizzo per l'attività legislativa e amministrativa della Provincia. Nel sesto principio fondamentale è espressamente prevista la salvaguardia dell'ecosistema:

"L'equilibrio dell'ecosistema, la sua funzione, la sua capacità di rigenerazione e l'interdipendenza dei beni ambientali devono essere salvaguardati e, dove necessario, ripristinati. [...]"

C. Sviluppi dal 2001

Con la riforma costituzionale del 2001 l'art. 117, comma 2, della Costituzione cita esplicitamente la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lit.s) fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Mentre la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" rientra fra le materie di legislazione concorrente attribuite alle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 3, Costituzione.

a) Tutela del paesaggio

A livello nazionale le norme in materia di tutela del paesaggio sono state raccolte nel testo unico dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42⁸³⁹. Il cosiddetto "*Codice Urbani*" descrive il paesaggio come una parte di territorio così come percepito dai suoi abitanti e visitatori (art. 131). Il paesaggio è considerato come il risultato delle interrelazioni fra natura e natura umana e com-

⁸³⁴ CID p. 3.2. Vedere anche le argomentazioni in merito agli usi civici sub IV.7.

⁸³⁵ Norme per la tutela della qualità dell'aria, Suppl. n. 1 al BUR n. 13 del 28.3.2000

⁸³⁶ Procedura di valutazione dell'impatto ambientale, BUR n. 32 del 4.8.1998.

⁸³⁷ CGUE, causa C_435/97, WWF e altri, Slg 1999, 5613.

⁸³⁸ Approvazione del piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale, BUR 31 gennaio 1995, n.

5.
⁸³⁹ d.lgs. 25.1.2004, n. 42.

prende, non solo la natura selvaggia, ma anche il paesaggio urbanizzato.⁸⁴⁰ L'art. 142 del d.lgs. n. 42/2004 riporta un elenco di territori e beni paesaggistici sottoposti a tutela. L'art. 8 del d.lgs. n. 42/2004 riporta una clausola di salvaguardia delle competenze della Provincia autonoma. La disposizione contenuta all'art. 131, comma 3, del d.lgs. 42/2004, che riconosce allo Stato potestà esclusiva in materia di tutela del paesaggio, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale in quanto riguarda espressamente anche le Province autonome di Trento e Bolzano. Per quanto concerne il rapporto esistente fra la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale e la competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio la Corte cost. ha stabilito quanto segue:

"Ne consegue che la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., lettera s), Cost. non può operare nei confronti della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela del paesaggio, giacché essa è espressamente riservata alla sua competenza legislativa primaria, nei limiti segnati dall'art. 4 dello statuto, i quali [...] comportano che la Provincia di Trento debba rispettare la norma fondamentale di riforma economico-sociale costituita dal citato art. 142.

In considerazione della piena equiparazione statutaria delle Province autonome di Trento e Bolzano relativamente alle attribuzioni in materia di tutela del paesaggio, l'efficacia della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 131, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 63 del 2008, va estesa anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano."⁸⁴¹

Nell'ambito del conflitto di attribuzioni sollevato dalla Provincia di Trento in relazione a un decreto ministeriale sull'utilizzo di energie rinnovabili, la Corte costituzionale ha confermato la competenza primaria in materia di tutela del paesaggio, ma ha rinviato nel contempo alla necessità di coordinamento con altri ambiti di intervento in caso di convergenza di interessi:

"[...] Poiché la materia «paesaggio», a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome, nessun riferimento alle stesse si rinviene nel d.lgs. n. 387 del 2003, che si rivolge alle Regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze, per quel che qui interessa, delle Province autonome di Trento e Bolzano. La competenza legislativa delle suddette Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Resta inteso, peraltro, che le competenze primarie delle Province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sia nell'ambito fissato dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), che stabilisce la «ripartizione fra

⁸⁴⁰ confr. Ebner/Maier/Pircher (2007) 13.

⁸⁴¹ C.cost. sentenza n. 226/2009, pp. 4 e 5 del c.i.d.

regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili». [...]»⁸⁴²

È stata invece dichiarata conforme ai principi costituzionali l'applicabilità delle disposizioni statali in materia di semplificazione del procedimento amministrativo finalizzato all'autorizzazione paesaggistica di interventi di lieve entità ai sensi dell'art. 6, comma 2, del DPR 9 luglio 2010, n. 139⁸⁴³. La disposizione infatti è l'espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lit m, Cost).⁸⁴⁴

La legge sulla tutela del paesaggio n. 16/1970 è stata più volte modificata e aggiornata (con leggi omnibus).

b) Tutela dell'ambiente

A livello nazionale è stato adottato con d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152,⁸⁴⁵ un testo unico sull'ambiente, noto come "*Codice dell'ambiente*", che prevede all'art. 7 specifiche competenze in capo alle Regioni e alle Province autonome (comma 7), prescrivendo per le stesse l'obbligo di informare annualmente il Ministero dell'interno sui provvedimenti adottati e i procedimenti in corso (comma 8).

L'agenzia nazionale APTAT istituita nel 1999 venne sostituita, ai sensi dell'art. 28 del decreto legge 28 giugno 2008, n. 112,⁸⁴⁶ dal cosiddetto ISPRA ("*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*"), che riassume in sé le competenze di altre agenzie in materia di tutela dell'ambiente.

La Corte costituzionale ha stabilito chiaramente che lo Statuto di autonomia non prevede alcuna attribuzione di competenza in materia di tutela ambientale:

"Si deve pure osservare che la materia «tutela dell'ambiente» non è contemplata nello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, con la conseguenza che tutti gli oggetti, che non rientrano nelle specifiche e delimitate competenze attribuite alle Province autonome, rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente natura-

⁸⁴² C. cost. sentenza n. 275/2011, p. 3.3 del c.i.d.

⁸⁴³ Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni (GU n.199 del 26.8.2010).

⁸⁴⁴ C. cost. – sentenza n. 207/2012. Confr. anche sub IV.1.C.

⁸⁴⁵ Norme in materia ambientale (Suppl. ord. n. 96 alla GU n.88 del 14.4.2006).

⁸⁴⁶ Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria (Suppl. ord. n. 152 alla GU n.147 del 25.6.), convertita, con modificazioni, dalla legge 6.8.2008, n. 133 (in Suppl. ord. n.196 alla GU n.195 del 21.8.2008).

*le, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale.*⁸⁴⁷

Per quanto concerne le disposizioni statali, nella giurisprudenza la Corte costituzionale rimanda costantemente alle competenze trasversali esclusive in materia di tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lit s) della Costituzione per sottolineare il carattere prevalente delle competenze statali rispetto a quelle (primarie e secondarie) della Provincia:

"[...]La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di „ambiente” in termini generali e onnicomprensivi. [...]

Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale indelegabile da altre discipline di settore.

Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati.

*Si parla, in proposito, dell'ambiente come „materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi.[...]"*⁸⁴⁸

In particolare, per quanto concerne la **tutela tecnica dell'ambiente** viene confermata la competenza statale per l'individuazione di standard minimi di tutela. Di conseguenza tutta una serie di norme provinciali difformi, modificate o integrate con legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4⁸⁴⁹ in materia di gestione dei rifiuti⁸⁵⁰ e di qualità dell'aria⁸⁵¹ furono dichiarate costituzionalmente illegittime, in quanto non rispondenti agli standard nazionali di cui al d.lgs. 152/2006⁸⁵².

Nella sentenza n. 151/2011 la Corte costituzionale sottolineò che la tutela della fauna di per sé non rientrerebbe nell'ambito di competenze della Provincia autonoma di Bolzano e dichiarò pertanto l'incostituzionalità delle disposizioni della

⁸⁴⁷ C. cost. sentenza n. 387/2008, p. 5.1 del c.i.d.

⁸⁴⁸ C. cost. sentenza n. 378/2007, p. 4 del c.i.d.

⁸⁴⁹ Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni, Suppl. n. 2 al BUR 24 giugno 2008, n. 26.

⁸⁵⁰ Le disposizioni riguardavano la legge provinciale 24.5.2006, n. 4, e succ. modif., Gestione dei rifiuti e tutela del suolo, Suppl. n. 2 al BUR n. 24 del 13.6.2006.

⁸⁵¹ Le disposizioni riguardavano la legge provinciale 16.3.2000, n. 8, e succ. modif., Norme per la tutela della qualità dell'aria, Suppl. n. 1 al BUR n. 13 del 28.3.2000.

⁸⁵² C. cost. – sentenza n. 315/2009. In tema di gestione dei rifiuti si veda ad esempio la sentenza della Corte cost. n. 62/2008 e per le disposizioni della Provincia di Trento la sentenza C.C. n. 269/2914, p. 10.1 del c.i.d.

legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6⁸⁵³.⁸⁵⁴ Il carattere prioritario degli standard minimi fissati dallo Stato rispetto alle norme provinciali in materia di **caccia**⁸⁵⁵ e **parchi naturali**⁸⁵⁶ era già stato stabilito in precedenza.

Rispetto alla competenza provinciale in materia di **diritti civili** venne confermata la competenza statale in materia di controllo dei pericoli da incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose e di determinazione di standard minimi per l'intero territorio nazionale.⁸⁵⁷

Anche in tema di **miniere**, ribadita l'importanza della tutela ambientale in quanto valore costituzionale primario e assoluto, la Corte costituzionale dichiara che la potestà primaria della Provincia in materia trova un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, di cui vanno osservati i livelli di tutela ambientale.⁸⁵⁸ Le norme statali che disciplinano l'utilizzo di energie geotermiche, assimilate da sempre alle miniere, vennero dichiarate conformi ai principi costituzionali trattandosi di un "*bene giuridico multifunzionale*" che, in quanto fonte energetica rinnovabile, presenta, accanto agli aspetti economici, anche una forte relazione con la tutela dell'ambiente.⁸⁵⁹ Stante il carattere di bene multifunzionale riconosciuto alle fonti geotermiche rinnovabili, il legislatore provinciale deve sottostare alle norme statali di "riforma economico-sociale". Anche lo sfruttamento economico di acque minerali e termali è soggetto alla legge quadro fondamentale dello Stato. Al riguardo va menzionata anche la competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lit. e), della Costituzione, che viene fortemente condizionata dal diritto dell'Unione, così come avviene per la tutela ambientale.

Oltre che con le leggi sopra elencate, la Provincia autonoma di Bolzano ha esercitato le proprie competenze con legge provinciale 5 dicembre 2012, n. 20⁸⁶⁰ e legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8⁸⁶¹. Con legge provinciale 5 aprile 2007, n. 2⁸⁶² venne infine adottata la riforma della legge VIA.⁸⁶³

⁸⁵³ Legge di tutela della natura e altre disposizioni, BUR n. 21 del 25.5.2010.

⁸⁵⁴ C. cost. sentenza n. 151/2011, p. 3.1 del c.i.d.

⁸⁵⁵ C.cost. sentenza n. 536/2002, pp. 5 e 6 del c.i.d. La sentenza della Corte costituz. n. 227/2003 determinò inoltre la perdita della competenza specifica riguardante la definizione delle specie cacciabili e dei periodi di caccia. Si vedano sulla caccia anche le sentenze C.C. n. 387/2008, n. 151/2011, n. 278/2012 e le argomentazioni sub IV.15.

⁸⁵⁶ C. cost. sentenza n. 387/2008, p. 6.2 del c.i.d. vedi inoltre C.Cost. sentenza n. 151/2011, punti 3.2 e 3.3 del c.i.d., nonché le argomentazioni sub IV.16.

⁸⁵⁷ C. cost. sentenza n. 135/2005, p. 4 del c.i.d. Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.13.

⁸⁵⁸ C.cost. sentenza n. 145/2013, p. 2.1 del c.i.d.

⁸⁵⁹ C.cost. sentenza n. 112/2011, pp. 2 e 3 del c.i.d. Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.14.

⁸⁶⁰ Disposizioni in materia di inquinamento acustico, BUR n. 51 del 18.12.2012.

⁸⁶¹ Disposizioni sulle acque, Suppl. n. 2 del BUR n. 28 del 2.7.2002.

⁸⁶² Valutazione ambientale per piani e progetti, Suppl. n. 3 del BUR n. 16 del 17.4.2007.

D. Conclusioni

Dall'analisi sin qui effettuata si evince che, per quanto concerne la tutela del paesaggio e dell'ambiente, abbiamo a che fare con materie ben definite, da trattare separatamente. La tutela del paesaggio si occupa principalmente della fisionomia del paesaggio e degli aspetti percepibili visivamente e riguarda pertanto (solo) una parte della tutela ambientale; quest'ultima, invece, considera l'ambiente nella sua qualità di bene globale e, oltre a conservare e migliorare la situazione ambientale, mira a tutelare anche la salute umana.

Se la tutela del paesaggio è espressamente prevista quale competenza provinciale, non si può affermare altrettanto per la tutela dell'ambiente. In base a questa distinzione, già prima del 1992 la Provincia di Bolzano presentava margini di manovra molto diversi nei due ambiti di intervento. Le differenze sono riscontrabili anche negli sviluppi successivi e mostrano caratteristiche ancora più evidenti soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2001.

a) Tutela del paesaggio

La definizione di tutela del paesaggio risale a leggi statali degli anni Trenta ed è rimasta quasi invariata nella sua concezione di base anche nelle leggi attualmente in vigore. Già prima del 1992 la competenza provinciale era stata confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che escludeva espressamente, in caso di sovrapposizione con le competenze statali, un rapporto gerarchico, rinviando piuttosto a meccanismi di coordinamento, come l'intesa.

Anche dopo la riforma costituzionale la Corte costituzionale ha espressamente confermato la competenza primaria della Provincia, stabilendo che gli effetti delle norme nazionali in base alla competenza esclusiva in materia di tutela ambientale sono ammesse solo entro i limiti fissati dall'art. 4 StA.⁸⁶⁴ Anche dopo il 2001 venne ribadita la necessità del coordinamento nei casi di sovrapposizione di competenze.⁸⁶⁵

In generale non si evidenziano modifiche sostanziali per quanto riguarda la competenza primaria in materia di tutela del paesaggio.

b) Tutela dell'ambiente

⁸⁶³ Per una panoramica globale sulla legislazione europea, statale e provinciale in materia di "tutela tecnica dell'ambiente" si rinvia, per il consistente numero di riferimenti disciplinari, alla pagina internet dell'Agenzia provinciale per l'ambiente: <http://www.provinz.bz.it/umweltagentur/wasser/gesetzgebung-wasser.asp> (aggiornata al 28.1.2015).

⁸⁶⁴ C.cost. sentenza n. 226/2009, pp. 4 e 5 del c.i.d.

⁸⁶⁵ C. cost. sentenza n. 275/2011, p. 3.3 del c.i.d.

Nel 1992 la tutela dell'ambiente non era esplicitamente ancorata né nello Statuto di autonomia né nella Costituzione all'epoca vigente. La competenza dello Stato si basava sostanzialmente sulla tutela della salute. In seguito la materia venne ulteriormente disciplinata, con una specifica ripartizione di competenze, nell'ambito dell'urbanistica.

La Provincia autonoma di Bolzano dispone di una serie di competenze statutarie rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente - ad esempio, in materia di urbanistica (art. 8, n. 5, StA) e di igiene e sanità (art. 9, n. 10, StA), in materia di usi civici (art. 8, n. 7, StA), miniere e acque minerali e termali (art. 8, n. 14, StA), caccia e pesca (art. 8, n. 15, StA), apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna (art. 8, n. 16, StA), agricoltura e foreste (art. 8, n. 21, StA) e opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria (art. 8, n. 24, StA), nonché di utilizzazione di acque pubbliche (art. 9, n. 10, StA). La Provincia ha potuto così esercitare competenze specifiche anche in materia di tutela dell'ambiente. La posizione predominante dello Stato derivava dalla definizione degli standard minimi di tutela: la specifica competenza statale in materia venne ribadita in particolare per quei settori sottoposti alla cosiddetta "tutela tecnica dell'ambiente", che potevano essere attribuiti agli ambiti di intervento della sanità e nei quali la Provincia esercitava (solo) competenze concorrenti. Per quanto concerne gli aspetti della tutela ambientale rientranti fra le competenze primarie, alla Provincia autonoma di Bolzano furono attribuite competenze più ampie che prevedevano il ricorso a strumenti di coordinamento, come l'intesa. Bisogna inoltre ricordare che ampi settori di intervento - ricordiamo in particolare quelli in cui lo Stato opera in base alla definizione di standard minimi di tutela - già prima del 1992 erano fortemente condizionati dal diritto comunitario.

Una caratteristica del periodo compreso fra il 1992 e la riforma costituzionale del 2001 è ancora una volta la definizione di standard minimi di tutela da parte dello Stato e il rinvio al diritto comunitario. La Corte costituzionale rinviava alla necessità di definire standard comuni per l'intero territorio nazionale, pur ribadendo la possibilità per la Provincia autonoma di Bolzano di attivarsi al di là di questi, indicando specifici margini di manovra. La Corte costituzionale ha confermato inoltre l'importanza che molte competenze statutarie rivestono nell'ambito della tutela ambientale.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, la citazione esplicita della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente contenuta all'art. 117, comma 2, lit s, della Cost., comportò modifiche sostanziali. La Corte costituzionale stabilì che la tutela dell'ambiente non è ancorata allo Statuto di autonomia riconoscendo pertanto una generale preminenza delle norme statali, fatta ecce-

zione per quei settori che vanno ricompresi in delimitati e specifici ambiti di competenza, che tuttavia devono essere regolati da norme severe. Come ulteriore conseguenza si ebbe una interpretazione particolarmente restrittiva delle competenze "specifiche" ascritte alla Provincia e uno svuotamento di contenuti a favore della competenza esclusiva dello Stato, che non ha quasi mai comportato il ricorso ai previsti strumenti di coordinamento, come l'intesa ad esempio.

7. Usi civici (art. 8, n. 7, StA),

A. Situazione al 1992

Nel 1992 la Provincia autonoma di Bolzano era competente per la regolamentazione dei diritti di uso civico sul proprio territorio, materia di cui aveva ottenuto la delega già ai sensi dell'art. 11, n. 8, del 1° Statuto di autonomia. Ai sensi dell'art. 1 della norma di attuazione di cui al DPR 16 giugno 1952, n. 1064⁸⁶⁶ alla Giunta provinciale spettava l'esercizio sul territorio delle competenze amministrative statali in materia di usi civici. La Giunta provinciale esercitava inoltre funzioni di vigilanza e di tutela sui beni di uso civico delle frazioni e delle associazioni agrarie ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766⁸⁶⁷. Ulteriori disposizioni nazionali erano contenute nella legge 19 luglio 1930, n. 1078⁸⁶⁸.

Già nel 1959 la Provincia autonoma di Bolzano con legge provinciale 7 gennaio 1959, n. 2⁸⁶⁹ aveva disciplinato l'esercizio dei beni di uso civico da parte delle interessenze, vicinie e altre comunità e associazioni agrarie (modificata e integrata con legge provinciale 25 agosto 1966, n. 9⁸⁷⁰). Per quanto concerne l'ipotesi di un eventuale contrasto fra le disposizioni provinciali e la legge n. 1766/1972, la Corte costituzionale nella sentenza n. 87/1963 dichiarò quanto segue:

⁸⁶⁶ GU n. 190 del 18.8.1952.

⁸⁶⁷ GU n. 228 del 3.10.1927.

⁸⁶⁸ GU n. 192 del 18.8.1930.

⁸⁶⁹ BUR n. 4 del 27.1.1959.

⁸⁷⁰ BUR n. 38 del 20.9.1966.

"La Provincia di Bolzano gode in materia di usi civici (art. 11, n. 8, dello Statuto speciale) di una potestà legislativa, che usa definire "primaria", vale a dire tale che trova i suoi limiti soltanto nella Costituzione, nei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, negli obblighi internazionali e negli interessi nazionali, nonché nelle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali della Repubblica (art. 4 del medesimo Statuto). Non si può dire che questi limiti siano stati travalicati dalle norme contenute nei due articoli impugnati, i quali qualificano le interessenze, le vicinie e le altre comunità e associazioni agrarie comunque denominate e costituite, "comunioni private di interesse pubblico", soggette, per quanto non è stabilito dalla legge provinciale, alle norme del Codice civile (art. 1), e sottopongono alla sola disciplina di questo le comunioni che si siano formate dopo l'"impianto" del libro fondiario e le altre che, pur formate prima, non comprendano più di cinque membri.

Vero è che il sistema così istituito dalla legge provinciale deroga per questa parte al sistema della legge statale 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici, ma è anche vero che questa legge è una legge ordinaria, che ricondusse sotto un'unica disciplina, fondata in via principale sulle tradizioni e la legislazione delle Province meridionali, una materia come quella degli usi civici che ha avuto, nella storia giuridica per tanti aspetti non unitaria del nostro Paese, origini e svolgimenti localmente differenti. Sicché la competenza riconosciuta non soltanto alle Province di Trento e Bolzano, ma anche alla Regione della Valle d'Aosta (art. 2, lett. o - usi civici, consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali - dello Statuto speciale), alla Sicilia (art. 14, lett. c, dello Statuto speciale) e alla Sardegna (art. 3, lett. m, dello Statuto speciale), sta a provare il proposito del legislatore costituente di rimediare a codesta artificiosa uniformità, disponendo che la materia degli usi civici fosse regolata dal legislatore regionale e in difformità dalle leggi dello Stato in quelle regioni, segnatamente in quelle alpine, dove si sono conservate tenaci tradizioni e consuetudini che possono essere ricondotte ad usi antichissimi, romani e germanici, e dove le condizioni geografiche e la natura degli ordinamenti agrari impongono regole particolari nell'uso dei boschi e dei pascoli. Stando così le cose, non ha senso configurare un contrasto tra la legge provinciale e la legge ordinaria statale, assumendo a principi dell'ordinamento giuridico i principi che possono essere dedotti dalla legge ordinaria del 1927."

La Provincia ha esercitato inoltre la propria competenza in materia di usi civici con legge provinciale 12 giugno 1980, n. 16, recante "Amministrazione dei beni di uso civico"⁸⁷¹, modificata e integrata con legge provinciale n. 34/1987⁸⁷².

Ai sensi dell'art. 9 e segg. del DPR n. 526/1987 spettano alla Provincia autonoma tutte le funzioni amministrative nella materia agricoltura e foreste, che sono state trasferite per quanto concerne i diritti di uso civico alle regioni a statuto ordinario in forza dell'art. 66 del DPR 616/1977. L'art. 66 del DPR 616/1977, al comma 1, stabilisce quanto segue:

⁸⁷¹ BUR n. 35 del 1.7.1980.

⁸⁷² BUR n. 1 del 5.1.1988.

"Le funzioni amministrative nella materia „agricoltura e foreste“ concernono: (...) le destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici;" [...].

Al comma 4, lo stesso articolo 66 prevede quanto segue:

" Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze."

Non rientra invece nelle competenze della Provincia la possibilità di disciplinare diversamente dallo Stato la competenza di dirimere le controversie in materia di usi civici di pascolo spettante alla Commissione statale per gli usi civici, attribuendola all'autorità ordinaria.⁸⁷³

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

La Corte costituzionale con sentenza n. 156/1995 ha stabilito per quanto concerne i diritti di uso civico, che essi, oltre ad essere strumenti deputati alla conservazione della forma originaria del territorio, vanno anche intesi come strumenti finalizzati alla tutela dell'ambiente.⁸⁷⁴

Nel periodo compreso fra il 1992 e il 2001 la Provincia autonoma di Bolzano ha esercitato potere legislativo in materia anche con legge provinciale 27 aprile 1995, n. 9⁸⁷⁵ (modifica della legge provinciale n. 2/1959)⁸⁷⁶.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

L'art. 117, comma 2, lit I) della Costituzione attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile. Ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 la Provincia continua comunque a esercitare potestà legislativa in materia. Potestà esercitata dal 2001 attraverso una serie di disposizioni legislative che non sono mai state impugnate dal Governo, quali ad esempio l'art. 7, comma 1f, della l.p. 20 giugno 2005, n. 4⁸⁷⁷ (modifiche e integrazioni alla legge provincia-

⁸⁷³ Ordinanza C.Cost. n. 552/1988.

⁸⁷⁴ CID pt. 3.2.

⁸⁷⁵ BUR n. 24 del 16.5.1995.

⁸⁷⁶ BUR n. 4 del 27.1.1959.

⁸⁷⁷ Suppl. n. 2 al BUR n. 29 del 19.7.2005

le n. 16/1980); legge provinciale 12 dicembre 2011, n. 14⁸⁷⁸ (modifiche e integrazioni alle leggi provinciali n. 2/1959 e n. 16/1980).

Il ruolo dei diritti di uso civico nella tutela dell'ambiente e del paesaggio in genere è stato confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 310/2006.⁸⁷⁹

D. Conclusioni

I poteri legislativi e amministrativi della Provincia autonoma nelle materie di cui all'art. 8, n. 7, dello Statuto di autonomia non hanno subito modifiche dal 1992.

8. Ordinamento delle minime proprietà colturali, anche agli effetti dell'articolo 847 del codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini (art. 8, n. 8, StA)

A. Situazione al 1992

a) Ordinamento delle minime proprietà colturali

Nel 1992 la Provincia autonoma di Bolzano aveva competenza legislativa in materia di estensione della minima proprietà colturale (definita anche *minima unità colturale*), dei relativi criteri, procedure e autorità,⁸⁸⁰ anche per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 847 del codice civile⁸⁸¹. La competenza era già contemplata nel 1° Statuto di autonomia, all'art. 11, n. 9.

L'art. 1, comma 1, della norma di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 279⁸⁸² stabilisce che le attribuzioni dell'amministrazione dallo Stato e quelle spettanti

⁸⁷⁸ Suppl. n.1 al BUR n. 51 del 20.12.2011.

⁸⁷⁹ CID pt. 9.2.

⁸⁸⁰ vedasi *Reggio d'Acì* (1994) 127.

⁸⁸¹ L'art. 847 C.C. recita: "L'estensione della minima unità colturale sarà determinata distintamente per zone, avuto riguardo all'ordinamento produttivo e alla situazione demografica locale, con provvedimento dell'autorità amministrativa, da adottarsi sentite le associazioni professionali."

⁸⁸² SO alla GU n. 196 del 26.7.1974.

tanti alla Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento delle minime proprietà colturali siano trasferite alla Provincia autonoma di Bolzano. L'art. 5 della norma di attuazione di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267⁸⁸³ rinvia inoltre alla disciplina contenuta nella norma di attuazione di cui al DPR 17 luglio 1952, n. 1064⁸⁸⁴ riguardante i beni di uso civico e le associazioni agrarie.

A livello nazionale le minime unità colturali non sono state ulteriormente disciplinate.⁸⁸⁵ Anche la Provincia autonoma non ha ulteriormente disciplinato la materia.

b) Maso chiuso e comunità familiari

Nel 1992 la Provincia autonoma aveva competenze legislative in materia di ordinamento del maso chiuso e di comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini. Competenza già prevista nel 1° Statuto di autonomia all'art. 11, n. 9.

La norma di attuazione di cui al DPR n. 279/1974 stabilisce che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di ordinamento dei "masi chiusi" nonché quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, siano esercitate dalla Provincia autonoma di Bolzano (art.1, comma 1, DPR n. 279/1974).

Sia a livello nazionale che provinciale le comunità familiari non furono disciplinate in dettaglio.⁸⁸⁶

L'istituto giuridico del maso chiuso deriva dall'ordinamento giuridico tedesco e come tale non è conosciuto nell'ordinamento italiano:

"[...] l'istituto dei "masi chiusi", che, come si è detto, non trova precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla emanazione di quel R.D. 4 novembre 1928, n. 2325, sopra citato, in base al quale esso istituto cessò di avere formalmente vita. [...] Il legislatore provinciale, quindi, in virtù dell'art. 11 n. 9 dello Statuto regionale può disciplinare la materia dei "masi chiusi" nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente e, in conseguenza, con una potestà necessa-

⁸⁸³ GU n. 94 del 22.4.1992.

⁸⁸⁴ GU n. 190 del 18.8.1952.

⁸⁸⁵ Cfr. *Bronzetti* (1985) 88.

⁸⁸⁶ Cfr. *Bronzetti* (1985) 88.

*riamente più ampia, data la natura dell'istituto, che per le altre materie nello stesso art. 11 contemplate.*⁸⁸⁷

Il maso chiuso garantisce l'indivisibilità del fondo prevedendo che alla dipartita del proprietario i beni non vengano suddivisi fra gli eredi, ma siano destinati a un'unica persona, questo allo scopo di garantire il perseguimento delle finalità economiche e la redditività del maso.

In una prima fase giurisprudenziale, la storia e la tradizione del maso giustificano agli occhi della Corte costituzionale la deroga ai principi costituzionali da parte del legislatore provinciale, e in particolare al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione (riguardo alla successione ereditaria solo maschile).⁸⁸⁸ Al legislatore provinciale è riconosciuta inoltre la potestà di disciplinare gli aspetti di diritto privato e di procedura civile collegati al maso chiuso, emanando norme nel rispetto dei principi propri dell'istituto nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente.⁸⁸⁹

Tuttavia la Corte costituzionale gradualmente considera che, alla luce delle mutate condizioni economico-sociali, per le quali non si giustifica una disciplina in deroga, il legislatore sia vincolato anche al rispetto dei principi costituzionali che regolano il diritto privato e in particolare dell'art. 3 della Costituzione.⁸⁹⁰ Il legislatore provinciale deve attenersi inoltre alle norme sull'uso della lingua ai sensi dell'art. 100 StA.⁸⁹¹

Le norme nazionali che disciplinano i rapporti giuridici di diritto privato in materia di maso chiuso sono anticostituzionali per la potestà legislativa esclusiva riconosciuta al legislatore provinciale dall'art. 8, n. 8, StA.⁸⁹²

La Provincia autonoma di Bolzano ha esercitato più volte la potestà legislativa: le disposizioni di legge sul maso chiuso in vigore nel 1992 erano raccolte nel testo

⁸⁸⁷ C. cost. – sentenza n. 4/1956.

⁸⁸⁸ C. cost. – sentenze n. 4/1956 e n. 55/1964.

⁸⁸⁹ C. cost. – sentenze n. 4/1956 e n. 55/1964.

⁸⁹⁰ C. cost. – sentenze n. 40/1957 e n. 505/1988.

⁸⁹¹ C. cost. sentenza n. 188/1987 (disquisizione sulla denominazione "*Erbhof*" e relativa traduzione in italiano).

⁸⁹² C. cost. sentenza n. 35/1972 (Nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici).

unificato di tutte le norme provinciali: il d.P.G.P. 28 dicembre 1978, n. 32⁸⁹³ sull'ordinamento dei masi chiusi.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

a) Ordinamento delle minime proprietà colturali

Nel periodo compreso fra il 1992 e il 2001 non si evidenziano sviluppi significativi.

b) Maso chiuso e comunità familiari

Con sentenza n. 340/1996 la Corte costituzionale dichiarò che la Provincia autonoma deve attenersi all'art. 3 della Costituzione e che una misura di deroga deve essere giustificata da motivi particolari:

"Non si tratta, come è ovvio, di disconoscere le caratteristiche tutte particolari dell'istituto tradizionale del maso chiuso, come sopravvive da noi nella legislazione della provincia autonoma di Bolzano, caratteristiche che già questa Corte individuò in "quelle della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della "assunzione" di esso fondo come "maso chiuso" da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare - anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi - permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dell'istituto" (sentenza n. 4 del 1956); né si deve ignorare che l'istituto "non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente" prima del suo disconoscimento legale, nell'ordinamento italiano, avvenuto con la estensione all'Alto Adige della legislazione nazionale (ibidem). Ma si tratta solo di seguire il criterio per cui deroghe all'eguaglianza davanti alla legge nella disciplina di posizioni costituzionalmente garantite, pur introdotte nell'esplicazione di una autonomia legislativa connotata da particolare specialità, come è quella della provincia di Bolzano, in tanto possono giustificarsi sul piano costituzionale, in quanto trovino fondamento nella ratio della speciale regolamentazione in questione: mentre al di fuori di questi limiti torna a dominare l'esigenza di parità."⁸⁹⁴

C. Sviluppi dal 2001 in poi

a) Ordinamento delle minime proprietà colturali

⁸⁹³ BUR n. 16 del 10.4.1979.

⁸⁹⁴ C. cost. sentenza n. 340/1996, p. 4 del c.i.d.

Non si rilevano conflitti rispetto a questa potestà legislativa. Nell'ottica della semplificazione amministrativa, l'art. 847 del codice civile venne abrogato dall'art. 7, comma 10, del d.lgs. 29 marzo 2004, n. 99⁸⁹⁵.

b) Maso chiuso e comunità familiari

La competenza legislativa in materia venne esercitata ex novo dalla Provincia autonoma nel 2001 con l'adozione della legge sui masi chiusi, l.p. 28 novembre 2001, n. 17⁸⁹⁶, che in particolare instaura la parità fra i generi. La legge è stata più volte modificata, anche di recente con le seguenti leggi provinciali: l.p. 22 gennaio 2010, n. 2⁸⁹⁷ e l.p. 3 aprile 2014, n. 3⁸⁹⁸.

In relazione alla nuova disciplina – datata 2004 e 2005 - in materia di diritto di prelazione da parte della Provincia in caso di successione ereditaria per i beni immobili soggetti a tutela storico-artistica all'interno del maso chiuso⁸⁹⁹, lo Stato impugnò la norma provinciale per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione. Nella sentenza n. 405/2006 la Corte costituzionale ha confermato la potestà legislativa della Provincia autonoma riconoscendo la possibilità di derogare alla regola generale dello Stato anche in settori, come il diritto privato e la giurisdizione, che dalla riforma del 2001 sono materie di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit I), Cost.⁹⁰⁰:

"Le norme censurate, infatti, essendo non soltanto predisposte alla tutela della indivisibilità del maso, ma soprattutto finalizzate a mantenerne la connessione con la compagine familiare, non contrastano con le norme statutarie invocate che, lette nei sensi di cui si è detto, giustificano, in materia di masi chiusi, le deroghe alla disciplina generale senza violazioni dell'art. 3 della Costituzione."

In ogni caso la potestà di regolamentazione autonoma può essere esercitata solo con l'adozione di norme funzionali alla conservazione dell'istituto giuridico del maso chiuso nelle sue finalità e caratteristiche essenziali. In mancanza di tale requisito, entrano in gioco gli impedimenti alla competenza legislativa primaria

⁸⁹⁵ GU n. 94 del 22.4.2004.

⁸⁹⁶ Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 51 del 11.12.2001.

⁸⁹⁷ Suppl.ord. n. 5 al BUR n. 4 del 26.1.2010.

⁸⁹⁸ BUR n. 4 del 26.1.2010.

– 17 del 29.4.2014

⁸⁹⁹ art. 14, comma 1, della l.p. n. 4/2004 e art. 12 della l.p. n. 4/2005.

⁹⁰⁰ C. cost. – sentenza n. 405/2006 CID pt. 4.

della Provincia autonoma in materia di diritto privato e di esercizio della giurisprudenza, mentre la competenza dello Stato resta invariata⁹⁰¹:

"Considerato, pertanto, che la peculiare dilatazione della competenza legislativa provinciale trova esclusiva giustificazione nella circostanza che essa sia funzionale «alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità» (sentenza n. 340 del 1996), ne deriva che, ogni qualvolta la predetta finalità non sia riscontrabile, da un lato, riemergono gli ordinari impedimenti alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di diritto privato e di esercizio della giurisdizione (sentenza n. 405 del 2006) e, dall'altro, la competenza nelle predette materie del legislatore statale, simmetricamente, conserva l'abituale estensione."

D. Conclusioni

La Provincia autonoma di Bolzano anche dopo il 1992 mantiene potere regolamentare in materia di minime unità culturali e masi chiusi nonché di comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini ed esercita la potestà legislativa che le compete, in particolare in materia di masi chiusi.

La Provincia autonoma è autorizzata a disciplinare in deroga la materia del maso chiuso, anche nell'ambito del diritto civile e processuale, sempre che le disposizioni siano funzionali al mantenimento dell'istituto del maso chiuso nelle sue finalità e caratteristiche fondamentali. Se da un lato la potestà regolamentare già prima del 1992, in materia di maso chiuso, non si muoveva più *"nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente"*, che pure avrebbero giustificato una disciplina in deroga all'ordinamento costituzionale, dall'altro ha consentito però di mantenere inalterati i valori fondamentali dell'istituto del maso chiuso, ossia la conservazione della proprietà familiare e la redditività, anche a fronte di mutate circostanze economico-sociali. La potestà legislativa della Provincia autonoma non è sostanzialmente cambiata dal 1992.

9. Artigianato (art. 8, n. 9, StA)

⁹⁰¹ C.cost. sentenza n. 173/2010, CID p. 3.1 (Ammissibilità di un tentativo di conciliazione obbligatoria).

A. Situazione al 1992

Già nel 1° Statuto di autonomia l'artigianato rientrava fra le competenze primarie attribuite alla Provincia di Bolzano e resta materia di competenza primaria della Provincia anche ai sensi dell'art. 8, n. 9, StA. L'art. 1 del DPR 31 luglio 1978, n. 1978⁹⁰² dispone che siano trasferite alla Provincia autonoma di Bolzano le attribuzioni in materia di artigianato esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla Regione. Sia lo Statuto di autonomia che la norma di attuazione non contengono però alcuna definizione della materia; pertanto i relativi ambiti di applicazione sono stati ripresi dalla disciplina delle funzioni amministrative riconosciute alle regioni a statuto ordinario.⁹⁰³

Con DPR n. 616/1977 furono delegate alle regioni a statuto ordinario precise funzioni amministrative, la cui applicabilità venne estesa in forza dell'art. 9, commi 1 e 3, dell'art. 10, comma 1, e dell'art. 11, comma 2, del DPR n. 526/1987, anche agli ambiti di competenza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano.⁹⁰⁴

Ai sensi dell'art. 63, comma 1, del DPR n. 616/1977 la funzione amministrativa delle regioni in materia di artigianato prevede che⁹⁰⁵ *“le funzioni amministrative comprendono anche le funzioni esercitate in materia dalla Camera di commercio, la promozione della cooperazione fra imprese artigiane e ulteriori attività, come la tenuta dell'albo delle imprese artigiane”*.

Non rientrano nel settore dell'artigianato l'addestramento e la formazione professionale, l'istruzione secondaria (con riferimento all'istruzione professionale) e l'apprendistato, in quanto materie specifiche di competenza statutaria.⁹⁰⁶

⁹⁰² GU n. 70 del 12.3.1979.

⁹⁰³ cfr. *Avolio*, Le attività produttive: Artigianato in *Marko/Ortino/Palermo* (Ed.), L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano (2001) 356 (356); *Bronzetti* (1985) 90; *Reggio d'Acì* (1994) 134.

⁹⁰⁴ Vedere al riguardo sub III.3.B.

⁹⁰⁵ *“Le funzioni amministrative relative alla materia ‘artigianato’ concernono le attività attinenti alla produzione di beni e servizi in forma artigianale, secondo la disciplina prevista dalle leggi vigenti, nonché le imprese artigiane individuali ed in forma associata, la tutela, lo sviluppo e l'incremento delle stesse, l'organizzazione amministrativa concernente l'artigianato. [...]”*

⁹⁰⁶ cfr. l'art. 8, n. 29, l'art.9, n. 2, e l'art. 4 dello Statuto di autonomia. Vedere inoltre le osservazioni sub IV.29, V.2 e 4.

La competenza può essere suddivisa in due blocchi principali: l'ordinamento dell'artigianato nonché la tutela e la promozione dell'artigianato.⁹⁰⁷ Anche la legge quadro nazionale sull'artigianato (legge 8 agosto 1985, n. 443),⁹⁰⁸ all'art. 1, riconosce alle Regioni la potestà di emanare "*provvedimenti diretti alla tutela ed allo sviluppo dell'artigianato*". L'art. 2 della stessa legge 443/1985 definisce l'imprenditore artigiano come "colui che esercita personalmente, professionalmente e in qualità di titolare, l'impresa artigiana, [...] svolgendo in misura prevalente il proprio lavoro, anche manuale, nel processo produttivo". L'impresa artigiana viene invece definita secondo criteri quantitativi ai sensi dell'art. 4 della legge n. 443/1985 e deve avere, come scopo prevalente, la produzione di beni o la prestazione di servizi.

La norma statale non prevede alcuna delimitazione dell'artigianato in base alla tipologia produttiva, con la conseguente difficoltà a distinguere chiaramente gli ambiti propri dell'artigianato da quelli dell'industria; di conseguenza anche l'estensione della competenza provinciale primaria non sembra chiaramente definita, poiché la Provincia, in tema di "incremento della produzione industriale", può esercitare solo competenze secondarie ai sensi dell'art. 9, n. 8, StA.⁹⁰⁹

Anche il legislatore provinciale in tema di ordinamento e di promozione dell'artigianato si è orientato alla suddivisione per blocchi, emanando in materia la legge provinciale 26 marzo 1982, n. 11⁹¹⁰ recante "Nuovi incentivi per l'incremento dell'artigianato in provincia di Bolzano". La legge provinciale di riferimento per l'ordinamento dell'artigianato è stata la l.p. 16 febbraio 1981, n. 3⁹¹¹ ("Ordinamento dell'artigianato e della formazione professionale"), alla quale sono state introdotte importanti modifiche con la legge provinciale 11 aprile 1990, n. 8⁹¹². Con

⁹⁰⁷ Vedere *Bronzetti* (1985), pag. 90 e segg. nonché *Avolio* (2001), pag. 357.

⁹⁰⁸ GU n. 199 del 24.8.1985.

⁹⁰⁹ *Avolio* (2001), 357. Vedere in merito l'art. 9, n. 8, StA e le argomentazioni sub V.8.

⁹¹⁰ BUR n. 15 del 6.4.1982.

⁹¹¹ Num. straord. n. 1 del BUR n. 15 del 20.3.1981.

⁹¹² BUR n. 20 del 24.4.1990.

d.P.G.P. 19 settembre 1991, n. 21⁹¹³ sono stati definiti i singoli profili professionali con i relativi ambiti, le competenze e conoscenze professionali.

La Corte costituzionale ha trattato in diverse sentenze l'ambito di competenza dell'artigianato e si è espressa in materia. Già con sentenza n. 6/1956 l'obbligo di iscrizione nell'apposito albo per l'esercizio dell'attività artigiana, normato dalla Provincia di Bolzano, venne dichiarato anticostituzionale, in quanto, non essendo contemplata a livello nazionale, la prescrizione rappresentava una violazione dell'art. 120, comma 3, della Costituzione, che vieta espressamente agli enti territoriali regionali di limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualsiasi parte del territorio nazionale la loro professione; essa rappresentava inoltre una violazione al principio della libera concorrenza.⁹¹⁴

La Corte costituzionale si occupa della stessa materia nella sentenza n. 168/1987, con la quale prende in esame la disciplina per l'accesso all'attività artigiana contenuta nell'ordinamento dell'artigianato del 1981. Per l'esercizio dell'attività artigiana era prevista infatti l'iscrizione obbligatoria all'albo degli artigiani, che presupponeva il superamento dell'esame di maestro artigiano o il possesso dell'abilitazione professionale. L'inserimento all'albo degli artigiani era richiesto anche per l'esercizio autonomo dell'attività artigianale, poiché per l'iscrizione nel registro occorreva l'iscrizione all'albo.⁹¹⁵ Secondo la Corte costituzionale la Provincia non può limitare l'esercizio dell'attività artigiana, poiché l'art. 120, comma 3, della Costituzione non consente di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, e poiché l'esercizio della competenza provinciale in materia di artigianato deve avvenire in sintonia con i principi, costituzionalmente sanciti, della uguaglianza, unità e indivisibilità della Repubblica, del diritto al lavoro e della libera iniziativa economica privata.⁹¹⁶ L'imposizione di presupposti di accesso è riservata pertanto al legislatore nazionale, poiché la materia interessa sostanzialmente interessi tutelati dallo Stato, come la sicurezza e

⁹¹³ Suppl. ord. al BUR n. 46 del 22.10.1991.

⁹¹⁴ C.cost. sentenza n. 6/1956, CID.

⁹¹⁵ cfr. Corte cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 3.

⁹¹⁶ C. cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 6.

l'incolumità pubblica, l'ordine pubblico, l'igiene e la salute.⁹¹⁷ In base a questa argomentazione e in combinato disposto con le relative disposizioni della legge quadro nazionale, la Corte costituzionale ha infine stabilito il principio dell'ordinamento giuridico secondo cui l'accesso alle attività artigianali è sostanzialmente libero e, di regola, può essere limitato solo dallo Stato, e solo in casi eccezionali dalle Regioni e Province autonome (*„[...] può essere consentita a regioni e province autonome solo se sia necessariamente e razionalmente correlata a peculiari esigenze locali.“*).⁹¹⁸

La Corte costituzionale considera che i principi della legge quadro nazionale, in quanto principi dell'ordinamento giuridico, siano applicabili anche alle Regioni a statuto speciale, nonostante l'art. 16, comma 6, della legge n. 443/1985 lo escluda espressamente:

"Le norme della presente legge non si applicano nel territorio delle regioni a statuto speciale e delle province autonome che abbiano competenza primaria in materia di artigianato e formazione professionale."

La Corte costituzionale in relazione all'art. 13, comma 6, della legge n. 443/1985, si è espressa come segue:

"Con tale disposizione, invero, il legislatore nazionale non ha fatto che riconoscere che l'attribuzione di una competenza primaria nella materia de qua autorizza regioni speciali e province autonome ad emanare una normativa che può per aspetti che non abbiano valore di principi discostarsi da quella prefigurata nella legge-quadro."⁹¹⁹

La sentenza n. 886/1988 della Corte costituzionale era preceduta da due sentenze della Corte di cassazione, nelle quali si dichiarava che l'inquadramento dell'artigiano operato dalla Provincia in base alla definizione contenuta nell'ordinamento provinciale sull'artigianato non è efficace ai fini del trattamento previdenziale agevolato previsto dalla legge nazionale.⁹²⁰

Il giudizio promosso dalla Provincia di Bolzano per conflitto di attribuzioni in materia di artigianato non è stato ulteriormente trattato dalla Corte costituzionale es-

⁹¹⁷ C. cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 6.

⁹¹⁸ C. cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 8.

⁹¹⁹ C. cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 7.

⁹²⁰ cfr. Corte cost. sentenza n. 886/1988, CID pt. 1.

sendo venuta meno la materia del contendere in considerazione dell'efficacia retroattiva della norma nazionale.⁹²¹

In seguito però la stessa norma nazionale venne dichiarata incostituzionale: nella sentenza n. 336/1989 la Corte costituzionale negò che una definizione di impresa artigiana generata dalle autonomie speciali e divergente da quella contenuta nella norma nazionale potesse avere efficacia anche a fini previdenziali, non essendo la previdenza sociale materia di competenza (primaria) delle Province autonome (nella fattispecie si trattava di una impresa della provincia di Trento).⁹²² Contestualmente la Corte costituzionale ribadisce che nell'ambito della competenza primaria esercitata dalla Provincia in materia di artigianato rientri in generale anche una propria definizione di impresa artigiana:

"Tale conclusione, naturalmente, non impedisce in alcun modo che le medesime Regioni o Province dettino, per effetti diversi da quelli previdenziali, proprie definizioni dell'impresa artigiana nell'esercizio e nei limiti della competenza esclusiva ad esse costituzionalmente attribuita."⁹²³

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Fra il 1992 e la riforma costituzionale del 2001 non si registrano pronunce della Corte costituzionale significative ai fini dell'esercizio della potestà legislativa primaria della Provincia in materia di artigianato. La Provincia autonoma di Bolzano con dPP 4 maggio 2000, n. 19⁹²⁴ "Semplificazione di procedure in materia di artigianato" ha previsto la cancellazione dell'albo delle imprese artigiane e l'introduzione dell'iscrizione nel registro del commercio come "impresa artigiana". Ulteriori disposizioni provinciali riguardanti il settore dell'artigianato sono la l.p. 21 dicembre 1992, n. 45⁹²⁵ recante "Modifiche all'ordinamento dell'artigianato e della

⁹²¹ art. 5, comma 9, d.l. n. 536 del 30.12.1987 (GU n. 304 del 31.12.1987), convertito con modificazioni dalla legge n. 48 del 29.2.1988 (GU n. 50 del 1.3.1988): "[...] l'efficacia costitutiva della iscrizione dell'impresa artigiana negli albi, disciplinata dalle leggi emanate dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome che abbiano competenza primaria in materia di artigianato e formazione professionale, fa stato, sin dalla data di entrata in vigore delle medesime leggi, a tutti gli effetti, ivi compresa la definizione dell'impresa ai fini previdenziali."

⁹²² C. cost. sentenza n. 336/1989, CID pt. 3. Ai sensi dell'art. 6, comma 1, Sta alla Regione è riconosciuta potestà legislativa esclusivamente integrativa in materia di previdenza e assicurazioni sociali.

⁹²³ C. cost. sentenza n. 336/1989, CID pt. 3.

⁹²⁴ BUR n. 26 del 20.6.2000.

⁹²⁵ BUR n. 1 del 5.1.1993.

formazione professionale artigiana" e la l.p. 13 febbraio 1997, n. 4⁹²⁶ "Interventi della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige per il sostegno dell'economia", riguardante invece le misure finalizzate alla promozione e allo sviluppo dell'artigianato. Il conferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni, disposto con d.lgs. 112/1998, non ha introdotto alcuna novità nel settore dell'artigianato (art. 12 e segg.), in quanto già il DPR n. 616/1977 ne aveva disposto la delega quasi integrale.⁹²⁷

C. Sviluppi dal 2001 in poi

La riforma costituzionale del 2001 ha modificato l'attribuzione di competenze fra Stato e Regioni. Se fino al 2001 per le Regioni a statuto ordinario questa materia era chiaramente demandata alla potestà legislativa concorrente (art. 117 della Cost.), con la riforma costituzionale essa non è più annoverata all'art. 117, e rientra pertanto fra le materie di competenza residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4 della Cost..⁹²⁸ Contrariamente a quanto avviene per altri ambiti di competenza residuale, come gli appalti pubblici, la Corte costituzionale riconosce la potestà legislativa delle Regioni in materia di artigianato:

"L'art. 117 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non annoverando l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente demanda questa materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, modificando in tal modo la precedente previsione costituzionale, che invece assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato, prevedendo la competenza concorrente delle Regioni. Appartiene pertanto alla competenza legislativa residuale delle Regioni l'adozione di misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e [...] la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere."⁹²⁹

L'attestazione della competenza residuale da parte della Corte costituzionale significa che non sono state rilevate sostanziali sovrapposizioni con le competenze trasversali nazionali; esse pertanto non possono interferire con la competenza provinciale. Questo è confermato, in riferimento alla competenza trasversale dello

⁹²⁶ BUR n. 13 del 18.3.1997.

⁹²⁷ vedere *Roccella*, Commento all'articolo 12, *Le Regioni* n. 3-4, 1998, pag. 526 (527).

⁹²⁸ Vedi al riguardo le osservazioni sub III.5.B.

⁹²⁹ C. cost. sentenza n. 162/2005, CID pt. 3.

Stato in materia di tutela della concorrenza, dalla sentenza della Corte cost. n. 162/2005 in materia di misure di incentivazione dell'artigianato:

*"Deve anzitutto escludersi che l'incremento delle disponibilità del fondo [...] sia riconducibile alla materia 'tutela della concorrenza', nel suo profilo dinamico e promozionale [...]."*⁹³⁰

Si pone ora il quesito se la competenza primaria fissata per Statuto in materia di artigianato sia considerata prevalente o se invece la competenza residuale ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Cost. sia considerata e di conseguenza applicata come regime più favorevole in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Un indizio a favore di quest'ultima interpretazione è contenuto nella sentenza n. 165/2007, nella quale la Corte costituzionale in riferimento alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che pure ha competenza primaria in materia di artigianato,⁹³¹ si pronuncia come segue:

*"[...] alcune delle materie sulle quali incidono le norme impugnate (in particolare, commercio, industria e artigianato) sono riconducibili alla competenza legislativa regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), rispetto alla quale, come questa Corte ha già affermato, gli artt. 117 e l'art. 118 Cost. delineano forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo statuto regionale, in quanto detta competenza è soggetta ai limiti generali stabiliti dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, fra i quali non vi è, ad esempio, quello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenza n. 274 del 2003), né quello dell'interesse nazionale, indicati dallo statuto speciale (sentenza n. 328 del 2006). Pertanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare "forma di autonomia" espressa dalle norme del titolo V della parte seconda della Costituzione in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria si applica anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in quanto "più ampia" rispetto a quella prevista dallo statuto, con conseguente corretta evocazione degli artt. 117 e 118 Cost."*⁹³²

Con legge provinciale 3 ottobre 2005, n. 8⁹³³ venne introdotta una nuova disposizione all'art. 14 della l.p. n. 3/1981, in base alla quale, salvo quanto previsto a livello statale in ordine all'abilitazione professionale di odontotecnico, viene autorizzato ad esercitare tale professione anche chi ha conseguito il nuovo titolo di maestro odontotecnico istituito e regolamentato su base provinciale. Tale disposizione fu impugnata dal Governo nazionale e la Corte costituzionale si è pronunciata in merito nella sentenza n. 423/2006. Contrariamente alle argomentazioni

⁹³⁰ C. cost. sentenza n. 162/2005, CID pt. 3.

⁹³¹ cfr. art. 4, n. 7, della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (GU n. 29 del 1.2.1963), e s.m.

⁹³² C. cost. sentenza n. 165/2007, CID pt. 4.3.

addotte dalla Provincia autonoma, secondo cui la norma rientrerebbe nelle competenze provinciali in materia di artigianato, la Corte cost. ritiene invece che essa esorbiti dalla competenza legislativa concorrente in materia di "professioni" (art. 117, comma 3, Cost.).⁹³⁴ La competenza in materia di professioni, non menzionata nello Statuto speciale, in forza dell'art. 10 della legge cost. 3/2001⁹³⁵ viene estesa anche alle Province autonome; resta riservata allo Stato, oltre all'individuazione delle figure professionali e relativi profili e alla formazione professionale, anche la disciplina dei titoli necessari all'esercizio delle professioni e l'istituzione dei relativi albi:

*"[...] la Corte ha già affermato che sono riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006; n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005; n. 353 del 2003), sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006), sia l'istituzione di nuovi albi (sentenze n. 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005)."*⁹³⁶

La legge provinciale 25 febbraio 2008, n. 1⁹³⁷ disciplina il nuovo ordinamento dell'artigianato, che abroga il precedente del 1981. La nuova legge provinciale contiene sia la definizione di imprenditore artigiano (art. 3 l.p. 1/2008) che quella di impresa artigiana (art. 4 l.p.1/2008); quest'ultima, contrariamente alla disciplina contenuta nella legge quadro nazionale del 1985, non viene definita in base a criteri quantitativi, ma sulla base di precise caratteristiche (ossia, un'attività effettuata prevalentemente su commissione e la mancanza di una divisione sistematica del lavoro). L'attività deve essere inoltre inserita nell'elenco delle attività artigiane di cui all'art. 9, comma 1, della l.p. n. 1/2008, che comprende oltre 500 attività.⁹³⁸ L'ordinamento dell'artigianato disciplina anche la formazione di maestro e fissa disposizioni particolari per l'esercizio di alcune professioni artigiane.

L'art. 22, comma 1, della l.p. n. 1/2008 stabilisce che *"per le attività artigianali il cui esercizio è subordinato al superamento di un esame e a una qualifica profes-*

⁹³³ BUR n. 42 del 18.10.2005.

⁹³⁴ cfr. Corte cost. sentenza n. 423/2006, CID pt. 5.1.

⁹³⁵ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 5.E.

⁹³⁶ C. cost. sentenza n. 423/2006, CID pt. 5.2.

⁹³⁷ Supplemento n. 1 al BUR n. 11 del 11.3.2008. Per il regolamento di esecuzione sull'artigianato vedere il d.P.P. 19 maggio 2009, n. 27 (BUR n. 27 del 30.6.2009).

⁹³⁸ cfr. allegato alla delibera della Giunta provinciale n. 1892 del 9.12.2013, consultabile al link <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

sionale di base, devono essere stabiliti profili professionali che dovranno definire i rispettivi ambiti di attività nonché le conoscenze e competenze professionali necessarie all'esercizio dell'attività a regola d'arte". I profili professionali sono elencati all'art. 1 del dPGP n. 21/1991, e succ. mod., che, in allegato, comprende anche i relativi ambiti professionali, le applicazioni tecniche e le conoscenze professionali.

Con sentenza n. 203/2012 la Corte costituzionale respinse un ricorso della Provincia autonoma di Trento, che contestava un vizio di legittimità nella immediata applicabilità per la provincia di Trento dell'istituto di procedura amministrativa della "Segnalazione certificata di inizio di attività – Scia"⁹³⁹. Il nuovo istituto riguarda, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge n. 241/1990, anche l'inizio di attività artigianale:

"Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato[...]."

Esso consente inoltre ai sensi dell'art. 19, comma 2, della legge n. 241/1990 quanto segue:

"L'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata [...] dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente."

La Corte costituzionale riconduce tale disposizione alle potestà esclusiva dello Stato in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lit m, Cost.) e considera pertanto giustificata una limitazione delle competenze provinciali anche in materia di artigianato.⁹⁴⁰

⁹³⁹ cfr. art. 19, della legge n. 241 del 7.8.1990 (GU n.192 del 18.8.1990), e s.m. art. 49, comma 4/bis, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Suppl. ord. n. 114 alla GU n. 125 del 31.5.2010), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (Suppl. ord. n. 174/L alla GU n. 176 del 30.7.2010).

⁹⁴⁰ C. cost. sentenza n. 203/2012, CID pt. 8.

Infine, il regolamento d'esecuzione sull'ordinamento dell'artigianato (dPGP n. 27/2009) venne modificato con dPP 16 dicembre 2014, n. 32⁹⁴¹.

D. Conclusioni

Già prima del 1992 la Corte costituzionale con sentenza n. 168/1987 dichiarò costituzionalmente illegittime le disposizioni provinciali che fissavano l'obbligatorietà degli esami di abilitazione, con la motivazione che i principi sanciti dalla legge quadro nazionale n. 443/1985, in quanto principi dell'ordinamento giuridico, rappresentavano un limite anche all'esercizio della competenza del legislatore provinciale.

In materia di promozione dell'artigianato non si evidenziano a partire dal 1992 particolari sviluppi per quanto riguarda la competenza legislativa e amministrativa della Provincia autonoma di Bolzano.

In generale la competenza primaria della Provincia è quasi incontestabile e questo viene implicitamente confermato anche dalla Corte costituzionale quando riconosce alle regioni a statuto ordinario competenza residuale in materia di artigianato. In base alla sentenza pronunciata dalla Corte cost. n. 165/2007 nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, si può presumere che la Corte, anche nel caso delle autonomie speciali, inquadrebbe l'artigianato come materia di competenza residuale ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione.

Per quanto concerne l'ordinamento dell'artigianato, la distinzione fra impresa artigiana e industriale, operata in aderenza alla legge quadro nazionale, venne definita con maggiore trasparenza nel nuovo ordinamento dell'artigianato del 2008. La legge provinciale n. 1/2008 infatti, che elenca le caratteristiche salienti dell'azienda artigiana, diversamente dai criteri quantitativi disciplinati dalla legge quadro nazionale, consente di operare una chiara distinzione rispetto all'impresa industriale. Questa disciplina non è stata impugnata dal Governo.

⁹⁴¹ BUR n. 51 del 23.12.2014.

Dal 2001 le questioni specifiche sul fronte delle competenze trattate dalla Corte costituzionale hanno riguardato principalmente l'ordinamento dell'artigianato e, in particolare, i profili professionali. Nella pronuncia negativa per la Provincia di Bolzano di cui alla sentenza n. 423/2006, riguardante esclusivamente la professione di maestro odontotecnico, la Corte costituzionale, basandosi sulla competenza concorrente in materia di professioni di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, stabilì che la definizione di professioni, profili professionali, percorsi formativi, e qualificazioni necessarie nonché l'istituzione di nuovi albi professionali fosse di esclusiva competenza dello Stato.

L'ordinamento dell'artigianato del 2008, che all'art. 22 attribuisce al competente assessore il compito di definire i profili professionali per l'artigianato, che presupponevano una qualifica professionale di base, non venne impugnato dal Governo centrale. Pur tuttavia la giurisprudenza della Corte costituzionale, che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di definizione dei profili professionali, potrebbe rivelarsi problematica in futuro, in considerazione del fatto che la definizione e la configurazione delle professioni rappresentano una parte importante della potestà provinciale, soprattutto se unite alla formazione di maestro artigiano.

10. Edilizia sovvenzionata (art. 8, n. 10, StA),

A. Situazione al 1992

L'art. 8, n. 10, dello Statuto di autonomia attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano, in attuazione della misura n. 12 del Pacchetto, la potestà legislativa primaria in materia di edilizia abitativa agevolata, con la seguente formulazione: "edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico, comprese le agevolazioni per la costruzione di case popolari in località colpite da calamità e le attività che enti a carattere extra provinciale esercitano nelle province con finanziamenti pubblici.". Già il 1° Statuto di auto-

nomia, all'art. 11, n. 11, aveva previsto l'attribuzione alla Provincia della competenza legislativa primaria in materia di "case popolari".

La ripartizione degli stanziamenti destinati all'edilizia abitativa agevolata deve avvenire, ai sensi dell'art. 15, comma 2, StA, in attuazione della misura del Pacchetto n. 88, in proporzione alla consistenza di ciascun gruppo linguistico e in riferimento all'entità del relativo bisogno. La Corte costituzionale ha sottolineato che questa disposizione deve essere considerata una eccezione al generale principio di eguaglianza e, come tale, non vada applicata nei casi non esplicitamente previsti dalla legge:

"[...] vale osservare che il criterio di ripartizione dei benefici in materia di edilizia sociale fondato sull'appartenenza etnica costituisce, come peraltro anche l'ordinanza di rimessione riconosce, un'eccezione al generale principio di eguaglianza e quindi, secondo le comuni regole di ermeneutica, non risulta applicabile oltre i casi espressamente previsti dalla legge."⁹⁴²

In mancanza delle norme di attuazione che potessero fornire ulteriori elementi di concretezza, la Provincia di Bolzano, in base alla formulazione generica contenuta nello Statuto di autonomia, è sostanzialmente competente per l'emanazione di tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi riguardanti la destinazione di finanziamenti per scopi abitativi.⁹⁴³ L'art. 24 del DPR n. 381/1974⁹⁴⁴ prevede comunque una regolamentazione in deroga rispetto alla competenza globale esercitata dalla Provincia, che *riserva "allo Stato la costruzione di alloggi per propri dipendenti la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione in loco di un determinato servizio."*

Una panoramica sugli ambiti di intervento finanziati dall'edilizia abitativa agevolata è contenuta all'art. 93, comma 1, del DPR n. 616/1977⁹⁴⁵:

"Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di

⁹⁴² C. cost. sentenza n. 227/1987, CID pt. 3.

⁹⁴³ Ivi compresa l'erogazione dei mutui agevolati [per la casa], cfr. C.cost. sentenza n. 217/1988, CID pt. 3.

⁹⁴⁴ Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica e opere pubbliche, GU n. 223 del 27.8.1974.

⁹⁴⁵ SO alla GU n. 234 del 29.8.1977. L'applicabilità della norma anche alla Provincia autonoma di Bolzano si evince anche dall'art. 9, commi 1 e 3, e dagli artt. 10, comma 1, e 11, comma 2, della norma di attuazione di cui al D.P.R. 526/1987, GU n. 301 del 28.12.1987. Vedi sub II.3.B.

edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento."

Secondo la stessa logica e in base all'art. 68 StA, che preclude alla Provincia la possibilità di succedere nei beni e diritti patrimoniali dello Stato "*riguardanti servizi di carattere nazionale*", sono stati trasferiti alla Provincia autonoma di Bolzano i seguenti beni immobili:

"gli edifici destinati ad alloggi economici e popolari di proprietà dello Stato, ad eccezione degli alloggi la cui concessione sia essenzialmente condizionata alla prestazione in loco di un determinato servizio presso pubbliche amministrazioni ovvero che si trovano negli stessi immobili nei quali hanno sede uffici, comandi, reparti o servizi delle amministrazioni predette. [...]"⁹⁴⁶

Nel contesto del conflitto di competenze concernente la costruzione ovvero l'assegnazione di abitazioni per i dipendenti della telefonia di Stato, la Corte costituzionale stabilì che la deroga prevista all'art. 24 del DPR 381/1974 andava interpretata in maniera estensiva e che pertanto interessava tutti gli immobili che hanno un legame funzionale con tali servizi statali:

"[...] e va da sé che la previsione normativa comprende non solo gli immobili in cui il servizio stesso viene espletato, ma anche quelli ad esso funzionalmente collegati.

*[...]nel senso che comprende tutti gli alloggi comunque concessi ai dipendenti, alla sola condizione che essi espletino in loco le mansioni pubbliche, alle quali sono preposti."*⁹⁴⁷

L'art. 93, comma 3, del DPR 616/1977 contempla un'ulteriore eccezione per la competenza statale in materia di "*programmazione nazionale*":

"[...] Lo Stato attua la programmazione nazionale nel settore della edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 11, primo comma, del presente decreto."

In base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, gli interventi in materia di edilizia abitativa agevolata adottati dallo Stato nell'esercizio della propria competenza di indirizzo e coordinamento vanno sempre considerati legittimi nella misura in cui rispondono a un reale bisogno derivante da pressanti criticità del mercato immobiliare e a condizione che gli interventi statali non travalichino i limiti dell'interesse nazionale; in particolare, a condizione:

⁹⁴⁶ art. 8, lit b), del DPR 115/1973, Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione, G.U. 18 aprile 1973, n. 101.

⁹⁴⁷ C. cost. sentenza n. 287/1985, CID pt. 3.

"[...]

a) che sia effettivamente sussistente un interesse nazionale, il quale appaia ragionevolmente correlato a esigenze unitarie, insuscettibili di qualsiasi frazionamento;

b) che lo specifico interesse invocato sia così imperativo o stringente (oppure così urgente) da giustificare l'intervento statale anche in un'area in via di principio sottratta allo stesso;

c) che la disciplina posta in essere dallo Stato, considerata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia non solo contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato, ma appaia anche essenziale o necessaria per l'attuazione del medesimo interesse.⁹⁴⁸

Sebbene la Provincia detenga competenza primaria in materia, l'iniziativa statale è giustificata in forza di un diritto sociale fondamentale del cittadino sancito dall'art. 47, comma 2, della Cost., secondo cui la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione". È pertanto compito dello Stato fornire le garanzie minime necessarie al godimento di tale diritto.⁹⁴⁹ Per la Corte costituzionale gli interventi dello Stato sono giustificati in particolare quando si discostano dalle misure previste dalle disposizioni provinciali, come nel caso dei fondi statali destinati a comuni di grandi dimensioni:

"Data dunque la diversa sfera di incidenza e la diversa finalità dei due tipi di intervento, le provvidenze provinciali non sono idonee a precludere la valida applicazione nella Provincia dell'atto impugnato. A ben vedere, si tratta di interventi paralleli, che non si pongono in rapporto di interferenza o di incompatibilità reciproca."⁹⁵⁰

I finanziamenti dello Stato destinati all'edilizia abitativa agevolata devono essere impiegati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 386/1989⁹⁵¹ e dell'art. 12 del d.lgs. n. 268/1992.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Anche in seguito la Corte costituzionale confermò la competenza statale in materia di alloggi da destinare ai propri dipendenti, evidenziando le diversità che caratterizzano la funzione dell'edilizia abitativa agevolata e le relative finalità sociali rispetto a quella degli alloggi di servizio, che sono principalmente deputate al buon andamento della pubblica amministrazione:

⁹⁴⁸ C. cost. sentenza n. 217/1988, CID pt. 4. Vedi anche C. cost. – sentenza n. 49/1987 CID pt. 5.

⁹⁴⁹ C. cost. sentenza n. 217/1988, CID pt. 5.2 confermata con C. cost. sentenza n. 399/1988, CID pt. 2.

⁹⁵⁰ C. cost. sentenza n. 399/1989, CID pt. 3.

⁹⁵¹ Vedi in dettaglio sub III.8.

*"Tali immobili, non meno degli alloggi di servizio in senso stretto, si differenziano dalla destinazione propria dell'edilizia residenziale pubblica. Questa ha essenzialmente ed esclusivamente "finalità sociali" (cfr. sent. n. 347 del 1993), che la qualificano come servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti" (sentenze nn. 155 e 217 del 1988). Gli alloggi di servizio, invece, hanno primariamente una finalità organizzativa del buon andamento della pubblica amministrazione, facilitando ai suoi dipendenti, e così favorendone la mobilità, il reperimento nella sede del loro ufficio di appartamenti decorosi con canone di affitto proporzionato allo stipendio. Solo indirettamente e non necessariamente essi contribuiscono alla finalità sociale generale di favorire l'accesso all'abitazione dei cittadini meno abbienti."*⁹⁵²

La riorganizzazione a livello nazionale dell'edilizia sociale pubblica di cui all'art. 59 e segg. del d.lgs. n. 112/1998 non è applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, in quanto allo stato non era ancora stata emanata la norma di attuazione prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 112/1998.⁹⁵³

Con l'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431⁹⁵⁴ fu istituito un fondo nazionale di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione sul libero mercato. La disposizione trova applicazione anche in provincia di Bolzano, in quanto stabilisce che i requisiti minimi necessari per beneficiare del contributo vengano definiti d'intesa con il Ministero dei lavori pubblici (art. 4) e riconosce alle Province la possibilità di "concorrere al finanziamento degli interventi [...] con proprie risorse iscritte nei rispettivi bilanci."(art. 6). Per quanto concerne la gestione dei fondi, che è affidata ai comuni ai sensi dell'art. 11, commi 7 e 8, della legge n. 431/1998, la Corte costituzionale ha stabilito, in una causa intentata dalla Provincia di Trento, che le relative disposizioni vadano interpretate alla luce dello Statuto di autonomia e fa pertanto salve le competenze delle Province in materia.⁹⁵⁵

Nel 2001 la modifica introdotta all'art. 11, comma 7, della legge 431/1998⁹⁵⁶ prevede la possibilità di nomina di un commissario del Governo straordinario nel caso in cui la Provincia non ottemperi entro 90 giorni all'erogazione dei finanziamenti ai comuni:

⁹⁵² C. cost. sentenza n. 417/1994, CID pt. 6.

⁹⁵³ Vedi al riguardo le osservazioni sub III.4.B.

⁹⁵⁴ *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo* (Suppl. ord. n. 203 alla GU n. 292 del 15.12.1998).

⁹⁵⁵ C.cost. sentenza n. 520/2000, CID pp. 7 e 8.

⁹⁵⁶ art. 1, comma 2, della legge n. 21/2001, *Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione* (GU n. 45 del 23.2.2001).

"Qualora le risorse di cui al comma 5 non siano trasferite ai comuni entro novanta giorni dall'effettiva attribuzione delle stesse alle regioni e alle province autonome, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, previa diffida alla regione o alla provincia autonoma inadempiente, nomina un commissario ad acta; gli oneri connessi alla nomina ed all'attività del commissario ad acta sono posti a carico dell'ente inadempiente."

Anche questa disposizione venne giudicata incostituzionale in considerazione del fatto che alla Provincia autonoma compete esclusivamente il compito di definire proprie modalità di erogazione dei fondi, che deve in ogni caso avvenire nel rispetto delle finalità definite dallo Stato:

"L'utilizzazione «secondo normative provinciali» dei fondi statali attiene, dunque, solo alle modalità del loro impiego e non anche alla scelta se impiegarli, ovvero all'individuazione dello scopo da realizzare. L'utilizzazione deve infatti avvenire «nell'ambito del corrispondente settore», ossia del settore cui si riferisce il finanziamento statale."⁹⁵⁷

C. Sviluppi dal 2001 in poi

L'art. 117, comma 2, lit m) della Cost. contempla fra le competenze esclusive dello Stato anche la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

La Corte costituzionale ha sottolineato che la riforma costituzionale non ha comportato modifiche sostanziali in materia di edilizia sovvenzionata. Resta ancora di competenza dello Stato la determinazione di prestazioni minime per l'intero territorio nazionale:

"Anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, i termini della questione non sono sostanzialmente cambiati, giacché spetta allo Stato «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti», mediante «la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 94 del 2007), «strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» (sentenza n. 166 del 2008)."⁹⁵⁸

Nell'indicare le prestazioni minime, lo Stato non può per altro entrare nel merito delle modalità di gestione amministrativa, in quanto verrebbe messa in discussione la potestà primaria della Provincia:

⁹⁵⁷ C. cost. sentenza n. 28/2003, CID pt. 4.

⁹⁵⁸ C. cost. sentenza n. 209/2009, CID pt. 2.2.

"Il fine generale di tutela di un diritto fondamentale di natura sociale non può giustificare la vanificazione di una competenza primaria attribuita alle Province autonome dallo statuto speciale, avente rango di legge costituzionale. È evidente, infatti, che la competenza di cui al n. 10) dell'art. 8 del suddetto statuto verrebbe ad essere completamente svuotata se il perseguimento, da parte dello Stato, dell'obiettivo di ridurre il disagio abitativo implicasse la possibilità di disciplinare minutamente tutte le attività amministrative connesse all'attuazione pratica degli interventi."⁹⁵⁹

Sul piano formale lo Stato può disciplinare la materia solo con legge e non con atti amministrativi:

"Al riguardo, occorre osservare che si versa in materie di competenza primaria delle Province autonome (edilizia sovvenzionata, assistenza e beneficenza pubblica) e che ogni intervento limitativo dello Stato in tali ambiti deve essere stabilito con legge, sia nell'ipotesi in cui si ritenga che l'intervento assicuri la garanzia dei livelli minimi di tutela dei diritti sociali, secondo la giurisprudenza di questa Corte prima richiamata, sia in via generale, in forza del disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, norma di attuazione che regola i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale. Tale norma consente allo Stato di porre in essere interventi limitativi di competenze delle Province autonome solo con legge."⁹⁶⁰

Delle varie, successive integrazioni dell'art. 11 della legge n. 431/1998⁹⁶¹ va menzionata in particolare l'ultima, introdotta dall'art. 2 del decreto legge 47/2014⁹⁶². Questa riconosce alla Provincia, oltre alla possibilità, già accennata, di integrare i finanziamenti con mezzi propri, anche il diritto di intervenire nella definizione delle finalità del fondo onde ottimizzarne l'efficienza (comma 6).

D. Conclusioni

La competenza provinciale in materia di edilizia sovvenzionata, nel 1992, comprendeva, in base all'ampia formulazione contenuta nello StA, tutti i provvedimenti di carattere legislativo e amministrativo concernenti i finanziamenti pubblici destinati a scopo abitativo, con due fondamentali eccezioni: da un lato la competenza dello Stato in materia di edilizia abitativa destinata ai propri dipendenti, che

⁹⁵⁹ C. cost. sentenza n. 209/2009, CID pt. 2.3.

⁹⁶⁰ C. cost. sentenza n. 209/2009, CID pt. 3.2.

⁹⁶¹ cfr. decreto legge 240/2004, Misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, nonché integrazioni alla legge 9 dicembre 1998, n. 431 (GU n. 215 del 13.9.2004), convertita, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 2004, n. 269 (GU n. 266 del 12.11.2004) nonché decreto legge n. 158/2008, *Misure urgenti per contenere il disagio abitativo di particolari categorie sociali* (GU n. 246 del 20.10.2008), convertito, con modifiche, dalla legge 18 dicembre 2008, n. 199 (GU n. 296 del 19.12.2008).

⁹⁶² decreto legge n. 47/2014, *Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015* (GU n. 73 del 28.3.2014), convertito, con modifiche, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80 (GU n. 121 del 27.05.2014).

all'art. 24 del DPR n. 381/1974 prevede una regolamentazione in deroga. Dall'altro, ai sensi dell'art. 93, comma 3, del DPR n. 616/1977, in attuazione dell'art. 47, comma 2, della Costituzione, lo Stato è tenuto, nell'ambito della programmazione nazionale e in osservanza di direttive e requisiti precisi, a mettere a disposizione finanziamenti unitari, assicurando così minimi livelli di tutela.

Tale situazione è stata confermata anche in seguito, e a più riprese, e anche dopo la riforma costituzionale del 2001 non ha registrato modifiche di rilievo. La competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit. m), della Cost. in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" conferma e rafforza la competenza che lo Stato già deteneva in materia di definizione dei minimi livelli di tutela.

In base agli sviluppi normativi qui esposti e alla giurisprudenza in corso non si evidenziano modifiche sostanziali delle competenze provinciali in materia di edilizia abitativa agevolata.

11. Porti lacuali (art. 8, n. 11, StA)

A. Situazione al 1992

La materia di competenza primaria "porti lacuali" comprende la disciplina dei porti lacuali, ma non della navigazione lacuale, come evidenziato dalla formulazione restrittiva.⁹⁶³ Questa competenza era già elencata tra le potestà legislative primarie della Provincia autonoma nell'art. 11, n. 12, del 1. Statuto di autonomia.

Con l'art. 1 della norma di attuazione DPR 20 gennaio 1973, n. 115,⁹⁶⁴ i porti lacuali di competenza statale sono stati trasferiti alle Province autonome di Bolzano e Trento, con l'art. 1 della norma di attuazione DPR 19 novembre 1987, n.

⁹⁶³ Vedi al riguardo *Reggio d'Acì* (1994) 137 seg.

⁹⁶⁴ Suppl. ord. alla GU n. 101 del 18.4.1973.

527,⁹⁶⁵ sono state trasferite le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di porti lacuali.

In riferimento alla Provincia di Bolzano si tratta di disposizioni senza concreti casi di applicazione, dato che l'unico porto lacustre della regione, quello di *Riva del Garda*, si trova nella Provincia autonoma di Trento.⁹⁶⁶

Ciononostante l'art 1 della legge provinciale 19 agosto 1988, n. 34,⁹⁶⁷ stabilisce che le funzioni amministrative concernenti le attribuzioni della Provincia in materia di porti lacuali sono esercitate dagli allora uffici n. 85 e 87 dell'allegato A della legge provinciale 21 maggio 1981, n. 11,⁹⁶⁸ ("Ufficio trasporti funiviari - servizi tecnici" e "Ufficio affari generali trasporti") nonché dall'ufficio di cui all'articolo 2 della l.p. n. 34/1988 (ufficio n. 196 "Ufficio trasporti merci, albo degli autotrasportatori e scuole guida").

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Nel periodo esaminato non si possono riscontrare sviluppi relativi alla competenza.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Dalla riforma del 2001 non si riscontrano sviluppi relativi alla competenza.

D. Conclusioni

La competenza legislativa primaria della Provincia in materia di porti lacuali risulta immutata; questo è riferibile all'assenza di porti lacuali nel territorio della provincia e dalla risultante irrilevanza della competenza.

⁹⁶⁵ GU n. 301 del 28.12.1987.

⁹⁶⁶ *Bronzetti* (1985) 94.

⁹⁶⁷ BUR n. 39 del 30.8.1988.

⁹⁶⁸ Num. straord. n. 1 del BUR n. 32 del 27.6.1981.

12. Fiere e mercati (art. 8, n. 12, StA)

A. Situazione al 1992

La materia "fiere e mercati" che già rientrava nell'ambito di competenza della Provincia autonoma di Bolzano in base all'art. 11, n. 13, del 1° Statuto di autonomia, ora fa parte delle potestà legislative primarie della Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 8, n. 12 dello StA.

L'art. 1 della norma di attuazione DPR 31 luglio 1978, n. 1017,⁹⁶⁹ dispone che le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato in materia di fiere e mercati, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, siano trasferite alla Provincia autonoma di Bolzano insieme a quelle già spettanti alla Regione. Ai sensi dell'art. 6, comma 1, del DPR n. 1017/1978 queste attribuzioni riguardano:

*"tutte le strutture, i servizi e le attività riguardanti l'istituzione, l'ordinamento e lo svolgimento di fiere di qualsiasi genere, di esposizioni e mostre agricole, industriali e commerciali anche di oggetti d'arte, di mercati all'ingrosso e alla produzione di prodotti ortofrutticoli, carne e prodotti ittici."*⁹⁷⁰

In base all'art. 6, comma 2, del DPR n. 1017/1978, rimangono di competenza dello Stato gli ambiti *"riconoscimento della natura internazionale delle fiere, ferme le qualificazioni già riconosciute, le esposizioni universali, nonché la formazione e la tenuta del calendario ufficiale della fiere sentite le province."*⁹⁷¹ Ai sensi dell'art. 6, comma 3, DPR n. 1017/1978, la provincia di Bolzano succede allo Stato nella partecipazione al capitale dell'ente autonomo "Fiera di Bolzano", previo riscatto stabilito in base a un'intesa. Il prezzo di riscatto fu stabilito in via definitiva appena con l'art. 10 del dlgs. n. 267/1992 nel valore che era stato contrattato nell'atto

⁹⁶⁹ GU n. 70 del 12.3.1979.

⁹⁷⁰ Analogamente anche l'art. 51 del DPR Nr 616/1977 dispone: „Le funzioni amministrative relative alla materia ‚fiere e mercati‘ concernono tutte le strutture, i servizi e le attività riguardanti l'istituzione, l'ordinamento e lo svolgimento di fiere di qualsiasi genere, di esposizioni e mostre agricole, industriali e commerciali anche di oggetti d'arte, di mercati all'ingrosso e alla produzione di prodotti ortofrutticoli, carne e prodotti ittici.”

⁹⁷¹ Vedi, in analogia l'art. 53 del DPR n. 616/1977.

pubblico-amministrativo del 16 ottobre 1989, permettendo alla Provincia di subentrare alle parti di capitale dello Stato.⁹⁷²

Con l'art. 54 del DPR n. 616/1977 furono attribuite anche ai Comuni funzioni amministrative in materia di fiere e mercati, da delimitare dalle funzioni della Provincia. Le funzioni dei Comuni riguardanti la materia fiere e mercati sono:

„istituzione e regolamentazione dei mercati per il commercio al minuto”; „impianto [e] [...] gestione dei mercati all'ingrosso dei prodotti ortoflorofrutticoli, del bestiame, delle carni e dei prodotti ittici, ad eccezione dei mercati alla produzione”; „applicazione delle sanzioni da comminare agli operatori che svolgano attività all'ingrosso fuori dei mercati”.

Fino alla quietanza liberatoria del 1992 il legislatore provinciale ha emanato poche disposizioni in materia di fiere e mercati:

„[...] ciò è forse da attribuire alla volontà di lasciare nel settore un certo spazio alle consuetudini locali, e, soprattutto, la più ampia autonomia ai Comuni, ai quali in concreto compete di disporre in ordine alla occupazione delle aree per fiere e mercati.”⁹⁷³

Solo la legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13,⁹⁷⁴ in materia di pubblico spettacolo contiene disposizioni che riguardano la materia, poiché comprendono anche lo svolgimento *“in luogo pubblico o aperto al pubblico, [...] di spettacoli viaggianti, esposizioni e spettacoli simili”.*

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Nella sentenza n. 69/1995 la Corte costituzionale ha trattato un conflitto di competenza sollevato dalla Provincia autonoma di Trento contro alcune disposizioni di un regolamento dello Stato. Queste disposizioni lederebbero la competenza della Provincia autonoma in materia di fiere e mercati nei seguenti termini:

„Pretendono di regolare procedimenti di competenza delle Regioni e delle Province autonome”; „pongono criteri sostanziali di regolamentazione dell'attività fieristica (tempo delle manifestazioni e rilascio delle autorizzazioni); „mira a disciplinare la vigilanza della Regione sugli enti fieristici.”⁹⁷⁵

⁹⁷² Vedi al riguardo *Bonell/Winkler* (2010) 293 seg.

⁹⁷³ *Bronzetti* (1985) 97.

⁹⁷⁴ BUR n. 22 del 26.5.1992.

⁹⁷⁵ C.C. sentenza n. 69/1995 id. p. 1.1.

La Corte costituzionale ha sentenziato che le norme regolamentari impugnate non potevano interferire con l'esistente ambito di competenza primario della Provincia autonoma:

*„Nulla consente di ritenere che tale semplificazione tocchi le competenze delle due Province: i regolamenti, per il loro rango, non sono infatti abilitati a modificare le competenze sostanziali né i presupposti e i requisiti preordinati all'emanazione dei provvedimenti amministrativi cui i procedimenti si riferiscono [...]”.*⁹⁷⁶

La disciplina dei procedimenti amministrativi sarebbe piuttosto una conseguenza dell'indipendenza organizzativa della Regione (rectius: delle due Province autonome).⁹⁷⁷ E inoltre:

*„[...] non vi è dubbio che le norme regolamentari impugnate – le quali tendono a conformare procedimenti di competenza provinciale – risultino illegittime per mancanza di valida base legislativa a loro giustificazione, e comunque invasive della sfera di attribuzioni, costituzionalmente protetta, dell'ente autonomo.”*⁹⁷⁸

Il calendario delle fiere che ai sensi dell'art 6, comma 2, del DPR n. 1017/1978 è formato dallo Stato "sentite le province", dovrebbe essere formato "in raccordo" tra Stato e Provincia secondo i "canoni della leale cooperazione".⁹⁷⁹

Il legislatore provinciale ha disciplinato la materia solo in casi specifici; con l'art. 27 l.p. 29 gennaio 1996, n. 2,⁹⁸⁰ è stata inserita una disposizione transitoria in materia di fiere all'art. 35 dell'allora vigente disciplina del commercio della Provincia, legge provinciale 24 ottobre 1978, n. 68⁹⁸¹:

“Fino all'emanazione, ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, della disciplina provinciale in materia di manifestazioni fieristiche di cui al regio decreto 29 gennaio 1935, n. 454, le manifestazioni a carattere internazionale e nazionale possono essere organizzate esclusivamente da enti fieristici legalmente riconosciuti, quelle a carattere regionale anche da enti pubblici, quelle a carattere locale anche da comitati o associazioni rappresentativi dei settori economici interessati, nonché da privati. L'autorizzazione per lo svolgimento delle predette manifestazioni è rilasciata dalla Giunta provinciale, la quale approva il calendario annuale delle manifestazioni a carattere regionale e locale.”

L'art. 39 del d.lgs. n. 112/1998 definisce le caratteristiche delle fiere e dei mercati:

⁹⁷⁶ C. cost. sentenza n. 69/1995, p. 1 del c.i.d.

⁹⁷⁷ C. cost. sentenza n. 69/1995, p. 1 del c.i.d.

⁹⁷⁸ C. cost. sentenza n. 69/1995, p. 1 del c.i.d.

⁹⁷⁹ C. cost. sentenza n. 69/1995, CID pt. 2.

⁹⁸⁰ Suppl. n. 1 al BUR n. 7 del 6.2.1996.

⁹⁸¹ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 22 del 02.05.1979.

“attività non permanenti, volte a promuovere il commercio, la cultura, l'arte e la tecnica attraverso la presentazione da parte di una pluralità di espositori di beni o di servizi nel contesto di un evento rappresentativo dei settori produttivi interessati.”

L'art. 40 del dlgs. n. 112/1998 elenca le funzioni amministrative conservate allo Stato; riguardo al calendario delle manifestazioni fieristiche lo Stato conserva solamente il coordinamento dei tempi di svolgimento *“delle manifestazioni fieristiche di rilievo internazionale”* e *“la pubblicazione del calendario annuale delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale.”*

Fino ad allora lo Stato, in base all'art. 53 del DPR n. 616/1977 ovvero all'art. 6, comma 2, del DPR n. 1017/1978, era competente generalmente per la formazione e la tenuta delle fiere, sentite le Province autonome. Inoltre lo Stato conserva meramente le funzioni amministrative concernenti le esposizioni universali e il riconoscimento della qualifica delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale.

Ai sensi dell'art. 41, comma 1, del dlgs. n. 112/1998 sono attribuite alle Regioni tutte le altre competenze; secondo il comma 2 dell'art. 41 dlgs. n. 112/1998 riguardano in particolare:

„a) il riconoscimento della qualifica delle manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale e regionale nonché il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento, sentito il comune interessato; [...] c) la pubblicazione del calendario annuale delle manifestazioni fieristiche[...].”

Ai sensi dell'art. 41, comma 3, del dlgs. n. 112/1998, i Comuni hanno funzioni amministrative concernenti il riconoscimento della qualifica delle manifestazioni fieristiche di rilevanza locale e le relative autorizzazioni allo svolgimento. Ai sensi dell'art. 41, comma 4, del dlgs. n. 112/1998, le Regioni infine assicurano, mediante intese reciproche, il coordinamento dei tempi di svolgimento delle manifestazioni fieristiche di rilievo non-internazionale.

Tuttavia le disposizioni del dlgs. n. 112/1998 non sono applicabili in Alto Adige, poiché nessuna norma di attuazione ha contemplato un'estensione delle nuove funzioni all'autonomia speciale in materia di fiere e mercati.

La sopracitata disposizione dell'art. 35 l.p. n. 68/1978, come modificata dalla l.p. n. 2/1996, viene ripresa quasi alla lettera anche nell'art. 26, comma 8, del nuovo

ordinamento del commercio, legge provinciale 17 febbraio 2000, n. 7⁹⁸²; sono state sostituite le due parole „Handelssektoren“ e „gutheit“ con le parole „Wirtschaftssektoren“ e „beschliet“. [N.d.T.: solamente nel testo tedesco]

A livello nazionale, con la legge 11 gennaio 2001, n. 7,⁹⁸³ fu emanata una legge quadro per il settore fieristico. Nella sentenza n. 91/2003 la Corte costituzionale esaminò questa norma in seguito all'impugnazione di due disposizioni da parte della Provincia autonoma di Trento.

L'art. 6, comma 2, della legge n. 7/2001, attribuisce al Ministro competente la competenza di risolvere in via sostitutiva la situazione, qualora non sia stata raggiunta un'intesa tra gli enti territoriali regionali sul periodo di svolgimento delle manifestazioni fieristiche nazionali ed internazionali delle stesse categorie. In questo caso la Corte costituzionale ravvisa un'interferenza nella competenza legislativa primaria delle Province autonome, che non rientrerebbe nella competenza statale di formazione e tenuta del calendario delle manifestazioni fieristiche, che ha *"un carattere precipuamente ricognitivo"* e non comprenderebbe la competenza di modificare la data di svolgimento.⁹⁸⁴ Si tratterebbe di una forma di potere sostitutivo, adottato in assenza di inadempimenti della Provincia e per di più da parte di un singolo Ministro.⁹⁸⁵ Anche senza richiamare i limiti della competenza legislativa primaria delle Province autonome, la norma non sarebbe comunque giustificata, in quanto il fatto di evitare la concomitanza di determinate manifestazioni fieristiche non corrisponderebbe ad un interesse unitario nazionale.⁹⁸⁶

La norma contrasterebbe anche con l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto allo Stato sono attribuite solo quelle funzioni amministrative nelle materie di competenza delle Province autonome che gli spettano in base allo statuto e alle relative norme di attuazione.⁹⁸⁷

⁹⁸² Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 9 del 29.2.2000.

⁹⁸³ GU n. 26 del 1.2.2001.

⁹⁸⁴ C. cost. sentenza n. 91/2003, CID pt. 2.

⁹⁸⁵ C. cost. sentenza n. 91/2003, CID pt. 2.

⁹⁸⁶ cfr. Corte cost. sentenza n. 91/2003, CID pt. 2.

⁹⁸⁷ C. cost. sentenza n. 91/2003, CID pt. 2.

L'art. 8, comma 1, lett. b), e l'art. 8, comma 2, della legge n. 7/2001 prevedono che vengano stabiliti con decreto ministeriale sia i requisiti minimi ai fini del riconoscimento della qualifica di manifestazione fieristica nazionale, sia i criteri atti ad evitare che manifestazioni fieristiche si svolgano in concomitanza tra loro. A differenza della disposizione dell'art. 6, comma 2, della legge n. 7/2001, che si riferisce alle Province autonome, si è potuta invocare la "*clausola di salvaguardia*" contenuta nell'articolo 1, comma 1, della legge n. 7/2001, che esclude l'applicabilità della legge-quadro alle autonomie speciali, cosa che ha comportato l'inapplicabilità della disposizione.⁹⁸⁸

La Corte costituzionale ha esaminato la legittimità dell'interferenza statale sulla base dei limiti dello Statuto di autonomia, poiché la valutazione si basava sui parametri costituzionali vigenti prima della riforma del 2001, essendo la legge impugnata n. 7/2001 già entrata in vigore prima della riforma.⁹⁸⁹

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Con la riforma costituzionale del 2001 la materia fiere e mercati - fino ad allora una competenza concorrente delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117 della Cost. vigente fino al 2001 - è diventata una competenza residuale degli enti territoriali regionali ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Cost., non essendo la materia elencata tra le materie espressamente riservate alla legislazione dello Stato o di legislazione concorrente delle Regioni.⁹⁹⁰ Nella sentenza n. 1/2004 la Corte costituzionale ha confermato il carattere residuale della materia fiere e mercati; questa materia viene considerata parte della competenza residuale della disciplina del commercio:

„La finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può infatti valere, di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce; ambito che non può che essere individuato nella disciplina del 'commercio'.⁹⁹¹

⁹⁸⁸ cfr. Corte cost. sentenza n. 91/2003, CID pt. 3.

⁹⁸⁹ Cfr. Corte cost. sentenza n. 91/2003, punto 2 del c.i.d.

⁹⁹⁰ Cfr. le considerazioni generali riguardo alla nuova ripartizione di competenze sub III.5.

⁹⁹¹ C. cost. sentenza n. 1/2004, CID pt. 3.

Al 1° gennaio 2003 la società Fiera di Bolzano fu trasformata in una società per azioni;⁹⁹² il nuovo statuto fu approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 1228 del 18 aprile 2004.⁹⁹³

Con l'art. 6, comma 1, della legge 18 aprile 2005, n. 62,⁹⁹⁴ fu abrogata la legge-quadro nazionale n. 7/2001 in base alle considerazioni della sentenza della CGUE nella causa C-439/99. Nella suddetta sentenza la CGUE aveva constatato che numerose disposizioni di legge riguardanti il settore fieristico – emanate sia a livello nazionale che in alcune Regioni e nella Provincia autonoma di Trento - violavano la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento.⁹⁹⁵

Con la legge provinciale 18 ottobre 2005, n. 9,⁹⁹⁶ recante Disciplina del settore fieristico, la Provincia di Bolzano ha stabilito le proprie norme per una parte della materia "fiere e mercati".

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l.p. n. 9/2005 l'attività fieristica tende a

"valorizzare, promuovere e sviluppare l'attività economica e produttiva, in particolare quella provinciale, i rapporti commerciali e la cooperazione internazionale. L'attività fieristica è libera. È garantita la libera concorrenza, la trasparenza e la libertà d'impresa. È inoltre assicurata la parità di condizioni per l'accesso alle manifestazioni e alle strutture nelle quali le stesse si svolgono."

L'art. 1, comma 2, della l.p. n. 9/2005 stabilisce le manifestazioni simili a quelle fieristiche, escluse dall'ambito di applicazione della legge provinciale, l'art. 2 disciplina tra l'altro la comunicazione delle manifestazioni fieristiche alla Ripartizione provinciale competente, il riconoscimento alle manifestazioni della qualifica di rilevanza internazionale, nazionale o provinciale e l'inserimento nel calendario, l'art. 3 prevede sanzioni per manifestazioni fieristiche organizzate o svolte "senza comunicazione o con modalità diverse da quelle di cui alla comunicazione"; prevede inoltre che è il comune l'autorità competente che introita le somme riscosse. L'art. 4 infine abroga l'art. 26, comma 8, della l.p. n. 7/2000.

⁹⁹² Vedi http://wai.provinz.bz.it/lpa/news/detail_d.asp?artc_id=40106 (consultata il 2.10.2014). Vedi anche *Bonell/Winkler* (2010) 294.

⁹⁹³ Consultabile al sito <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

⁹⁹⁴ Suppl. ord. n. 76 alla GU n. 96 del 27.4.2005.

⁹⁹⁵ CGUE, causa C-439/99, *Commissione/Italia*, Rn 25 segg.

⁹⁹⁶ BUR n. 44 del 2.11.2005.

Con deliberazione n. 956 del 27 marzo 2006⁹⁹⁷ la Giunta provinciale ha disciplinato le *"tipologie di manifestazioni fieristiche, criteri di riconoscimento della qualifica delle manifestazioni, caratteristiche dei quartieri fieristici e degli spazi espositivi, calendario fieristico"*, come previsto dal comma 3 dell'art. 2 della l.p. n. 9/2005.

D. Conclusioni

La competenza primaria della Provincia autonoma di Bolzano in materia di fiere e mercati ha subito una valorizzazione a partire dalla quietanza liberatoria del 1992, dovuta da un lato alla violazione del diritto dell'Unione e alla successiva abrogazione parziale del diritto nazionale allora vigente, dall'altro lato al riordino della ripartizione di competenze avvenuto dopo la riforma costituzionale del 2001. A causa dell'indiscusso carattere residuale della materia, lo Stato si è ritirato dagli ambiti organizzazione, inquadramento e svolgimento delle manifestazioni fieristiche; di conseguenza sono attribuite alla Provincia autonoma di Bolzano anche le funzioni in quelle materie che ai sensi della relativa norma di attuazione DPR n. 1017/1978 erano riservate allo Stato.

Anche le decisioni della Corte costituzionale relative a questo ambito di competenza risultano perlopiù a favore della Provincia autonoma; non si ravvisa una limitazione della competenza dovuta ai limiti dello Statuto di autonomia o a esclusive competenze trasversali dello Stato.

13. Opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (art. 8, n. 13, StA)

A. Situazione al 1992

⁹⁹⁷ Consultabile al sito <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

Ai sensi dell'art. 8, n. 13, StA la Provincia autonoma di Bolzano, in attuazione della misura n. 10 del Pacchetto, ha potestà legislativa primaria in materia di "Opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche", definita di seguito con il termine di "protezione civile"; essa ha sostituito la competenza più restrittiva contenuta all'art. 11, n. 14, del 1° Statuto di autonomia, ossia "opere di pronto soccorso per calamità pubbliche".

L'art. 1 della norma di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 381⁹⁹⁸ prevede che la Provincia autonoma eserciti competenze amministrative in materia di protezione civile sul proprio territorio. Il trasferimento di competenze alla Provincia riguarda le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, nonché quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige.

Resta ferma ai sensi dell'art. 19, comma 1, lettera g) del DPR n. 381/1974 la competenza degli organi statali in materia di *"edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato e opere di prevenzione e soccorso per calamità pubbliche relative alle materie di cui alle lettere precedenti"*⁹⁹⁹. In combinato disposto con l'art. 20 del DPR n. 381/1974 nasce l'esigenza di addivenire all'intesa con la Provincia.¹⁰⁰⁰

La norma di attuazione di cui al DPR n. 381/1974 contiene agli artt. da 33 a 37 ulteriori disposizioni riguardanti l'esercizio della competenza provinciale e l'applicazione della norma statale sulla protezione civile¹⁰⁰¹. Quest'ultima trova sempre applicazione nel caso in cui le calamità naturali o le situazioni di pericolo per la loro natura o estensione non possano essere gestite direttamente dalla Provin-

⁹⁹⁸ "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche", GU n. 223 del 23.8.1974.

⁹⁹⁹ In particolare si tratta dei seguenti settori: strade statali (lit a), autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia (lit b), linee ferroviarie statali (lit c), aerodromi, ad eccezione di quelli aventi carattere turistico (lit d), grandi derivazioni a scopo idroelettrico e relativi impianti di produzione, trasformazione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica (lit f).

¹⁰⁰⁰ C. cost. sentenza n. 180/1989, CID pt. 2. Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di urbanistica sub IV.5 e in materia di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale sub IV.17.

¹⁰⁰¹ legge n. 996 del 8.12.1970, *Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile* (GU n. 317 del 16.12.1970).

cia.¹⁰⁰² La dichiarazione di catastrofe o di calamità e la nomina del commissario competente sono disposte d'intesa "*con i Presidenti delle Giunte provinciali, ove la calamità riguardi i territori di entrambe le province, ovvero con il Presidente della Giunta della provincia interessata ove solo una delle due sia stata colpita*".¹⁰⁰³ Gli interventi dello Stato e l'applicazione della legge nazionale sulla protezione civile hanno carattere aggiuntivo rispetto agli interventi della Provincia o della Regione e non incidono sulle rispettive competenze né implicano la sostituzione di organismi regionali e provinciali.¹⁰⁰⁴ Al commissario spetta in particolare una funzione di coordinamento degli interventi dello Stato con quelli della Regione e delle Province.¹⁰⁰⁵ Alla disciplina dell'utilizzo coordinato dei mezzi di intervento si provvede mediante programmi di protezione civile approvati dal Commissario del Governo e dal Presidente della Provincia, che deve preventivamente sentire il Presidente della Giunta regionale.¹⁰⁰⁶ Le disposizioni contenute all'articolo 7 della legge n. 996/1970, relative al comitato regionale per la protezione civile, non trovano invece esplicita applicazione in regione Trentino-Alto Adige.¹⁰⁰⁷ Ai sensi dell'art. 37 del DPR 381/1974, i Ministeri dell'Interno e dei Lavori pubblici, i Commissari del Governo, la Regione e le Province si scambiano ogni notizia, informazione o documentazione utile ai fini di evitare o ridurre i possibili danni derivanti da calamità naturali o catastrofi.¹⁰⁰⁸

La definizione della materia deriva in generale dalla descrizione delle situazioni che richiedono l'attivazione di interventi di protezione civile, come si legge di seguito:

¹⁰⁰² art. 33 del DPR n. 381/1974. Vedi anche C. cost. – sentenza n. 208/1971, CID pt. 1. Con il rinvio agli artt. 1, 2 e 5 della legge statale sulla *Protezione civile* la sentenza stabiliva che l'applicabilità della norma era subordinata agli eventi che per loro natura o estensione richiedevano un intervento straordinario da parte dello Stato. A tale proposito va ricordato che, all'epoca, la Corte costituzionale si basò su una interpretazione particolarmente restrittiva della competenza autonoma in materia di protezione civile ripresa dalla sentenza della Corte cost. n. 50/1968, CID pt. 3.

¹⁰⁰³ art. 34 del DPR n. 381/1974.

¹⁰⁰⁴ art. 35, comma 1, del DPR 381/1974.

¹⁰⁰⁵ art. 35, comma 2, del DPR 381/1974.

¹⁰⁰⁶ art. 36, comma 1, del DPR 381/1974.

¹⁰⁰⁷ art. 36, comma 2, del DPR 381/1974.

¹⁰⁰⁸ art. 37 del DPR n. 381/1974. In questo contesto vengono citati i Ministeri dell'Interno e dei Lavori pubblici, i Commissari del Governo, la Regione e le Province. Vedere inoltre C. cost. – sentenza n. 201/1987, CID punti 8 e 9.

"Ai fini della presente legge s'intende per calamità naturale o catastrofe l'insorgere di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari."¹⁰⁰⁹

L'art. 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225¹⁰¹⁰ prevede la seguente distinzione:

"Ai fini dell'attività di protezione civile gli eventi si distinguono in:

a) eventi ^{naturali} o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;

b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria;

c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono ^{essere} fronteggiati con mezzi e poteri straordinari."

Per l'attuazione delle attività di protezione civile nazionale la legge n. 225/1992 prevede tutta una serie di organismi, nei quali sono rappresentati anche i due Presidenti delle Province autonome. Ai sensi dell'art. 12, comma 1, della legge 225/1992 le disposizioni nazionali trovano attuazione in provincia di Bolzano solo se conciliabili con lo Statuto di autonomia.

Fra i principali attori della protezione civile si contano i "servizi antincendio", della cui amministrazione è competente la Provincia. In attuazione della misura n. 81 del Pacchetto e in attuazione delle disposizioni dell'art. 18, comma 1, dello StA - la competenza venne delegata dalla Regione alla Provincia con legge regionale 2 settembre 1978, n. 17¹⁰¹¹; la Regione detiene, per altro, ai sensi dell'art. 4, n. 6, StA, competenza legislativa primaria nella medesima materia (servizi antincendi). Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l.r. 17/1978 il servizio antincendi provvede, nell'ambito della normativa delle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla protezione, al soccorso, all'assistenza in favore delle popolazioni e alla preservazione dei beni in caso di calamità. La Provincia deve provvedere invece a disciplinare la costituzione, presso ogni comune o consorzio di comuni, di almeno un corpo volontario dei vigili del fuoco, all'organizzazione del servizio di pulitura camini nonché all'emanazione di un regolamento per prevenire il pericolo d'incen-

¹⁰⁰⁹ Art. 1 della legge 996/1970.

¹⁰¹⁰ *Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile* (Suppl. ord. n. 54 alla GU n. 64 del 17.3.1992).

¹⁰¹¹ BUR n. 47 del 26.9.1978.

di.¹⁰¹² La legge regionale di delega disciplina inoltre il trasferimento degli uffici, del personale e dei beni¹⁰¹³ nonché l'assegnazione dei finanziamenti necessari all'esercizio delle funzioni delegate.¹⁰¹⁴

La Provincia ha esercitato la propria competenza legislativa in materia di protezione civile in particolare con legge provinciale 12 luglio 1975, n. 34¹⁰¹⁵.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Con l'art. 20 del d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463¹⁰¹⁶, che prevede l'abrogazione della lettera f) del primo comma dell'articolo 19 del DPR n. 381/1974, fu trasferita alla Provincia la competenza delle istituzioni statali in materia di grandi derivazioni di acqua per la produzione di energia elettrica e i relativi impianti per la produzione, la trasformazione, il trasporto e la distribuzione di energia elettrica.¹⁰¹⁷ Di conseguenza alla Provincia spetta ora anche l'attività di protezione civile in questi ambiti di intervento.¹⁰¹⁸

La modifica alla legge regionale di delega dei servizi antincendio riguardava l'attribuzione alle Province autonome della competenza di disciplinare in via generale, al di là delle vigenti direttive regionali, le modalità di organizzazione e di funzionamento e l'istituzione del servizio antincendio; gli stanziamenti disposti dalla Regione per il finanziamento del servizio antincendio potevano essere maggiorati dalla Provincia con proprie risorse.¹⁰¹⁹

Il riordino della protezione civile disposto a livello nazionale ai sensi dell'art. 107 e segg. del d.lgs. n. 112/1998 non è applicabile alla Provincia autonoma di Bolza-

¹⁰¹² Art. 2 della legge regionale n. 17/1978.

¹⁰¹³ Art. 3 della legge regionale n. 17/1978.

¹⁰¹⁴ art. 5 della legge regionale n. 17/1978 c.s. dalla legge regionale 16 maggio 1991, n. 11.

¹⁰¹⁵ Interventi per opere di prevenzione, di pronto soccorso e di ripristino a seguito di frane, valanghe, alluvioni e altre calamità naturali, BUR n. 37 del 29.7.1975.

¹⁰¹⁶ Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica, GU n. 289 del 10.12.1999.

¹⁰¹⁷ Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria sub IV.24.

¹⁰¹⁸ art. 19, comma 1, lit g, del DPR n. 381/1974.

¹⁰¹⁹ art. 2, comma 2, della legge regionale n. 17/1978 c.s. dall'art. 4, comma 1, della l.r. art. 5 della legge regionale n. 17/1978 c.s. dalla l.r. 22 febbraio 1998, n. 4.

no, in quanto, allo stato, non era ancora stata emanata la norma di attuazione prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 112/1998.¹⁰²⁰

Per seguire gli aspetti operativi del servizio statale per la protezione civile venne istituita, con l'art. 79 e segg. del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300,¹⁰²¹ l'Agenzia di protezione civile, che fu ben presto soppressa con decreto legislativo 7 settembre 2001, n. 343¹⁰²² e le relative funzioni trasferite al *Dipartimento della protezione civile* presso il Ministero dell'interno.¹⁰²³

Con d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334¹⁰²⁴ lo Stato dava attuazione alla direttiva europea 96/82/CE, cosiddetta Seveso-II-RL,¹⁰²⁵ che all'art. 1, comma 2, prevedeva il vincolo per la Provincia di Bolzano di operare il necessario adeguamento del proprio ordinamento. La Provincia vi ha provveduto con legge provinciale 16 giugno 1992, n. 18¹⁰²⁶. Sia la norma statale che quella della Provincia non sono state oggetto di contestazione.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Con la riforma costituzionale la protezione civile è ancora annoverata all'art. 117, comma 3, della Cost. nel catalogo delle materie di legislazione concorrente; questo non ha comportato pertanto alcun sostanziale cambiamento per la Provincia di Bolzano.

Per quanto concerne la definizione delle situazioni che richiedono l'immediato intervento della protezione civile ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l.

¹⁰²⁰ Vedi, al riguardo, le considerazioni generali sub III.4.B.

¹⁰²¹ *Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59* (Suppl. ord. n. 163 alla GU n. 203 del 30.8.1999).

¹⁰²² *Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile* (GU n. 210 del 10.9.2001). La modifica avvenne con legge 9 novembre 2001, n. 401 (GU n. 262 del 10.11.2001) e dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

¹⁰²³ Art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 432/2001.

¹⁰²⁴ *Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose* (Suppl. ord. n. 177 alla GU n. 228 del 28.9.1999).

¹⁰²⁵ direttiva 96/82/CE del Consiglio, del 9 dicembre 1996, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, GUUE L 010, 14.1.1997, 13.

¹⁰²⁶ Norme generali per la prevenzione degli incendi e per gli impianti termici, BUR 30 giugno 1992, n. 27, c.s. da l.p. 19.2.2001, n. 6 Modifiche alla legge provinciale 16 giugno 1992, n. 18, recante "Norme generali per la prevenzione degli incendi e per gli impianti termici".

15 maggio 2012, n. 59,¹⁰²⁷ l'articolo 2, lettera c), della legge n. 225/1992 riporta la seguente riformulazione:

"calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo."

Il decreto legge n. 343/2001, convertito, con modificazioni, nella legge n. 401/2001,¹⁰²⁸ all'art. 5, comma 6, prevede una clausola di tutela a favore delle Province autonome. La clausola venne interpretata dalla Corte costituzionale in maniera estensiva e a favore della Provincia, salvaguardando la disciplina prevista dalle norme di attuazione ed escludendo pertanto una limitazione della competenza provinciale da parte delle nuove disposizioni statali.¹⁰²⁹

Sulla competenza in materia di protezione civile incidono invece gli effetti derivanti dal catalogo delle competenze esclusive attribuite allo Stato dall'art. 117, comma 2, della Costituzione, e in particolare dalle attribuzioni in materia di tutela dell'ambiente (lit s) e di ordine pubblico e sicurezza (lit h). In proposito la Corte costituzionale, nell'ambito di un conflitto di attribuzioni concernente il controllo dei pericoli da incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, ha sottolineato il carattere prioritario della materia trasversale della tutela ambientale rispetto alla competenza provinciale in materia di protezione civile:

"[...]Questa Corte ha già avuto occasione di riconoscere (sentenza n. 407 del 2002) che la disciplina delle industrie a rischio di incidente rilevante di cui al decreto legislativo n. 334 del 1999 «è riconducibile al disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativo alla tutela dell'ambiente», affermando che dalla propria giurisprudenza antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è «agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che [...] delinea una sorta di materia 'trasversale'» idonea a investire e a intrecciarsi con «competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». L'intento del legislatore, quale emerge dai lavori preparatori sull'art. 117, secondo comma, Cost., è stato «quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la

¹⁰²⁷ Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile (GU n. 113 del 16.5.2012).

¹⁰²⁸ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante "Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile" (GU n. 262 del 10.11.2001).

¹⁰²⁹ C.cost. sentenza n. 228/2003, CID pt. 4.3 e 5.

*competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»[...]*¹⁰³⁰

Anche in seguito la Corte costituzionale ha rimarcato la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, pur riconoscendo, per altro, la competenza della Provincia in materia di protezione civile quando fa riferimento al "concorso di competenze" che esige un conseguente, necessario coordinamento fra i due livelli. Nel merito la Corte costituzionale dichiarò incostituzionali le disposizioni contenute all'art. 17 del d.l. 30 dicembre 2009, n. 195,¹⁰³¹ che riguardavano la nomina di commissari straordinari in coincidenza con le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, in quanto non erano state tutelate le competenze della Provincia e in particolare non era stata contemplata un'adeguata forma partecipativa - come l'intesa ai fini della nomina - per altro prevista dalle norme di attuazione.¹⁰³² In seguito anche l'art. 43, comma 8, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201¹⁰³³ venne dichiarato costituzionalmente illegittimo nella misura in cui l'intesa prevista fra le autorità statali e provinciali per l'identificazione dei rischi derivanti dalle dighe era prevista anche per le Province di Trento e Bolzano. La Corte costituzionale motivava la propria decisione dichiarando che la disciplina andava attribuita principalmente alla competenza primaria detenuta dalla Provincia in materia di protezione civile nonché alla potestà secondaria in materia di utilizzazione di acque pubbliche¹⁰³⁴. Per prevenire il rischio idrogeologico sussiste indubbiamente una necessità di coordinamento e di collaborazione fra le parti; questa è comunque già contemplata e garantita dalle disposizioni di cui all'art. 14 dello Statuto di autonomia nonché dagli artt. 5 e 8 del DPR n. 381/1974, che prevedo-

¹⁰³⁰ C. cost. sentenza n. 135/2005, CID pt. 4. A livello europeo il settore venne disciplinato ex novo con la direttiva 2012/18/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 luglio 2012 sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 96/82/CE del Consiglio (cosiddetta direttiva Seveso-III-RL), che deve essere attuata dagli Stati membri entro il 31.5.2015. Ad oggi l'Italia non ha ancora provveduto alla relativa attuazione.

¹⁰³¹ *Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella Regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della Regione Abruzzo e altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla protezione civile* (GU n. 302 del 30.12.2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26 (Suppl. ord. n. 39 alla GU n. 48 del 27.2.2010).

¹⁰³² C. cost. sentenza n. 109/2011, CID pt. 5.

¹⁰³³ *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* (Suppl. ord. n. 251 alla GU n. 284 del 6.12.2011), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Suppl. ord. n. 276 alla GU n. 300 del 27.12.2011).

no l'istituzione di un apposito comitato e l'elaborazione di un preciso progetto di piano.¹⁰³⁵

Nell'esercizio della potestà legislativa la Provincia autonoma, con legge provinciale 18 dicembre 2002, n. 15,¹⁰³⁶ emanò una disciplina organica del servizio antincendi e di protezione civile, che la Corte costituzionale dichiarò sostanzialmente conforme ai principi costituzionali. Solo l'art. 5, comma 4, della l.p. n. 15/2002 venne dichiarato incostituzionale limitatamente alle parole "dell'amministrazione [...] dello Stato", che configuravano una violazione delle competenze attribuite al Commissario del Governo dall'art. 87 dello Statuto di autonomia.¹⁰³⁷

Con l'entrata in vigore della legge provinciale n. 15/2002, la maggior parte della legislazione regionale non trova più applicazione sul territorio della Provincia di Bolzano:

"Il presente testo unico sostituisce in provincia di Bolzano le norme della legge regionale 20 agosto 1954, n. 24, - fatta eccezione dell'articolo 32 - e del relativo regolamento di esecuzione, emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 2 dicembre 1954, n. 92, e successive modifiche, della legge regionale 2 settembre 1978, n. 17, nonché dell'articolo 1 della legge regionale 14 gennaio 1978, n. 1.

Resta in vigore nella forma vigente la legge regionale 16 maggio 1991, n. 11."¹⁰³⁸

Restano pertanto salvi solo l'art. 32 della legge regionale n. 24/1954,¹⁰³⁹ che disciplina il contributo che le società di assicurazione sono tenute a versare per i premi introitati per le assicurazioni contro i rischi di incendio, e la legge regionale n. 11/1991, che contiene disposizioni inerenti i finanziamenti da erogare da parte della Regione alle Province autonome per l'esercizio delle relative competenze amministrative.

¹⁰³⁴ Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico sub V.9.

¹⁰³⁵ C. cost. sentenza n. 169/2014, CID pt. 3.2.

¹⁰³⁶ Testo unico dell'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile, BUR n. 54 del 31.12.2002.

¹⁰³⁷ C. cost. sentenza n. 321/2005, CID pt. 3.1.

¹⁰³⁸ L'art. 56, commi 2 e 3, della l.p. 15/2002, come modificato dalla l.p. 8 aprile 2004, n. 1, Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate (legge finanziaria 2004), pubblicata nel supplemento n. 1 al BUR n. 16 del 20.4.2004..

¹⁰³⁹ Servizi antincendio, BUR n. 23 del 30.8.1954.

La Provincia ha esercitato inoltre la potestà legislativa con legge provinciale 10 dicembre 2007, n. 13¹⁰⁴⁰ e con legge provinciale 15 maggio 2013, n. 7¹⁰⁴¹.

D. Conclusioni

Nel periodo compreso fra il 1992 e il 2001 la potestà legislativa primaria della Provincia di Bolzano in materia di protezione civile venne ampliata, in particolare, con la norma di attuazione di cui al d.lgs. n. 463/1999. Con essa la competenza esercitata dallo Stato ai sensi dell'art. 19, comma 1, lit f), del DPR 381/1974 in materia di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico e relative infrastrutture venne trasferita alla Provincia e con essa fu trasferita anche la relativa competenza in materia di protezione civile.

Nello stesso periodo, con l'alleggerimento delle disposizioni regionali concernenti la competenza amministrativa provinciale nel settore dei servizi antincendio, la Provincia ottenne nel settore specifico ulteriori margini di manovra.

Solo dopo la riforma costituzionale si registra una limitazione della competenza provinciale per via delle competenze esclusive e trasversali riconosciute allo Stato dall'art. 117, comma 2, della Costituzione. Questo emerge chiaramente dalla sentenza della Corte cost. n. 135/2005, che definisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale come competenza trasversale e riconosce la stessa tutela dell'ambiente come un valore costituzionale. Secondo la sentenza, la volontà del legislatore sarebbe stata diretta ad attribuire allo Stato la potestà di definire livelli minimi unitari di tutela validi per l'intero territorio nazionale. Due successive sentenze, che prendevano in esame la coincidenza di competenze provinciali e statali, dimostrano che non si può partire dal presupposto che la competenza esclusiva dello Stato abbia carattere di "assoluta priorità". La Corte costituzionale rinvia nel merito alla necessità di prevedere il coinvolgimento della Provincia mediante il riconoscimento dei diritti di partecipazione nella forma dell'intesa¹⁰⁴² e attraverso i meccanismi del coordinamento e della collaborazione

¹⁰⁴⁰ Disciplina del Servizio di soccorso alpino, BUR 18 dicembre 2007, n. 51.

¹⁰⁴¹ Commissioni valanghe e modifiche di varie leggi provinciali, BUR 21 maggio 2013, n. 21.

¹⁰⁴² Corte costituzionale sentenza n. 109/2011.

previsti dalle norme di attuazione e dallo Statuto di autonomia.¹⁰⁴³ Da questa giurisprudenza possiamo pertanto concludere che le competenze esclusive dello Stato non subiscono alcuna limitazione; esse mostrano invece un potenziale carattere prioritario che, in singoli casi, potrebbe ostacolare l'esercizio della competenza provinciale.

14. Miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (art. 8, n. 14, StA),

A. Situazione al 1992

Con l'art. 8, n. 14, dello Statuto di autonomia la Provincia di Bolzano ha ottenuto, in attuazione della misura n. 2 del Pacchetto, potestà legislativa primaria in materia di "miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere", che nel 1° Statuto di autonomia era attribuita dall'art. 4, comma 6), alla Regione. Le differenze fra i singoli ambiti risalgono ai regi decreti 28 settembre 1919, n. 1924¹⁰⁴⁴ e 29 luglio 1927, n. 1443¹⁰⁴⁵. Quest'ultimo prevede in particolare una chiara distinzione fra i settori delle miniere, delle cave e torbiere,¹⁰⁴⁶ includendo anche nella materia le "energie del sottosuolo"¹⁰⁴⁷.

Le "miniere, le acque minerali e termali e relativi compendi patrimoniali, le cave e torbiere", che ai sensi dell'art. 67, comma 1, dello StA costituivano il patrimonio indisponibile della Regione, furono trasferiti alla Provincia di Bolzano in forza dell'art. 4 del DPR n. 115/1973¹⁰⁴⁸ e in conformità del disposto dell'art. 68 dello Statuto di autonomia. Dalla sentenza della Corte costituzionale n. 532/1988 emerge che i pacchetti di partecipazioni azionaria dello Stato a società

¹⁰⁴³ Corte costituzionale sentenza n. 169/2014.

¹⁰⁴⁴ *Regolamento per l'esecuzione del Capo IV della legge 16 luglio 1916, n. 947, contenente disposizioni sulle acque minerali e gli stabilimenti termali, idroterapici e di cure fisiche e affini* (GU n. 254 del 25.10.1919).

¹⁰⁴⁵ *Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e coltivazione delle miniere nel Regno* (GU n. 194 del 23.8.1927).

¹⁰⁴⁶ cfr. *Reggio d'Acì* (1994) 100.

¹⁰⁴⁷ Art. 1, r.d. n. 1443/1927, come sostituito dalla legge n. 1360/1941. *"La ricerca e la coltivazione di sostanze minerali e delle energie del sottosuolo, industrialmente utilizzabili, sotto qualsiasi forma o conduzione fisica, sono regolate dalla presente legge."*

¹⁰⁴⁸ DPR 20 gennaio 1973, n. 115, "Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione", G.U. 18 aprile 1973, n. 101.

concessionarie di diritto privato - nel caso specifico l'Ente autonomo di gestione delle aziende termali (E.A.G.A.T.) - non sono compresi nel trasferimento dei beni patrimoniali:

"[...]Ora le pretese che la provincia autonoma può vantare in relazione alle sue competenze in materia non possono estendersi alle partecipazioni azionarie delle società concessionarie dello sfruttamento delle acque minerali e termali prima "inquadrate" nell'E.A.G.A.T., partecipazioni che sono cosa ben diversa dalla titolarità del bene pubblico "acque minerali e termali" e dalle relative funzioni amministrative.

Analoghe ragioni valgono ad escludere che le pretese statutarie della Provincia di Bolzano possano estendersi alle "società e stabilimenti di imbottigliamento delle acque minerali", già "inquadrate" nell'E.A.G.A.T. (art. 1 quinquies, comma quarto, lett. b), perché anche tali complessi o elementi aziendali, attinenti ad un'attività connessa allo sfruttamento delle acque minerali, sono cosa diversa dal bene pubblico "acque minerali" e dalle relative funzioni amministrative."¹⁰⁴⁹

La norma di attuazione di cui al DPR 31 luglio 1978, n. 1017¹⁰⁵⁰ dispone all'art. 1, c.s dall'art. 1 del DPR 15 luglio 1988, n. 300,¹⁰⁵¹ il trasferimento alla Provincia delle attribuzioni amministrative in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere. Il trasferimento di competenze riguarda le attribuzioni dell'amministrazione statale esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale nonché quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige.

Ai sensi dell'art. 8 del DPR n. 1017/1978 sono espressamente escluse le funzioni amministrative relative alle autorizzazioni per l'escavazione di sabbia e ghiaia nell'alveo dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali lacuali del demanio statale. Così come la vigilanza sulla citata attività di escavazione, esse sono esercitate dai competenti organi dello Stato d'intesa con la provincia territorialmente interessata, nel rispetto dei piani di cui agli articoli 7 ed 8 del DPR n. 381/1974,¹⁰⁵² e, in particolare, delle linee fondamentali per una sistematica regolazione delle acque e dell'esigenza di difesa del suolo.

Ai sensi dell'art. 9 del DPR n. 1017/1978 le attribuzioni in materia di cave e torbiere comprendono anche quelle in materia di polizia di cui al D.P.R. 9 aprile

¹⁰⁴⁹ C. cost. sentenza n. 532/1988, CID pt. 3.

¹⁰⁵⁰ GU n. 70 del 12.3.1979.

¹⁰⁵¹ Modifiche all'art. 1 del DPR 31 luglio 1978, n. 1017 recante "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati", GU n. 177 del 29.7.1988.

¹⁰⁵² Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica e opere pubbliche, GU n. 223 del 27.8.1974. Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di utilizzazione di acque pubbliche sub V.9.

1959, n. 128¹⁰⁵³ e successive modificazioni. Lo stesso avviene per le funzioni di igiene e sicurezza del lavoro in materia di cave di cui al DPR 128/1959 e quelle già devolute al Corpo delle miniere in materia di cave ai sensi dei decreti del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547¹⁰⁵⁴ e 19 marzo 1956, n. 302¹⁰⁵⁵. Bisogna pertanto presumere che, in mancanza di un espresso riferimento, le funzioni sopra citate riguardino anche il settore delle miniere.¹⁰⁵⁶

Oltre alle citate disposizioni in deroga, la norma di attuazione non contempla alcuna definizione di carattere risolutivo. In ogni caso, il settore comprende, ai sensi del DPR n. 526/1987,¹⁰⁵⁷ le competenze trasferite alle regioni a statuto ordinario¹⁰⁵⁸ ai sensi del DPR 24 luglio 1977, n. 616¹⁰⁵⁹:

"Art. 61 (Acque minerali e termali) Le funzioni amministrative relative alla materia "acque minerali e termali" concernono la ricerca e la utilizzazione delle acque minerali e termali e la vigilanza sulle attività relative, ivi comprese la pronuncia di decadenza del concessionario, fermo restando quanto previsto dal precedente art. 30, lettera u), per il riconoscimento delle acque.

Art. 62 (Cave e torbiere) Le funzioni amministrative relative alla materia "cave e torbiere" concernono tutte le attività attinenti alle cave, di cui all'art. 2, terzo comma, ed al titolo terzo del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443.

Le suddette funzioni amministrative, oltre a quelle di cui all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2, comprendono:

a) l'autorizzazione all'escavazione di sabbie e ghiaie nell'alveo dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali lacuali di competenza regionale propria o delegata e la vigilanza sulle attività di escavazione;

b) l'autorizzazione all'apertura e alla coltivazione di cave e torbiere in zone sottoposte a vincolo alberghiero o forestale;

c) l'approvazione dei regolamenti per la disciplina delle concessioni degli agri marmiferi di cui all'art. 64, ultimo capoverso, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443;

d) la dichiarazione di appartenenza alla categoria delle cave della coltivazione di sostanze non contemplate dall'art. 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modificazioni, né dai decreti emanati ai sensi dell'art. 3 del regio decreto predetto.[...]¹⁰⁶⁰

¹⁰⁵³ Norme di polizia delle miniere e delle cave (Suppl. ord. n. 870 alla GU n. 87 del 11.4.1959).

¹⁰⁵⁴ Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (GU n. 158 del 12.7.1955).

¹⁰⁵⁵ Norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro integrative di quelle generali emanate con decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547 (GU n. 105 del 30.4.1956).

¹⁰⁵⁶ cfr. Reggio d'Acì (1994) 145.

¹⁰⁵⁷ Vedere anche le argomentazioni in merito sub II.3.B.

¹⁰⁵⁸ Le regioni a statuto ordinario avevano, ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, competenza concorrente in materia di acque minerali e termali, cave e torbiere, ma non in generale in materia di miniere. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato ai sensi dell'art. 826, comma 2, del codice civile, le miniere, le cave e le torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo.

¹⁰⁵⁹ SO alla GU n. 234 del 29.8.1977.

¹⁰⁶⁰ L'art. 3, corrisponde a quanto previsto dall'art. 9 del DPR n. 1017/1978.

Le regioni, per l'esercizio delle funzioni di cui al comma precedente, possono avvalersi del Corpo nazionale delle miniere.“

L'art. 68, comma 2, del DPR n. 616/1977 contiene un rinvio all'art.1 del DPR 14 gennaio 1972, n. 2¹⁰⁶¹, che al comma 2 prevedeva già il trasferimento delle seguenti competenze:

"Il trasferimento riguarda in particolare le funzioni concernenti:

- a) il permesso per la ricerca e la concessione per la utilizzazione delle sorgenti di acque minerali;*
- b) l'autorizzazione all'apertura ed alla messa in esercizio di stabilimenti di produzione ed alla utilizzazione di acque minerali naturali o artificiali;*
- c) l'autorizzazione ad aprire ed esercitare stabilimenti termali ed idroterapici;*
- d) la vigilanza sulla utilizzazione delle acque minerali naturali, ancorché artificialmente gassate, e sull'esercizio degli stabilimenti termali ed idroterapici fermo restando quanto riguarda la disciplina igienica;*
- e) la sorveglianza sulla utilizzazione delle cave e torbiere, la sottrazione al proprietario della disponibilità della cava o torbiera e la concessione a terzi nel caso di totale o parziale inutilizzazione del giacimento;*
- f) la costituzione, il funzionamento e lo scioglimento dei consorzi volontari od obbligatori per la coltivazione di cave e torbiere;*
- g) la raccolta di dati statistici sulla utilizzazione anzidetta. In ordine alle funzioni amministrative indicate alle lettere b), c) e d) rimangono ferme le disposizioni vigenti concernenti le autorizzazioni ed i controlli sanitari sulle acque minerali e termali.”*

Con legge 6 ottobre 1982, n. 752¹⁰⁶² è stata emanata, sulla base dell'interesse nazionale, una dettagliata disciplina della politica mineraria applicabile anche alla Provincia di Bolzano:

*"[...]Da quanto esposto deriva, come primo e generale elemento di valutazione delle questioni oggetto dei presenti giudizi, che la legge n. 752 del 1982 nel suo complesso (così come la n. 246 del 1984, nella parte in cui apporta alla prima alcune lievi integrazioni e modifiche) deve ritenersi indubbiamente sorretta da un preminente interesse nazionale, il quale appare, innanzitutto, rispondere a quei requisiti di carattere *generale* che giustificano un intervento statale - anche di dettaglio - pur in una materia attribuita alla competenza esclusiva delle regioni o province ad autonomia speciale, e che sono stati chiaramente individuati dalla giurisprudenza di questa Corte (v. da ult., sentenze nn. 177 e 217 del 1988). L'apprezzamento, operato*

¹⁰⁶¹ *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato e del relativo personale* (GU n. 12 del 15.1.1972).

¹⁰⁶² *Norme per l'attuazione della politica mineraria* (GU n. 288 del 19.10.1982). La legge venne successivamente modificata e integrata con legge 15 giugno 1984, n. 246, *"Integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, contenente norme di polizia delle miniere e delle cave, nonché alla legge 6 ottobre 1982, n. 752, concernente l'attuazione della politica mineraria"* (GU n. 172 del 23.6.1984) e con legge 30 luglio 1990, n. 221, *"Nuove norme per l'attuazione della politica mineraria"* (GU n.183 del 7.8.1990).

dal legislatore statale, dell'interesse posto a base della legge impugnata appare, per le considerazioni sopra svolte, fondato e l'interesse stesso è sorretto da esigenze unitarie, non suscettibili di frazionamento territoriale e, comunque, è dettato anche da motivi di sufficiente imperatività ed urgenza.”¹⁰⁶³

Secondo la Corte costituzionale l'autonomia speciale resterebbe salvaguardata grazie al disposto dell'art. 1, comma 2, della legge n. 752/1982 che prevede una clausola di salvaguardia delle relative competenze:

"Sono fatte salve inoltre le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano in materia di miniere."

Il riferimento va interpretato in maniera estensiva, intendendo che, nel caso della Provincia di Bolzano, i previsti accordi debbano necessariamente contemplare l'istituto dell'intesa¹⁰⁶⁴ e, con il riferimento alle regioni a statuto speciale, si debbano intendere anche le Province autonome.¹⁰⁶⁵

Il principio dell'intesa in caso di coincidenza di interessi è stato ribadito dalla Corte costituzionale anche in relazione alle direttive nazionali in materia di utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico¹⁰⁶⁶ e in materia di tutela ambientale¹⁰⁶⁷.

Con d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 105¹⁰⁶⁸ venne data attuazione, a livello nazionale, alle direttive europee in materia di utilizzazione e commercializzazione delle acque minerali naturali. L'art. 1 del d.lgs. n. 105/1992 riporta una definizione generale riguardante le caratteristiche delle acque minerali naturali.

La Provincia ha esercitato potestà legislativa in particolare con le seguenti leggi: l.p. 13. novembre 1973, n. 75,¹⁰⁶⁹ l.p. 9 novembre 1974, n. 18¹⁰⁷⁰, l.p. 12 agosto 1976, n. 32¹⁰⁷¹ e l.p. 10. novembre 1978, n. 67¹⁰⁷².

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

¹⁰⁶³ C. cost. sentenza n. 633/1988, CID pt. 3.

¹⁰⁶⁴ C. cost. sentenza n. 633/1988, CID pt. 4.2.

¹⁰⁶⁵ C. cost. sentenza n. 633/1988, CID pt. 4.4 e 7.1.

¹⁰⁶⁶ Corte cost. sentenze n. 482/1991, CID pt. 7.3 e n. 483/1991, punti 7.1 -7.3 del c.i.d. Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di utilizzazione di acque pubbliche sub V.9.

¹⁰⁶⁷ C. cost. sentenza n. 85/1990, CID pt. 8.

¹⁰⁶⁸ *Attuazione della direttiva 80/777/CEE relativa alla utilizzazione e alla commercializzazione delle acque minerali naturali* (Suppl.ord. n. 31 alla GU n. 39 del 17.2.1992).

¹⁰⁶⁹ Costituzione del Consiglio provinciale delle miniere, BUR n. 53 del 11.12.1973.

¹⁰⁷⁰ Provvidenze per lo sviluppo delle ricerche minerarie e per la migliore utilizzazione del porfido, marmo, pietre ornamentali e delle risorse idrotermali ed idrominerali, BUR n. 55 del 26.11.1974.

¹⁰⁷¹ Disciplina delle cave e delle torbiere, BUR n. 38 del 7.9.1976.

¹⁰⁷² Disciplina della prospezione, ricerca e concessione delle sostanze minerarie, Suppl. Ord. n. 2 al BUR 2 maggio 1979, n. 22.

In questo arco temporale vanno segnalate due modifiche che hanno interessate le norme di attuazione in materia. L'art. 4, comma 2, del DPR n. 115/1973¹⁰⁷³ ha disposto il trasferimento alla Provincia anche di quei beni patrimoniali della Regione non destinati a sedi di uffici o servizi regionali. Inoltre con l'art. 20 del d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463¹⁰⁷⁴ venne abrogato anche l'art. 8 del DPR 1017/1978, che prevedeva una deroga rispetto alle competenze dello Stato in materia di corsi d'acqua, spiagge e fondali lacuali del demanio statale.¹⁰⁷⁵

Il trasferimento alla Provincia autonoma dei beni patrimoniali di cui al DPR 115/1973 venne infine completato ai sensi dell'art. 22 della legge 15 marzo 1997, n. 59¹⁰⁷⁶ che disponeva il trasferimento a titolo gratuito delle partecipazioni azionarie, dei beni, del personale, dei marchi, ecc. delle aziende termali già inquadrate nel soppresso Ente autonomo gestione aziende termali (EAGAT), trasferimento vincolato alla presentazione di appositi piani di rilancio delle terme.

Il riordino delle funzioni riguardanti il settore minerario a livello nazionale [n.d.t.: "Capo IV – Miniere e risorse geotermiche"] di cui all'art. 32 e segg. del d.lgs. n. 112/1998, per quanto concerne l'art. 34 [n.d.t.: "Conferimento delle funzioni alla regioni"], venne attuato appena nel 2002 (leggi più avanti).

L'utilizzazione e le concessioni di acque minerali vennero disciplinate ex novo dall'art. 23 della legge provinciale 21 gennaio 1998, n. 1,¹⁰⁷⁷ prevedendo l'inserimento delle disposizioni in materia contenute all'art. 13/bis della legge provinciale 4 settembre 1976, n. 40¹⁰⁷⁸. Ai sensi dell'art. 30, comma 2, della l.p. 1/1998 le disposizioni riguardanti le acque termali di cui alla legge provinciale n. 67/1978 non trovano più applicazione.

¹⁰⁷³ Disciplina della prospezione, ricerca e concessione delle sostanze minerarie, Suppl. Ord. n. 2 al BUR 2 maggio 1979, n. 22.

¹⁰⁷⁴ Il comma 2 venne aggiunto dall'art. 1 del d.lgs. 21 dicembre 1998, n. 495, recante "Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della regione", Suppl. ord. n. 20 alla GU n. 17 del 22.1.1999.

¹⁰⁷⁵ Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica, GU n. 289 del 10.12.1999.

¹⁰⁷⁶ Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di utilizzazione di acque pubbliche sub V.9.

¹⁰⁷⁷ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (Suppl. ord. n. 56 alla GU n. 63 del 17.03.1997).

¹⁰⁷⁸ "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1998 e per il triennio 1998-2000 e norme legislative collegate (legge finanziaria 1998)", Suppl. n. 1 al BUR n. 5 del 3.2.1998.

Le disposizioni nazionali riguardanti la definizione, l'utilizzazione e l'immissione in commercio di acque minerali naturali di cui al d.lgs. 105/1992 vennero adeguate alle nuove direttive europee con d.lgs. 4 agosto 1999, n. 339¹⁰⁷⁹.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Con la riforma costituzionale nessuno dei singoli settori "miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere" veniva elencato nel catalogo di competenze dell'art. 117, commi 2 e 3, della Costituzione; bisogna pertanto presumere una competenza residuale delle Regioni. Le coincidenze con le competenze esclusive dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, della Costituzione derivano dall'ambito della tutela ambientale, che ha sollevato tutta una serie di conflitti costituzionali.

L'art. 13 della l.p. 30 settembre 2005, n. 7¹⁰⁸⁰, che contiene precise disposizioni in materia di concessioni di acque minerali e attribuisce le relative concessioni o riconoscimenti all'Agenzia provinciale per l'ambiente e all'Azienda sanitaria di Bolzano, venne dichiarato conforme ai principi costituzionali con sentenza n. 73/2008 della Corte costituzionale. Il trasferimento di competenze alle organizzazioni provinciali descritto nella legge provinciale non rappresenterebbe alcun elemento di difformità rispetto alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 105/1992 c.s. dal d.lgs. n. 339/1999 concernenti le caratteristiche dell'acqua, che, in quanto requisiti minimi, costituiscono principi dell'ordinamento giuridico. La Corte costituzionale sottolinea esplicitamente che la disciplina statale in argomento rappresenta dei principi dell'ordinamento giuridico e perciò un limite alla competenza primaria provinciale.¹⁰⁸¹ La legge quadro dello Stato venne successivamente abrogata e sostituita, in attuazione delle mutate condizioni generali del diritto europeo, dal d.lgs. 8 ottobre 2011, n. 176¹⁰⁸².

L'art. 1, comma 1, della norma di attuazione d.lgs. 18 giugno 2002, n. 139,¹⁰⁸³ prevede che le funzioni in materia di incentivi alle imprese di cui all'art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che ancora non ricadono tra le competenze della Provincia e fino a quel momento erano esercitate dallo Stato, siano trasferite alla Provincia a decorrere dal 1° gennaio 2002. Ai sensi dell'art. 1,

¹⁰⁷⁹ Esercizio da parte della Provincia autonoma di Bolzano delle funzioni amministrative in materia di utilizzazione di acque pubbliche ed in materia di impianti elettrici, BUR n. 45 del 19.10.1976.

¹⁰⁸⁰ *Disciplina delle acque di sorgente e modificazioni al decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 105, concernente le acque minerali naturali, in attuazione della direttiva 96/70/CE* (GU n. 231 del 1.10.1999).

¹⁰⁸¹ C. cost. sentenza n. 73/2008, CID pt. 3.1.

¹⁰⁸² Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici, BUR n. 41 del 11.10.2005.

¹⁰⁸³ *Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali* (GU n. 258 del 5.11.2011).

comma 2, del dlgs. n. 139/2002, le risorse da assegnare sono individuate, fino alla cessazione dei trasferimenti erariali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'art. 34 del d.lgs. n. 112/1998 riguarda il conferimento di funzioni in materia di miniere e risorse geotermiche alle Regioni.

La legge provinciale 19 maggio 2003, n. 7,¹⁰⁸⁴ e successive modifiche,¹⁰⁸⁵ contiene disposizioni provinciali aggiornate riguardanti il settore minerario. L'impugnazione da parte dello Stato di alcune disposizioni contenute nella legge provinciale, rivendicando la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente,¹⁰⁸⁶ e in base alle limitazioni imposte dai vincoli internazionali fissati dal diritto europeo,¹⁰⁸⁷ venne respinta e dichiarata non fondata da parte della Corte costituzionale. Da un lato l'art. 2 della l.p. 7/2003 prevede infatti espressamente il rispetto delle norme vigenti in materia di tutela dell'ambiente e dall'altro l'art. 4, comma 8, della l.p. n. 7/2003, che è stato impugnato, non contiene alcuna definizione di "rifiuti" in riferimento alla lavorazione di materiali.¹⁰⁸⁸

Il d.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22¹⁰⁸⁹, impugnato dalla Provincia, che definisce l'utilizzazione di energia geotermica quale interesse nazionale e adotta la relativa disciplina, venne dichiarato costituzionalmente legittimo nei suoi principi generali. La Corte costituzionale dichiarò infatti, che le risorse geotermiche ai sensi del r.d. n. 1443/1927 andavano sì ricondotte alla materia delle miniere, ma affermava anche contestualmente che esse costituiscono un *"bene giuridico multifunzionale, per le diverse utilità che esse esprimono: quella economica, relativa alla produzione di energia, e quella ambientale conseguente al fatto che esse costituiscono una fonte di energia rinnovabile e, quindi, compatibile con la tutela dell'ambiente."* In seguito ai più recenti sviluppi che hanno caratterizzato questo settore, quest'ultima funzione viene considerata prevalente, tanto che alle disposizioni nazionali del d.lgs n. 22 del 2010 viene riconosciuto il valore di una "riforma economico-sociale" che limita l'esercizio della competenza primaria detenuta dalle Province autonome in ambito minerario.¹⁰⁹⁰ Venne invece giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 22 del 2010,

¹⁰⁸⁴ Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di incentivi alle imprese, GU n. 159 del 9.7.2002.

¹⁰⁸⁵ Disciplina delle cave e delle torbiere, Suppl. n. 1 del BUR n. 22 del 3.6.2003.

¹⁰⁸⁶ L'introduzione di modifiche e integrazioni è stata disposta con le seguenti leggi provinciali: l.p. 19 luglio 2013, n. 11; l.p. 21 dicembre 2011, n. 15; l.p. 17 gennaio 2011, n. 1 e l.p. 13 novembre 2009, n. 10.

¹⁰⁸⁷ Art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

¹⁰⁸⁸ In particolare è stata dedotta una violazione della direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti.

¹⁰⁸⁹ C. cost. sentenza n. 345/2010, CID pt. 3.

¹⁰⁹⁰ *Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99* (GU n. 45 del 24.2.2010).

nella parte in cui attribuisce le risorse geotermiche ad alta entalpia allo Stato. L'autorizzazione al relativo sfruttamento economico rientrerebbe nella competenza provinciale primaria detenuta dalla Provincia di Bolzano in campo minerario, e pertanto riguarderebbe solo l'aspetto patrimoniale e non pertanto l'aspetto della tutela ambientale.

"[...]Senonché occorre tener presente che le disposizioni statutarie, come sopra si è accennato, concernono soltanto l'aspetto patrimoniale delle risorse geotermiche e non quello ambientale, sicché il contrasto delle norme statali con quelle statutarie riguarda soltanto l'appartenenza del bene e non le utilità ambientali che le risorse geotermiche esprimono (sentenze n. 1 del 2010, n. 225 del 2009 e n. 105 del 2008).

*Ne consegue che, nel vigente quadro ordinamentale, la Provincia di Bolzano è tenuta ad osservare le norme statali costituenti riforme economico-sociali per quegli aspetti che riguardano la gestione e la migliore utilizzazione delle risorse geotermiche, siano esse di alta, media o bassa entalpia, mentre mantiene tutti i suoi diritti per quanto concerne gli aspetti economici. In altre termini, spettano alla Provincia i canoni relativi ai permessi di ricerca ed alle concessioni delle risorse geotermiche.*¹⁰⁹¹

Dalla sentenza della Corte costituzionale n. 145/2013 emerge inoltre chiaramente come la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente esercitata ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione sia prevalente rispetto alla competenza legislativa primaria della Provincia, che viene di conseguenza limitata:

*"Va innanzi tutto rilevato come non sia in discussione che la potestà legislativa primaria in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (attribuita alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8, primo comma, punto 14 dello statuto speciale), trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Provincia sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorquando «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009).*¹⁰⁹²

Oltre che con le norme provinciali citate nell'analisi giurisprudenziale, la Provincia ha esercitato potestà legislativa anche, e in particolare, con legge provinciale, 18 giugno 2002, n. 8¹⁰⁹³ c.s. con legge provinciale, 10 giugno 2008, n. 4¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁹¹ C.cost. sentenza n. 112/2011, CID pt. 2 e 3.

¹⁰⁹² C. cost. sentenza n. 112/2011, CID pt. 5.

¹⁰⁹³ C. cost. sentenza n. 145/2013, CID pt. 2.1.

¹⁰⁹⁴ Disposizioni sulle acque, Suppl. n. 2 del BUR n. 28 del 2.7.2002.

D. Conclusioni

I poteri legislativi e amministrativi della Provincia autonoma nelle materie di cui all'art. 8, comma 14, dello StA hanno subito, dopo la vertenza, tutta una serie di modifiche, sia in senso limitativo che estensivo.

Un ampliamento di competenze si registra nel periodo compreso fra la vertenza e la riforma costituzionale con l'approvazione della norma di attuazione d.lgs. 463/1999, che all'art. 20 prevede lo stralcio delle competenze dello Stato in materia di corsi d'acqua, spiagge e fondali lacuali, che prima implicavano delle deroghe a favore dello Stato. Si registrano inoltre trasferimenti integrativi di beni patrimoniali da parte della Regione ai sensi del d.lgs. 495/1998 e dello Stato ai sensi della legge n. 59/1997.

Una importante limitazione all'esercizio della competenza provinciale deriva dalla competenza esclusiva e trasversale dello Stato in materia di tutela ambientale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione. Se prima della vertenza, in caso di sovrapposizione con le competenze statali, era prevista l'intesa come modalità di concertazione fra gli interessi delle parti, il principio della negoziazione sembra aver perso importanza dopo la riforma costituzionale.¹⁰⁹⁵ Con sentenza della Corte costituzionale n. 145/2013 viene rimarcata l'importanza della tutela ambientale quale valore primario e assoluto sancito dalla Costituzione e affermata la competenza esclusiva dello Stato in quanto limite alla competenza primaria della Provincia.

Vanno evidenziati inoltre provvedimenti in materia di utilizzo di fonti geotermiche, che vanno considerate un bene multifunzionale e sottostanno pertanto alle norme nazionali di "riforma economico-sociale", nonché in materia di sfruttamento economico di acque minerali e termali, che deve corrispondere ai principi fissati dallo Stato e a quanto stabilito dalla legge quadro nazionale. In proposito va evidenziata la competenza statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lit. e), della Costituzione, che viene fortemente condizionata dal diritto dell'Unione, così come avviene per la tutela ambientale.

Sono in ogni caso incontestabili i diritti di proprietà che la Provincia autonoma di Bolzano esercita sulle risorse minerarie sul proprio territorio. Infine, la competenza primaria che la Provincia detiene in settori significativi - come quello della tutela della concorrenza o della salvaguardia dell'ambiente - equivale piuttosto a una competenza di legislazione concorrente.

¹⁰⁹⁵ Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni, Suppl. n. 2 al BUR 24 giugno 2008, n. 26.

15. Caccia e pesca (Art 8, n. 15, StA)

A. Situazione al 1992

L'art 8, n. 15, dello Statuto di autonomia ascrive alla Provincia autonoma di Bolzano, in attuazione della misura n. 3 del *Pacchetto*, la competenza legislativa primaria in materia di caccia e pesca, che nel 1. Statuto di autonomia era invece ascrivita alla Regione.

a) Caccia

Per illustrare compiutamente i contenuti dell'ambito della caccia alla situazione del 1992, è necessario richiamare anzitutto la norma di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 279, che all'articolo 1, comma 2, stabilisce quanto segue:

“Lo standard di protezione della fauna è disciplinato con legge provinciale che stabilisce il calendario venatorio e le specie cacciabili, attenendosi ai livelli di protezione risultanti dalle convenzioni internazionali o dalle norme comunitarie introdotte nell'ordinamento statale.”

Questa norma è stata inserita nella specifica norma di attuazione con l'articolo 5 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, al fine di poter acquisire nuovamente margini di discrezionalità legislativa che erano andati persi in seguito alla sentenza della C.cost. n. 577/1990.

La causa di riferimento della decisione in oggetto è stata l'impugnazione da parte del *WWF*¹⁰⁹⁶ e della *LIPU*¹⁰⁹⁷ del calendario venatorio della Provincia autonoma di Bolzano dell'anno 1989/1990. Il Tribunale amministrativo di Bolzano rilevò nell'ambito del procedimento un difetto indiretto di costituzionalità per quella parte dell'articolo 4, comma 2, della l.p. 17 luglio 1987, n. 14,¹⁰⁹⁸ (di seguito: legge sulla caccia), che dichiarava cacciabili quattro specie selvatiche¹⁰⁹⁹ non comprese nell'elenco delle specie cacciabili previste dalla legge quadro statale sulla caccia 27 dicembre 1977, n. 968. Nelle motivazioni la Corte costituzionale sanciva inol-

¹⁰⁹⁶ *World Wildlife Fund.*

¹⁰⁹⁷ *Lega italiana protezione uccelli.*

¹⁰⁹⁸ BUR n. 34 del 28.7.1987.

¹⁰⁹⁹ Si tratta delle seguenti specie selvatiche: tasso, faina, martora e marmotta.

tre, in base alla sentenza C.cost. n. 1002/1988,¹¹⁰⁰ l'inquadramento dell'allora legge quadro statale sulla caccia n. 968/1977 quale legge fondamentale di riforma economico-sociale, le cui disposizioni limitano anche la competenza legislativa primaria delle autonomie speciali.¹¹⁰¹ In tal modo la determinazione di specie cacciabili e non rappresenterebbe un interesse unitario, sulla cui valutazione e tutela dovrebbe esprimersi in primo luogo lo Stato.¹¹⁰² A giudizio della C.cost. le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano devono attenersi alla legge quadro nazionale per quanto concerne le specie cacciabili; esse possono pertanto solo ridurre il numero di specie cacciabili e non aumentarlo.¹¹⁰³

Se questa sentenza ha tolto alla Provincia una delle sue fondamentali competenze in materia venatoria, ossia la determinazione delle specie cacciabili, ascrivendola allo Stato, con l'integrazione del DPR n. 279/1974 mediante l'articolo 5 del d.lgs. n. 267/1992, furono annullati gli effetti negativi determinati dalla sentenza stessa. Di conseguenza allo stato del 1992 le fondamentali competenze in materia di caccia ascritte alla Provincia di Bolzano erano le seguenti: regolazione degli standard a tutela della fauna selvatica, fissazione del calendario venatorio e delle specie cacciabili. Non bisogna tuttavia dimenticare che l'articolo 1, comma 2, del DPR n. 279/1974 vincola il legislatore ai vincoli introdotti nell'ordinamento statale dalle disposizioni dei trattati internazionali e dell'Unione europea.

Accanto alle dettagliate competenze contenute nella norma di attuazione di cui al DPR 279/1974, se ne possono evincere implicitamente altre dalla legge provinciale sulla caccia entrata in vigore nel 1987, ossia: Suddivisione del territorio provinciale in comprensori di gestione e tutela della fauna;¹¹⁰⁴ Definizione di esercizio di caccia;¹¹⁰⁵ Definizione di tutela;¹¹⁰⁶ Armi e attrezzi venatori consentiti e di-

¹¹⁰⁰ La sentenza riguardava un caso analogo della Provincia autonoma di Trento.

¹¹⁰¹ C.C. sentenza n. 577/1990, punto 2 del c.i.d.

¹¹⁰² C.C. sentenza n. 577/1990 punto 2.

¹¹⁰³ C.C. sentenza n. 577/1990 punto 2.

¹¹⁰⁴ L'art. 5 della legge provinciale sulla caccia suddivide il territorio provinciale nei seguenti cinque comprensori: riserve di caccia di diritto, riserve private di caccia, oasi di protezione, bandite, zone facenti parte della rete ecologica europea.

¹¹⁰⁵ Art. 11 della legge provinciale sulla caccia.

¹¹⁰⁶ Art. 3 della legge provinciale sulla caccia.

vieti;¹¹⁰⁷ Permessi di caccia;¹¹⁰⁸ Regolazione della fauna selvatica sentito l'Osservatorio faunistico della Provincia autonoma di Bolzano;¹¹⁰⁹ Detenzione e commercio di fauna selvatica;¹¹¹⁰ Organi venatori;¹¹¹¹ Vigilanza venatoria e protezione della fauna selvatica;¹¹¹² Danni causati da fauna selvatica e da attività venatoria.¹¹¹³

Le funzioni amministrative in materia venatoria sono regolate dall'articolo 1, comma 1, del DPR 279/1974, in attuazione dei principi del parallelismo fra legislazione e amministrazione contenuti nell'articolo 16 dello Statuto di autonomia, in particolare:

“Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di [...] caccia e pesca [...], esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e Bolzano con l'osservanza delle norme del presente decreto.”

L'articolo 8 del DPR 279/1974 fissa una deroga al fondamentale conferimento della competenza amministrativa in campo venatorio alla Provincia autonoma di Bolzano con due disposizioni distinte. In primis resta salva la competenza degli organi statali in materia di ricerca e di sperimentazione scientifica di interesse nazionale per quanto concerne i settori della caccia e della pesca.¹¹¹⁴ In secondo luogo l'articolo 8, comma 1, del DPR 279/1974 riconosce agli organi statali¹¹¹⁵ la competenza esclusiva per l'emissione del porto d'armi a scopo venatorio¹¹¹⁶.

Si può evincere in dettaglio quale sia la competenza amministrativa in campo venatorio riconosciuta alla Provincia autonoma di Bolzano prendendo in esame l'art. 99 del DPR 24 luglio 1977, n. 616¹¹¹⁷:

¹¹⁰⁷ Artt. 14 e 15 della legge provinciale sulla caccia.

¹¹⁰⁸ Art. 25 della legge provinciale sulla caccia.

¹¹⁰⁹ Artt. 4 e 29 della legge provinciale sulla caccia.

¹¹¹⁰ Artt. 18-22 della legge provinciale sulla caccia.

¹¹¹¹ Artt. 28- 30 della legge provinciale sulla caccia.

¹¹¹² Artt. 31- 35 della legge provinciale sulla caccia.

¹¹¹³ Artt. 36- 38 della legge provinciale sulla caccia.

¹¹¹⁴ Art 8, comma 1, lett. C), del DPR n. 279/1974.

¹¹¹⁵ L'emissione della licenza di porto di fucile ad uso caccia è di competenza del questore ai sensi dell'art. 42 del Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Suppl. ord. alla GU n. 146 del 26.6.1931).

¹¹¹⁶ *Rectius*: porto di fucile ad uso caccia.

¹¹¹⁷ Suppl. ord. alla GU n. 234 del 29.8.1977.

“Le funzioni amministrative relative alla materia «caccia» concernono: l'esercizio della caccia, la protezione faunistica, ivi compresa la disciplina delle aziende di produzione; le bandite; le riserve di caccia e di ripopolamento; il rilascio della licenza di caccia, ferma restando la competenza degli organi statali per il rilascio della licenza di porto d'armi; la polizia venatoria e di difesa del patrimonio zootecnico.

Sono trasferite inoltre le funzioni che riguardano gli uccellatori ed i concessionari di bandite e di riserve di caccia.

Alle regioni spetta promuovere il potenziamento della produzione di selvaggina, la ricerca e la sperimentazione in materia di caccia, l'incremento del patrimonio faunistico e la repressione della caccia di frodo.”

L'applicazione del DPR n. 616/1977 alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano è stata disposta con la norma di attuazione di cui al DPR n. 526/1987.¹¹¹⁸ Secondo *Bronzetti* la norma di attuazione di cui al DPR n. 279/1974 va sostituita con l'ultima norma citata in quei settori nei quali essa risulta più restrittiva rispetto all'art. 99 del DPR n. 616/1977.¹¹¹⁹ A titolo d'esempio citiamo l'art. 8, comma 1, lettera c), del DPR n. 279/1974 che in sostanza attribuisce allo Stato le competenze riguardanti la sperimentazione scientifica in materia venatoria, mentre l'art. 99 del DPR n. 616/1977, in combinato disposto con l'art. 9 del DPR n. 526/1987, assegna alle Province autonome di Trento e Bolzano *in puncto* le competenze in materia di ricerca e di sperimentazione riguardanti il settore caccia.

L'applicazione delle norme di diritto penale all'ambito della caccia è regolata dall'art. 23 dello Statuto di autonomia. Questa norma stabilisce che la Regione e le Province debbano utilizzare – a presidio delle norme contenute nelle rispettive leggi – le sanzioni penali che le leggi dello Stato stabiliscono per le stesse fattispecie. Questo principio è contenuto anche nella legge statale quadro sull'attività venatoria (legge n. 157 dell'11 febbraio 1992)¹¹²⁰, la quale dispone che il legislatore provinciale applichi le sanzioni penali fissate dalla legge quadro alle diverse tipologie di reato regolate dalla legge provinciale.¹¹²¹

¹¹¹⁸ Per l'applicazione dell'art. 99 del DPR n. 616/1977 alla Provincia autonoma di Bolzano vedere le argomentazioni sub III.3.B.

¹¹¹⁹ *Bronzetti* (1991) 13.

¹¹²⁰ Suppl.ord. n. 41 alla GU n. 46 del 25.02.1992. L'art 3 della legge n. 157/1982 revoca integralmente la legge n. 968/1977.

¹¹²¹ Art 30, comma 4, della legge quadro statale sulla caccia n. 157/1992.

A presidio dei divieti e delle infrazioni introdotti con la legge provinciale sulla caccia, la Provincia autonoma di Bolzano può stabilire tuttavia autonome sanzioni amministrative in base al principio del parallelismo fra funzioni legislative e amministrative di cui all'art. 16 dello Statuto di autonomia.¹¹²²

b) Pesca

I contenuti dell'ambito della pesca, diversamente dal settore "caccia", non sono definiti da alcuna norma di attuazione. L'art 1, comma 1, del DPR n. 279/1974 stabilisce unicamente che le competenze dell'amministrazione statale e quelle finora ascritte alla Regione in materia di pesca vengano esercitate dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Una precisa elencazione delle funzioni ascritte alla Provincia di Bolzano è riportata nell'articolo 100 del DPR n. 616/1977:¹¹²³

“Le funzioni amministrative relative alla materia «pesca nelle acque interne» concernono la tutela e la conservazione del patrimonio ittico, gli usi civili, l'esercizio della pesca, il rilascio della licenza, la piscicoltura e il ripopolamento, lo studio e la propaganda, consorzi per la tutela e l'incremento della pesca.

Le regioni promuovono la ricerca e la sperimentazione nel settore.

Le concessioni a scopo di piscicoltura nelle acque interne, ove riguardino acque del demanio dello Stato sono rilasciate dalle regioni previo parere del competente organo statale.

Sono altresì trasferite le funzioni relative alla pesca nelle acque del demanio marittimo interno, così come delimitato dall'art. 1, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 2 ottobre 1968, n. 1639.

I diritti esclusivi di pesca del demanio statale sono trasferiti al demanio dell'amministrazione provinciale.”

Da questa norma, in base al principio del parallelismo fra funzioni legislative e amministrative di cui all'art. 16 dello Statuto di autonomia, si possono evincere numerose competenze fondamentali rientranti nella potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano inerenti il settore della pesca. Fra gli altri rientrerebbero la preservazione e il mantenimento degli stock ittici, l'esercizio della pesca, il rilascio della licenza di pesca, la piscicoltura e il ripopolamento ittico. Per consentire una panoramica completa sulle competenze legislative della Provincia di Bolzano in materia di pesca deve essere analizzata la legge provinciale 9 giugno

¹¹²² cfr. l'art. 39 e seguenti della legge provinciale sulla caccia.

1978, n. 28 ¹¹²⁴ (di seguito denominata *legge sulla pesca*). Da questa si possono dedurre ulteriori competenze fondamentali, quali: definizione di pesca;¹¹²⁵ termini e condizioni per l'esercizio della pesca;¹¹²⁶ definizione e rilascio dell'abilitazione alla pesca, delle licenze e dei permessi di pesca;¹¹²⁷ emanazione dell'ordinamento della pesca;¹¹²⁸ definizione di acque da pesca;¹¹²⁹ definizione di diritto di pesca;¹¹³⁰ concessione del diritto di pesca;¹¹³¹ regolamentazione dell'acquicoltura e dell'accesso alle relative acque da pesca;¹¹³² Misure a tutela dei pesci e per la conservazione delle acque da pesca;¹¹³³ Ricerca e sperimentazione;¹¹³⁴ sorveglianza sulla pesca¹¹³⁵.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

a) Caccia

La legge provinciale 28 novembre 1996, n. 23¹¹³⁶ ha modificato in numerosi passaggi la legge provinciale sulla caccia; in particolare va sottolineata l'introduzione di periodi di caccia ancorati giuridicamente. Fino all'approvazione della nuova legge i periodi di caccia per le singole specie cacciabili dovevano essere fissati annualmente con atto amministrativo in base al calendario venatorio, così come previsto dalla legge quadro statale n. 157/1992.¹¹³⁷ Questa riforma si è resa necessaria dopo l'impugnazione presso il TAR di Bolzano del calendario venatorio

¹¹²³ Per l'applicazione dell'art. 100 del DPR 616/1977 alla Provincia autonoma di Bolzano vedere le argomentazioni sub III.3.B.

¹¹²⁴ BUR n. 34 del 11.7.1978.

¹¹²⁵ Art 10 legge provinciale sulla pesca.

¹¹²⁶ Art 11 legge provinciale sulla pesca.

¹¹²⁷ Art 11/bis – 11/*quater* legge provinciale sulla pesca.

¹¹²⁸ Art 12 legge provinciale sulla pesca.

¹¹²⁹ Art 4 legge provinciale sulla pesca.

¹¹³⁰ Art 1 legge provinciale sulla pesca.

¹¹³¹ Art 2 legge provinciale sulla pesca.

¹¹³² Art 7- 9 legge provinciale sulla pesca.

¹¹³³ Art 14 und 15 legge provinciale sulla pesca.

¹¹³⁴ Art 15-bis legge provinciale sulla pesca.

¹¹³⁵ Art 16 legge provinciale sulla pesca.

¹¹³⁶ BUR n. 55 del 10.12.1996.

¹¹³⁷ Art 18, comma 4, della legge quadro statale sulla caccia n. 157/1992 recita: "*Le Regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria.*"

da parte delle organizzazioni anti-caccia e l'attività venatoria fu quindi sospesa con misura cautelare.

La natura della legge quadro statale n. 157/1992 è stata confermata nella giurisprudenza della Corte Costituzionale.¹¹³⁸

b) Pesca

La legge provinciale sulla pesca venne modificata nel frattempo in più parti con legge provinciale 11 febbraio 2000, n. 4¹¹³⁹. Le novità e le modifiche introdotte riguardavano principalmente i seguenti ambiti: diritto di pesca,¹¹⁴⁰ definizione ed esercizio della pesca,¹¹⁴¹ abilitazione alla pesca,¹¹⁴² licenza di pesca,¹¹⁴³ permessi di pesca¹¹⁴⁴ nonché misure a tutela dei pesci e per la conservazione delle acque da pesca.¹¹⁴⁵

C. Sviluppi dal 2001 in poi

a) Caccia

L'ambito della caccia rientra secondo la riforma costituzionale in base all'art. 117, comma 4, della Costituzione nella potestà legislativa regionale cosiddetta residuale, in quanto la materia non è contemplata né all'art. 117, comma 2 della Costituzione né all'art. 117, comma 3. La prima sentenza della Corte costituzionale in materia di caccia dopo la riforma costituzionale del 2001 riguarda la Regione autonoma della Sardegna, alla quale l'art. 3, lettera i), del relativo Statuto speciale riconosce potestà legislativa primaria nel settore specifico.

Poco dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 la Sardegna, in quanto prima autonomia speciale, ha modificato in più parti la propria legge sulla caccia. Considerando che in futuro la relativa competenza legislativa non avrebbe più dovuto rispettare le limitazioni fissate dalle disposizioni fondamentali delle

¹¹³⁸ Corte Costituzionale Sentenza n. 323/1998 id punto 3 (riguardante la Sardegna).

¹¹³⁹ Suppl. Ord. n. 1 alla GU n. 9 del 29.2.2000.

¹¹⁴⁰ Art 1 della legge provinciale sulla pesca.

¹¹⁴¹ Art 10 f legge provinciale sulla pesca.

¹¹⁴² Art 11-bis legge provinciale sulla pesca.

¹¹⁴³ Art 11-ter legge provinciale sulla pesca.

¹¹⁴⁴ Art 11-quater legge provinciale sulla pesca.

riforme economico-sociali della Repubblica,¹¹⁴⁶ il legislatore sardo introdusse per alcune specie di uccelli selvatici una stagione venatoria compresa fra la terza domenica di settembre e il 28 febbraio¹¹⁴⁷ dell'anno successivo.¹¹⁴⁸ Questa modifica di legge venne impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione¹¹⁴⁹ e dell'art. 18 della legge quadro statale sulla caccia n. 157/1992¹¹⁵⁰.

Con sentenza n. 536/2002 la Corte costituzionale stabilì anzitutto quanto segue:

“l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.”¹¹⁵¹

Ciò premesso, la Corte costituzionale diede la seguente controversa interpretazione della clausola della norma più favorevole:¹¹⁵²

“La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale [art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001] non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia [o lo parte di materia] riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.”

In questo modo, non considerando il *favor specialitas* della clausola di maggior favore, la Corte costituzionale riportò la potestà legislativa della Regione autonoma della Sardegna in materia di caccia entro i limiti imposti sia dallo Statuto sia dalla legge costituzionale n. 3/2001.

¹¹⁴⁵ Art 14 legge provinciale sulla pesca.

¹¹⁴⁶ vedasi sopra sub A e B.

¹¹⁴⁷ L'esercizio della caccia fino al 28.2. era permesso a condizione che la selvaggina non venisse cacciata nei periodi della nidificazione o della cova e dell'allevamento dei piccoli e che gli uccelli migratori non venissero cacciati nel periodo della cova o al ritorno nei luoghi di nidificazione; vedasi in dettaglio la sentenza C.C. n. 536/2002, punto 1 del c.i.d.

¹¹⁴⁸ C.C. sentenza n. 536/2002, punto 1 del c.i.d.

¹¹⁴⁹ Art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, con la riforma costituzionale del 2001, attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

¹¹⁵⁰ Art 18 della legge quadro statale sulla caccia n. 157/1992 stabilisce i periodi venatori per le singole specie di fauna selvatica vietando ogni attività venatoria dopo la data del 31 gennaio.

¹¹⁵¹ C.C. sentenza n. 536/2002, punto 4 del c.i.d.

¹¹⁵² Cfr. in dettaglio sulla clausola di maggior favore sub III.5.E.

Con questa sentenza, per la prima volta dopo la riforma costituzionale del 2001, si fece appello alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per ridimensionare la competenza delle autonomie speciali in materia venatoria:

“In questo quadro, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato.”¹¹⁵³

Per la Corte costituzionale la definizione dei periodi di caccia rientra pertanto fra le competenze trasversali proprie dello Stato¹¹⁵⁴ in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema:

“[...] la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili e risponde all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s) ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale.”¹¹⁵⁵

La sentenza n. 536/2002 rappresenta un precedente al quale la Corte costituzionale fa spesso ricorso per ridimensionare le competenze legislative primarie delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di caccia.

Così come è avvenuto con la sentenza n. 227/2003, che è la dimostrazione di quanto stabilito all'art. 1, comma 2, del DPR n. 279/1974¹¹⁵⁶. Nella fattispecie si è trattato di un ricorso indiretto di costituzionalità sollevato dal TAR di Trento¹¹⁵⁷ che, in sostanza, sollevava un dubbio sulla costituzionalità della legge provinciale di Trento 9 dicembre 1991, n. 24¹¹⁵⁸ (di seguito: legge trentina sulla caccia), che prevedeva l'introduzione di un maggior numero di specie selvatiche cacciabili e stagioni venatorie più lunghe rispetto a quanto previsto dall'art. 18 della legge quadro nazionale n. 157/1992.¹¹⁵⁹

¹¹⁵³ C.C. sentenza n. 536/2002, punto 5 del c.i.d.

¹¹⁵⁴ Per le competenze trasversali dello Stato vedasi sub III.5.B.

¹¹⁵⁵ C.C. sentenza n. 536/2002, punto 6 del c.i.d.

¹¹⁵⁶ In dettaglio sull'art. 1, comma 2, del DPR n. 279/1974 vedasi sub IV.8.A.

¹¹⁵⁷ C.C. sentenza n. 227/2003, punto 1 del c.i.d.

¹¹⁵⁸ ABI Nr 55 vom 13.12.1991.

¹¹⁵⁹ C.C. sentenza n. 227/2003, punto 1 del c.i.d.

La Provincia autonoma di Trento faceva presente che l'art. 5 del d.lgs. n. 267/1992, che modificava l'art. 1 della norma di attuazione n. 279/1974, era stato emanato dopo l'entrata in vigore della legge quadro nazionale sulla caccia n. 157/1992, e rammentava che le norme di attuazione occupano una posizione particolare all'interno del sistema delle fonti di diritto, poiché ad esse è riconosciuta priorità rispetto alle leggi ordinarie.¹¹⁶⁰

L'art. 1, comma 2, del DPR n. 279/1974 autorizzava il legislatore trentino ad attenersi¹¹⁶¹ in materia legislativa sulla caccia esclusivamente e direttamente alle norme internazionali e comunitarie.¹¹⁶²

A tale riguardo la Corte costituzionale dava invece un'altra interpretazione:

“La suddetta ricostruzione non può accogliersi alla luce delle previsioni statutarie, in considerazione del fatto che l'art. 8 dello statuto di autonomia nell'attribuire alle province la competenza in materia di caccia [n. 15] si richiama ai limiti indicati dal precedente art. 4, tra i quali vi è quello del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. La disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 1 del d.P.R. n. 279 del 1974, aggiunto dall'art. 5 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, deve pertanto essere letta insieme alle norme alla cui attuazione è preordinata, alle quali non può derogare [...]. La disposizione di attuazione, in effetti, non prevede, come sostiene invece la provincia, che la legislazione debba unicamente attenersi alle norme internazionali ed europee, senza che su di essa possano incidere le norme statali che diano attuazione al diritto comunitario e che, come nel caso delle previsioni della legge n. 157 del 1992 che vengono in rilievo nel presente giudizio, siano qualificabili come norme fondamentali delle riforme economico-sociali.”¹¹⁶³

L'interpretazione dell'art. 1, comma 2, del DPR n. 279/1974, secondo la quale la Provincia autonoma di Trento nell'individuazione delle specie cacciabili dovesse attenersi esclusivamente alle convenzioni internazionali e alle norme comunitarie¹¹⁶⁴, venne contestata dalla Corte costituzionale:

“A fronte dell'esigenza di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto «nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia». Deve pertanto ritenersi incostituzionale la disposi-

¹¹⁶⁰ C.C. sentenza n. 227/2003, punto 3 del c.i.d.

¹¹⁶¹ leggi: dell'Unione europea.

¹¹⁶² C.C. sentenza n. 536/2002, punto 3 del c.i.d.; questa interpretazione era perorata fino a quel momento anche dalla dottrina, cfr. ad esempio *Borgonovo Re*, “Agricoltura e foreste, caccia e pesca, usi civici e masi chiusi” in Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia (1995), Regione Trentino-Alto Adige/Università di Trento (Ed.), pag. 540; *Bonelli/Winkler* (2010) pag. 285.

¹¹⁶³ C.C. sentenza n. 227/2003, punto 3 del c.i.d.

¹¹⁶⁴ ossia: dell'Unione Europea.

zione censurata nella parte in cui ammette la caccia per specie non menzionate dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992.”

La Corte costituzionale non ritenne valida neppure l'opinione che la Regione autonoma di Trento, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del DPR n. 279/1974, potesse definire autonomamente il calendario venatorio in conformità con le disposizioni internazionali e comunitarie¹¹⁶⁵:

“Per quanto riguarda la censura relativa al comma 4 dell'art. 29 della legge provinciale impugnata va ricordato che la disciplina statale che delimita il periodo venatorio è stata da questa Corte ascritta al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali e per le Province autonome [sentenza n. 323 del 1998]. Anche in questo caso alle disposizioni legislative statali può essere riconosciuto il carattere di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, data la stretta connessione con le norme che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio. Peraltro, come più di recente affermato, la disciplina statale che delimita il periodo venatorio si inserisce in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna che intende garantire il sistema ecologico nel suo complesso, proponendosi come «standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale» [sentenza n. 536 del 2002]. Deve pertanto ritenersi incostituzionale la disposizione censurata nella parte in cui dilata i periodi in cui è ammesso l'esercizio dell'attività venatoria nella Provincia di Trento rispetto a quelli previsti dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.”

La sentenza della C.cost. n. 227/2003 riguardava analogamente la Provincia autonoma di Bolzano, in quanto lo svuotamento di contenuti dell'art. 1, comma 2, del DPR n. 279/1974 imponeva alle Province autonome di Bolzano e Trento di sottostare, per la definizione dei periodi venatori e delle specie cacciabili, alle direttive di cui all'art. 18 della legge quadro nazionale sulla caccia.¹¹⁶⁶ La Provincia autonoma di Bolzano necessitava da quel momento di una nuova base giuridica per i periodi venatori più lunghi previsti dalla legge provinciale. Una specifica disposizione del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203,¹¹⁶⁷ convertito dalle Camere nella legge 2 dicembre 2005, n. 248¹¹⁶⁸, garantì una proroga della stagione

¹¹⁶⁵ ossia: dell'Unione Europea.

¹¹⁶⁶ Capriolo, cervo e camoscio sono cacciabili ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera c), della legge quadro statale sulla caccia n. 157/1992 dal 1° ottobre al 30 novembre. Il cinghiale invece ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera 1), della legge statale n. 157/1992 dal 1° ottobre al 31 dicembre oppure dal 1° novembre al 31 gennaio.

¹¹⁶⁷ GU n. 230 del 3.10.2005.

¹¹⁶⁸ Suppl.Ord. n. 195 alla GU n. 281 del 2.12.2005.

venatoria per la caccia al capriolo, al cervo e al camoscio. L'art. 11/*quaterdecies*, comma 5, del d.l. n. 203/2005 stabilisce quanto segue:

“Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica o, se istituiti, degli istituti regionali,¹¹⁶⁹ possono, sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi, distinti per sesso e classi di età, regolamentare il prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili anche al di fuori dei periodi e degli orari di cui alla legge quadro sulla caccia n. 157/1992.”

Che l'art. 1/*quaterdecies*, comma 5, del d.l. n. 203/2005 rappresenti una deroga all'art. 18 della legge nazionale n. 157/1992, è stato confermato con sentenza n. 4172/2013 della V. Sezione del Consiglio di Stato:

“[...] la testé citata ^{previsione} della legge regionale n. 1/2009, di cacciabilità di capi maschi e femmine di cinghiale di tutte le classi, ad eccezione delle femmine adulte, anche dal 15 aprile al 1° ottobre, risulta non già in contrasto con la normativa-quadro statale, ma invece da essa consentita.

*[...] è proprio al prelievo di selezione di ungulati previsto nella legge quadro n. 157/1992 che si riferisce la derogatoria ^{innovazione} statale di cui al citato l'art. 11-*quaterdecies*, comma 5 del decreto-legge n. 203/2005.”¹¹⁷⁰*

Con sentenza della C.cost. n. 387/2008 sono state dichiarate incostituzionali numerose disposizioni della legge provinciale 12 ottobre 2007, n. 10,¹¹⁷¹ che introduceva diverse modifiche alla legge provinciale sulla caccia. Fra gli altri è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 3, della l.p. 10/2007, con il quale veniva data attuazione a un aspetto della direttiva n. 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979¹¹⁷² concernente la conservazione degli uccelli selvatici:

“La norma provinciale impugnata si presenta carente sotto il profilo della accurata delimitazione delle deroghe, giacché non prevede che nel relativo provvedimento siano indicate le finalità della deroga, elencate in modo tassativo dall'art. 9, comma 1, lettere a), b) e c), della direttiva 79/409/CEE ed espressamente richiamate dall'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 [...]. Non è sufficiente in proposito che la norma censurata stabilisca che l'assessore provinciale alla caccia adotti un «provvedimento motivato», senza prescrivere esplicitamente che la motivazione debba dare conto, oltre che degli elementi menzionati nelle lettere da a) a g), anche delle ragioni della deroga, con specifico riguardo ad una o più delle finalità per le quali la normativa comunitaria e nazionale la consente.”

¹¹⁶⁹ Eine Anstalt auf „regionaler Ebene“ stellt die Wildbeobachtungsstelle gem Art 3 Landesjagdgesetz dar.

¹¹⁷⁰ Consiglio di Stato, V. Sezione, sentenza n. 4172 del 08.08.2013, punto 2.2. del c.i.d.

¹¹⁷¹ Suppl.Ord. n. 2 alla GU n. 43 del 23.10.2007.

¹¹⁷² GUUE 1979 L 103, 1.

La legge provinciale sulla caccia venne successivamente adeguata con legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4,¹¹⁷³ alle disposizioni europee di cui alla direttiva n. 79/409/CEE, stabilendo che nei casi di deroga ai sensi dell'art. 9 della Direttiva stessa dovessero essere via via indicati il tipo e le ragioni della deroga.¹¹⁷⁴

Con sentenza della C.cost. n. 387/2008 anche l'art. 21, comma 1, della l.p. 10/2007 venne dichiarato costituzionalmente illegittimo. La norma prevedeva che, nel caso in cui dalla mancata applicazione del piano di abbattimento degli ungulati fossero derivati danni alle colture agricole o forestali, l'assessore alle foreste potesse prescrivere all'amministratore della riserva di caccia di ridurre il numero dei capi o incaricare direttamente l'Ufficio Caccia e pesca di provvedervi.¹¹⁷⁵ Nella propria decisione la Corte costituzionale confuse il piano di contenimento degli ungulati della Provincia autonoma di Bolzano con il piano straordinario di controllo della selvaggina ai sensi dell'art. 19 della legge quadro nazionale n. 157/1992.¹¹⁷⁶

Con sentenza della C.cost. n. 151/2011 l'art. 4 della l.p. 12 maggio 2010, n. 6 venne dichiarato costituzionalmente illegittimo, poiché il termine ivi contenuto di "specie integralmente protette" non era più rispondente ai concetti utilizzati nelle norme comunitarie e statali.¹¹⁷⁷ La Corte Costituzionale motivò come segue la propria decisione:

“La norma censurata non regola l'attività venatoria, né riguarda l'istituzione o la disciplina di parchi naturali, ma mira a tutelare la fauna in sé e per sé, con divieti, a carattere generale, che prescindono sia da specifiche attività sia da particolari contesti spaziali. Si tratta quindi di vere e proprie norme di protezione ambientale, che rientrano nella materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale,

¹¹⁷³ Suppl.Ord. n. 2 alla GU n. 26 del 24.06.2008.

¹¹⁷⁴ cfr. art 4, comma 5, lettera o) legge provinciale sulla caccia.

¹¹⁷⁵ C.C. sentenza n. 387/2008, punto 11.1. del c.i.d.

¹¹⁷⁶ C.C. sentenza n. 387/2008, punto 11.1. del c.i.d. recita: "L'intervento previsto dalla norma censurata si basa sul presupposto del mancato rispetto del piano di abbattimento che, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, è autorizzato dalle Regioni e dalle Province autonome qualora l'Istituto nazionale per la fauna selvatica [INFS] ritenga inefficace il ricorso a metodi ecologici. La riduzione del numero degli ungulati, prevista dalla norma impugnata, incide sulla consistenza della fauna in un dato territorio in base ad una decisione unilaterale dell'autorità provinciale, che peraltro si fonda sul mancato rispetto di un regolare piano di abbattimento e prescinde dal parere dell'INFS, il cui ruolo è stato riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte come quello di organo di consulenza non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province autonome [sentenze n. 210 del 2001 e n. 4 del 2000], proprio nella prospettiva di un controllo efficace degli standard uniformi di tutela della fauna selvatica."

¹¹⁷⁷ C.C. sentenza n. 151/2011, punto 3.1. del c.i.d.

*non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo statuto speciale come di competenza primaria delle Province autonome.*¹¹⁷⁸

L'affermazione della Corte costituzionale, secondo cui la tutela della selvaggina non rientrerebbe fra le competenze della Provincia, bensì in quelle dello Stato in base alla sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, è in contrasto con l'art. 1, comma 2, del DPR 279/1974 che stabilisce esplicitamente che lo standard di protezione della fauna selvatica venga disciplinato con legge provinciale.¹¹⁷⁹

Senza tenere conto della norma di attuazione la Corte Costituzionale stabilì infine quanto segue:

*"In definitiva, l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nel disciplinare in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., che trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in quanto tale materia non è compresa tra le previsioni statutarie riguardanti le competenze legislative, primarie o concorrenti, regionali o provinciali.*¹¹⁸⁰

Con sentenza n. 15/2011 la C.cost. dichiarò incostituzionale anche l'art. 33, comma 2, della l.p. 6/2010. La norma prevedeva che l'assessore provinciale competente in materia di caccia, "sentiti l'Osservatorio faunistico e la Ripartizione provinciale Natura e Paesaggio," potesse "consentire nelle oasi di protezione l'abbattimento di determinate specie per motivi biologici e igienico-sanitari e per prevenire danni alle colture agricole-forestali ed al patrimonio ittico [...]".

Secondo la Corte Costituzionale la Provincia autonoma di Bolzano prima di tali interventi dovrebbe acquisire il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, che, istituito dall'art. 7 della legge quadro nazionale n. 157/1992, rappresenta un organo a livello centrale.¹¹⁸¹ La Provincia autonoma di Bolzano venne perciò privata della possibilità di provvedere al controllo della fauna selvatica nelle aree sottoposte a tutela indipendentemente dalla legge quadro nazionale n. 157/1992:

¹¹⁷⁸ C.C. sentenza n. 151/2011, punto 3.1. del c.i.d.

¹¹⁷⁹ Vedasi in dettaglio sull'art. 1, comma 2, DPR n. 279/1974 sub IV.8.A.

¹¹⁸⁰ C.C. sentenza n. 151/2011, punto 3.1. del c.i.d.

“La norma contenuta nell’art. 19 di tale legge, secondo cui le Regioni provvedono al controllo della fauna selvatica, anche nelle zone in cui è vietata la caccia, e tale controllo è esercitato su parere dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica,¹¹⁸² detta uno standard di tutela uniforme necessaria ad assicurare l’effettività della protezione della fauna medesima su tutto il territorio nazionale, che lo Stato italiano è tenuto a garantire in ambito comunitario.”¹¹⁸³

Con sentenza della C.cost. n. 278/2012 più disposizioni contenute nella legge provinciale 12 dicembre 2011, n. 14,¹¹⁸⁴ che modificava diverse parti della legge provinciale sulla caccia, furono dichiarate costituzionalmente illegittime. Prima che la Corte costituzionale entrasse nel merito delle singole contestazioni di legge, vennero chiaramente delimitati quali settori della caccia, della protezione ambientale e degli ecosistemi ricadessero in qualche modo fra le competenze della Provincia di Bolzano:

“[...] occorre premettere che, pur rientrando le norme impugnate nella potestà legislativa provinciale primaria in materia di caccia, esse interagiscono, per naturale coincidenza degli ambiti competenziali, con l’attribuzione esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s) Cost. [...]. Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria.”¹¹⁸⁵

Nel caso di coincidenza fra gli ambiti di competenza propri della Provincia e la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, prevale la competenza trasversale dello Stato. Pertanto, a giudizio della Corte Costituzionale, il legislatore provinciale non avrebbe alcuno spazio di autonomia, ma potrebbe solo emanare norme più restrittive rispetto alle direttive statali.¹¹⁸⁶

¹¹⁸¹ C.C. sentenza n 151/2011, punto 3.5. del c.i.d.

¹¹⁸² Nunmehr: *Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*.

¹¹⁸³ C.C. sentenza n n. 151/2011, punto 3.5 del c.i.d.

¹¹⁸⁴ Suppl. Ord. N.1 al BUR n. 51 del 20.12.2011.

¹¹⁸⁵ C.C. sentenza n. 278/2012 ID punto 4.

¹¹⁸⁶ C.C. sentenza n. 278/2012 ID punto 4 recita: “È invece da sottolineare come, proprio in base al descritto carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e quelle di competenza regionale o provinciale, le Regione e le Province autonome conservino – negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e relativamente alla materia di propria competenza – poteri di scelta, purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell’ecosistema [sentenza n. 378 del 2007].”

Date queste premesse, l'art. 2, comma 1, della l.p. n. 14/2011, con il quale il legislatore non includeva i piccioni domestici inselvatichiti fra le specie di fauna selvatica, venne dichiarato incostituzionale:

“Secondo il principio di prevalenza ambientale, la norma deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per la parte che prevede l'esclusione dei piccioni domestici inselvatichiti dalla nozione di fauna selvatica, in tal modo sottraendoli alla protezione specifica disposta dalla normativa statale.”¹¹⁸⁷

Con sentenza della C.cost. n. 278/2012 l'art. 2, comma 2, della l.p. 14/2011 venne dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto per volpi, cinghiali, lepri e pernici bianche erano previsti calendari venatori più estesi rispetto a quanto disposto dalla legge quadro nazionale n. 157/1992.¹¹⁸⁸

L'art.2, comma 3, della l.p. 14/2011 venne dichiarato inoltre illegittimo per quanto concerne il disposto che consentiva una stagione venatoria per la caccia alla leprie e al merlo comune più estesa rispetto a quanto previsto dalla norma quadro statale n. 157/1992 e che non rispettava il silenzio venatorio fissato per le giornate di martedì e venerdì.¹¹⁸⁹

Con sentenza della C.cost. n. 278/2012 anche l'art. 2, comma 5, della l.p. n. 14/2011 venne dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto consentiva l'esercizio della caccia sul territorio della provincia di Bolzano, sia in forma vagante che mediante appostamento fisso. La Corte Costituzionale afferma che questa norma contravverrebbe al principio della “caccia di specializzazione”¹¹⁹⁰ sancito

¹¹⁸⁷ C.C. sentenza n. 278/2012 ID punto 4.2.

¹¹⁸⁸ C.C. sentenza n. 278/2012 ID punto 4.3; art. 18, comma 1, lettera b), legge quadro statale n. 157/1992 prevede per la volpe un calendario venatorio compreso fra la terza domenica di settembre fino al 31 gennaio, mentre l'art. 2, comma 2 della l.p. 14/2011 prevedeva un periodo venatorio dal 1.7. fino al 31 gennaio; l'art. 18, comma 1, lettera d), prevede per il cinghiale un periodo venatorio compreso fra il 1° ottobre e il 31 dicembre o in alternativa dal 1° novembre al 31 gennaio; l'art. 2, comma2, della l.p.14/2011 invece prevedeva per il cinghiale un periodo venatorio dal 1° luglio al 31 gennaio; l'art. 18, comma 1, lettera c) prevede per la pernice bianche e la leprie un periodo venatorio compreso fra il 1° ottobre e il 15 dicembre.

¹¹⁸⁹ C.C. sentenza n. 278/2012 ID punto 4.4. recita: “L'estensione – da parte del legislatore provinciale – del termine per la chiusura della stagione venatoria [per le sole specie del merlo e della leprie comune] e l'incremento delle modalità settimanali di prelievo [per le tre specie interessate] pregiudica il «nucleo minimo di salvaguardia delle fauna selvatica» [sentenza n. 323 del 1998], la cui determinazione, ai fini della tutela ambientale e dell'ecosistema, spetta in via esclusiva, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, al legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.”

¹¹⁹⁰ La C.C. parla di “caccia di specializzazione”.

dall'art. 12, comma 5, della legge quadro nazionale.¹¹⁹¹ La Corte Costituzionale supporta la propria decisione con la seguente motivazione:

“Il descritto criterio di esclusività – che vale a favorire il radicamento del cacciatore in un territorio e, al tempo stesso, a sollecitarne l’attenzione per l’equilibrio faunistico – trova la sua ratio giustificativa nella constatazione che un esercizio indiscriminato dell’attività da parte dei soggetti abilitati, su tutto il territorio agro-silvo-pastorale ed in tutte le forme consentite, rischierebbe di mettere in crisi la consistenza delle popolazioni della fauna selvatica.”¹¹⁹²

Questa motivazione dimostra la mancata conoscenza da parte della Corte Costituzionale del sistema venatorio provinciale, che, consentendo in linea di principio l'esercizio della caccia solo nel comune di residenza del cacciatore,¹¹⁹³ risulta più restrittivo della legge quadro nazionale n. 157/1992.

Interessante poi l'art. 24, comma 1, della legge provinciale di Trento 9 dicembre 1991, n. 24,¹¹⁹⁴ (di seguito definita: legge trentina sulla caccia), che, consentendo l'esercizio della caccia in provincia di Trento sia in forma vagante che mediante appostamento fisso, è identico all'art. 2, comma 5, della l.p. n. 14/2011 dichiarato illegittimo. Questa disposizione venne introdotta nella legge trentina sulla caccia con l'art. 7 della l.p. 26 agosto 1994, n. 7,¹¹⁹⁵ nell'era segnata dai controlli preventivi di cui all'art. 55 dello Statuto di autonomia,¹¹⁹⁶ ed è tuttora in vigore.

Con sentenza della C.cost. n. 278/2012 venne inoltre dichiarato illegittimo l'art. 2, comma 22, della l.p. n. 14/2011, che autorizzava l'assessore competente in materia di caccia ad emanare un piano di controllo della diffusione della nutria:

“La norma provinciale impugnata non è conforme al principio di gradualità espresso nell’evocata disposizione statale,¹¹⁹⁷ dal momento che prescrive in via immediata e diretta piani di abbattimento, senza prevedere il parere dell’ISPRA circa la previa efficace esperibilità dei rimedi ecologici. Per le stesse ragioni inerenti alle precedenti impugnazioni, la disposizione in esame viola l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.”

¹¹⁹¹ C.C. sentenza n.278/2012 ID punto 4.5.

¹¹⁹² C.C. sentenza n.278/2012 ID punto 4.5.

¹¹⁹³ cfr. art 25 legge sulla caccia.

¹¹⁹⁴ BUR n. 55 del 13.12.1991.

¹¹⁹⁵ BUR n. 39 del 30.08.1994.

¹¹⁹⁶ Per i dettagli vedere sub III.6.

¹¹⁹⁷ Rif. art 19, comma 2, legge quadro statale sulla caccia n. 157/1992.

Per il prelievo di animali selvatici il legislatore non ha alcuna possibilità di agire autonomamente, ma deve attenersi alle disposizioni fissate dalla legge quadro statale n. 157/1992¹¹⁹⁸.

b) Pesca

In base alla riforma costituzionale del 2001, il settore della pesca rientra secondo l'art. 117, comma 4, della Costituzione nella potestà legislativa regionale cosiddetta residuale, in quanto la materia non è contemplata né dall'art. 117, comma 2, della Costituzione e neppure nell'art. 117, comma 3. La competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di pesca, diversamente da quanto avvenne per la caccia, dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 non è mai stata oggetto di ricorso diretto o incidentale di costituzionalità ed è stata modificata dal legislatore solo in minima parte.

Va menzionata invece una recente norma provinciale che prova come nel settore della pesca la Provincia possa emanare in futuro misure finalizzate alla tutela dei pesci e alla conservazione delle acque da pesca. L'art. 8, comma 7, della legge provinciale sulla pesca, come integrato dall'art. 1, comma 2, della l.p. 14/2011, dispone infatti che l'ufficio provinciale competente in materia di pesca possa allontanare dalle acque da pesca le tartarughe europee d'acqua dolce, ciò a tutela delle specie indigene di pesci e crostacei e delle relative comunità. Questa norma non è stata impugnata dal Governo, sebbene riguardi anche aspetti ambientali che, per parere unanime della Corte Costituzionale, sono altrimenti riservate alla competenza trasversale dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione¹¹⁹⁹.

D. Conclusioni

a) Caccia

A partire dal 1992 il settore della caccia è stato ripetutamente indebolito dalle sentenze della Corte costituzionale. In particolare dopo la riforma costituzionale

¹¹⁹⁸ Si intendono le disposizioni di cui all'art. 19 della legge quadro statale sulla caccia n. 157/1992.

del 2001 sono andate perse le competenze fondamentali di cui la Provincia autonoma di Bolzano disponeva nel settore della caccia alla data del 1992. Particolarmente grave è la perdita della competenza specifica riguardante la definizione delle specie cacciabili e dei periodi di caccia in base alla sentenza della C.cost. n. 227/2003. A questo riguardo l'art. 1, comma 2, del DPR n. 279/1974 non è stato sufficiente ad assicurare alla Provincia di Bolzano le competenze in materia.

Più di recente la competenza trasversale dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'econsistema di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione si è rivelata problematica, venendo addotta in molte sentenze della Corte costituzionale come motivazione per svuotare le competenze della Provincia autonoma di Bolzano in materia venatoria.¹²⁰⁰ Di conseguenza le competenze legislative in materia sono state ulteriormente ridotte: il legislatore provinciale ha dovuto uniformarsi alla legge quadro nazionale n. 157/1992 per quanto concerne le forme dell'attività venatoria, perdendo anche la competenza in materia di definizione degli standard a tutela della fauna selvatica. Riflessi altrettanto negativi sulle competenze legislative della Provincia autonoma sono dovuti anche all'applicazione dei limiti impliciti conseguenti alla sentenza della C.cost. n. 151/2011, imposti al legislatore provinciale dalle competenze legislative esclusive dello Stato che si presentano come trasversali. Fintanto che trovano applicazione i vincoli statutari, nonostante lo svuotamento di contenuti dovuti in particolare alle disposizioni fondamentali delle riforme economico-sociali, la Provincia autonoma di Bolzano continua a mantenere la competenza in materia venatoria, ma la competenza trasversale dello Stato per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema priva il legislatore provinciale di ogni competenza per una regolamentazione differenziata, fatta salva l'adozione di norme più rigorose in materia.

In somma sintesi per quanto concerne il settore caccia si può considerare che, in base alla competenza trasversale dello Stato sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutti gli aspetti ambientali intrinseci all'attività venatoria vengono

¹¹⁹⁹ cfr. *ex multis* C.C. sentenze n. 536/2002; n. 151/2011; n. 278/2012.

¹²⁰⁰ C.C. sentenze n. 387/2008; n. 151/2011; n. 278/2012.

fatti rientrare nell'ambito delle competenze statali con una conseguente, chiara limitazione della potestà legislativa provinciale.

b) Pesca

In materia di pesca la Provincia autonoma di Bolzano mantiene sostanzialmente invariata dal 1992 la propria potestà legislativa.

16. Alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna (art 8, n. 16, StA)

A. Situazione al 1992

Con DPR n. 670/1972 i settori dell'alpicoltura e dei parchi per la protezione della flora e della fauna passarono dalla Regione alle Province autonome, in attuazione della misura 4 del Pacchetto. Trattandosi nel caso specifico, per la potestà legislativa ancorata all'art. 8, n. 16, dello StA, di una combinazione di due ambiti differenti, seguirà un'analisi separata dell'argomento.

a) Alpicoltura

L'alpicoltura è un ambito dell'agricoltura¹²⁰¹ che si occupa dello sfruttamento agricolo della regione alpina. La norma di attuazione di cui al DPR n. 279/1974 determina come segue la competenza amministrativa della Provincia:

“Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di [...] alpicoltura [...], esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale^o sovra provinciale e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e Bolzano con l'osservanza delle norme del presente decreto.”¹²⁰²

¹²⁰¹ Per ulteriori dettagli vedere sub IV. 21.

¹²⁰² art 1, comma 1, del DPR n. 279/1974.

L'alpicoltura tuttavia non viene menzionata in nessun altro passaggio della norma di attuazione; pertanto i suoi contenuti restano oscuri. È comunque certo che le norme del DPR n. 279/1974 che regolano il settore dell'agricoltura e foreste, trovano applicazione anche nel settore dell'alpicoltura.¹²⁰³ È utile ricordare che l'art. 7 del DPR n. 279/1974 consente alle Province autonome di valorizzare le zone montane costituendo comunità montane tra i comuni appartenenti ad uno stesso comprensorio.

Il DPR n. 616/1977 presenta diversi riferimenti utili a definire l'esatto contenuto della competenza amministrativa ascritta alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di alpicoltura. L'art. 66¹²⁰⁴ del DPR n. 616/1977, ad esempio, pur riguardando espressamente l'ambito dell'agricoltura e foreste, tratta anche singoli aspetti dell'alpicoltura:

„[...] le attività di produzione forestale e di utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali; [...] la bonifica integrale e montana“.

In sintesi si può sostenere che la competenza legislativa in materia di alpicoltura alla data del 1992 comprende ogni aspetto riguardante lo sfruttamento agricolo delle regioni alpine.

b) Parchi per la protezione della flora e della fauna

Il settore Parchi per la protezione della flora e della fauna è strettamente collegato ad altri ambiti di competenza provinciale quali l'urbanistica,¹²⁰⁵ la tutela dell'ambiente¹²⁰⁶ e la caccia¹²⁰⁷. Nella norma di attuazione di cui al DPR n. 279/1974 contenente specifiche disposizioni per il parco nazionale dello Stelvio, non vi è alcun riferimento alla competenza legislativa provinciale in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna.

Per quanto concerne le competenze amministrative l'art 1, comma 1, del DPR n. 279/1974 stabilisce quanto segue:

¹²⁰³ Vedere in merito le argomentazioni sub IV.21.

¹²⁰⁴ Vedere in merito le argomentazioni sub III.7 e IV.21.

¹²⁰⁵ Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.5.

¹²⁰⁶ Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.6.

¹²⁰⁷ Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.15.

“Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di [...]parchi per la protezione della flora e della fauna [...]esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e Bolzano [...]”

L'art. 3, comma 1, del DPR n. 279/1974 trasferisce inoltre esplicitamente alle Province autonome di Trento e Bolzano le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato riferite al parco nazionale dello Stelvio sottolineando che per lo stesso deve essere mantenuta una configurazione unitaria. La modifica dell'estensione del parco deve avvenire nel rispetto della seguente procedura:

“Nell'esercizio delle loro potestà in materia, le Province, in caso di eventuale modifica dell'estensione del parco nel rispettivo territorio, provvedono con legge, previa consultazione con lo Stato, avuto riguardo alle condizioni urbanistiche, sociali ed economiche locali ed assicurando comunque le effettive esigenze di tutela.”¹²⁰⁸

Le forme e i modi della specifica tutela di cui all'art. 3, comma 3, del DPR n. 279/1974 sono disciplinate con legge dalla Provincia competente per territorio. Allo scopo di favorire l'omogeneità delle disposizioni, prima della loro promulgazione lo Stato e le due Province autonome devono adottare le intese necessarie sulla base dei principi fondamentali di tutela dei beni naturali stabiliti da accordi internazionali.¹²⁰⁹

L'art. 3, comma 4, del DPR n. 279/1974 prevede per l'amministrazione del parco nazionale dello Stelvio la realizzazione di un'apposita struttura:

“La gestione unitaria del parco è attuata mediante la costituzione di apposito consorzio fra lo Stato e le due province, le quali, per la parte di propria competenza, provvedono con legge, previa intesa fra i tre enti.”

Il consorzio amministrativo venne costituito appena nel 1993¹²¹⁰ dopo che con sentenza n. 210/1987 la Corte costituzionale aveva contestato alle due Province autonome un ritardo nell'adempimento.¹²¹¹

¹²⁰⁸ Art 3, comma 2, del DPR n. 279/1974.

¹²⁰⁹ Art 3, comma 3, del DPR n. 279/1974.

¹²¹⁰ Per ulteriori dettagli vedere sub IV.16.B.b.

¹²¹¹ C.C. sentenza n. 210/1987, punto 3.1 del c.i.d.: *“Per la gestione unitaria del Parco si doveva costituire un apposito Consorzio tra lo Stato e le due Province e, fino alla sua costituzione, le due Province si dovevano avvalere dell'Amministrazione delle foreste demaniali del Bormio. Il che è tuttora, non essendo stato costituito il Consorzio.”*

Si può affermare che la competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano concernente i parchi per la tutela della flora e della fauna alla data del 1992 includeva solo limitate attribuzioni riferite al parco nazionale dello Stelvio.

Il parco nazionale dello Stelvio venne istituito con regio decreto 24 aprile 1940, n. 740¹²¹² non solo per tutelare la natura e il paesaggio, ma anche per promuovere il turismo.¹²¹³

Poiché a livello provinciale non esiste alcuna legge organica riferita al settore dei parchi per la tutela del patrimonio faunistico e ambientale, per definire i contesti della competenza legislativa dobbiamo riferirci a singole norme regolate da più leggi provinciali.

Il legislatore provinciale non utilizza mai il termine tecnico di “parco per la protezione della flora e della fauna”, bensì quello di “parco naturale”. Con legge provinciale 12 marzo 1981, n. 7¹²¹⁴ sono stati introdotti “disposizioni e interventi per la valorizzazione dei parchi naturali”. L’art. 1 della l.p. 7/1981 sottolinea quanto segue:

“La presente legge ha il fine di provvedere alla protezione, alla conservazione e al risanamento dell'ambiente naturale e paesaggistico, alla migliore conoscenza e ricerca scientifica, alla diffusione della cultura naturalistica e ad un ordinato sviluppo dell'attività ricreativa nei territori vincolati come parchi naturali [...]”

La legge provinciale n. 7/1981 tuttavia non spiega cosa si debba intendere per “parco naturale”, ma rimanda semplicemente all’art. 1, lettera d), della l.p. 25 luglio 1970, n. 16¹²¹⁵ (di seguito: legge sulla tutela del paesaggio), che propone la seguente definizione di parchi naturali:

“I parchi e le riserve naturali, ancora integre nell'equilibrio ecologico o che presentino particolarmente interesse scientifico, destinato alla ricerca, all'educazione ed eventualmente alla ricreazione della popolazione”;

Questa definizione si presenta tuttavia inappropriata per il settore dei parchi per la protezione della fauna e della flora, in quanto, essendo troppo restrittiva, li ri-

¹²¹² GU del Regno d'Italia n. 129 del 3.06.1935.

¹²¹³ L’art 1 della legge n. 740/1935 recitava: “Allo scopo di tutelare e migliorare la flora, di incrementare la fauna, e di conservare le speciali formazioni geologiche, nonché le bellezze del paesaggio e di promuovere lo sviluppo del turismo, il territorio delimitato in rosso nell’annessa carta topografica [...] è dichiarato «Parco nazionale dello Stelvio».”

¹²¹⁴ BUR n. 17 del 31.03.1981.

¹²¹⁵ Suppl.ord. al BUR n. 33 del 11.08.1970.

guarda solo in parte.¹²¹⁶ Anche due disposizioni della legge provinciale sulla caccia promulgata nel 1987 dimostrano che alla data del 1992 il contenuto del settore parchi naturali non si poteva ridurre entro i limiti dettati dalla citata definizione.¹²¹⁷

L'art. 9 della legge provinciale sulla caccia istituisce le cosiddette oasi di protezione della fauna selvatica, nella quali è vietato l'esercizio della caccia. Le aree all'interno delle oasi di protezione sono costituite da un lato dai biotopi tutelati dalla legge sulla tutela del paesaggio¹²¹⁸ e dall'altro dai territori demaniali dell'Azienda provinciale foreste e demanio.¹²¹⁹

Oltre alle oasi di protezione della fauna selvatica è stata introdotta anche la categoria delle bandite, nelle quali la caccia è vietata in quanto trattasi di territori che offrono favorevoli risorse pabulari per determinate specie selvatiche o particolari condizioni per la sosta invernale delle stesse.¹²²⁰

Un esempio di competenza legislativa primaria nel settore parchi per la protezione della flora e della fauna è rappresentato dalla legge provinciale 19 giugno 1991, n. 18,¹²²¹ che disciplina la raccolta dei funghi a tutela degli ecosistemi vegetali allo scopo di "conservare negli ecosistemi vegetali i benefici derivanti dalla presenza di funghi spontanei e di contenere nei relativi ambiti territoriali gli effetti negativi conseguenti ad un eccessivo impatto antropico [...]."¹²²²

La competenza legislativa in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna è stata definita più precisamente nel 1987 con due sentenze della Corte costituzionale. Nelle sentenze n. 167/1987¹²²³ e n. 191/1987¹²²⁴ la C.cost. stabili-

¹²¹⁶ Anche la sentenza C.C. n. 387/2008, punto 6.2 del c.i.d. attesta che la competenza del legislatore provinciale in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna non è altro che una mera competenza del settore parchi naturali.

¹²¹⁷ Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.15.

¹²¹⁸ Art 9, comma 2, della legge provinciale sulla caccia.

¹²¹⁹ Art 9, comma 3, della legge provinciale sulla caccia.

¹²²⁰ Art 10, comma 1, della legge provinciale sulla caccia; tutta l'area del parco nazionale dello Stelvio è stata inquadrata come bandita di diritto.

¹²²¹ BUR n. 28 del 02.07.1991.

¹²²² Art 1, l.p. n.18/1991.

¹²²³ C.C. sentenza n.167/1987, punto 3.1 del c.i.d.

¹²²⁴ C.C. sentenza n.191/1987, punto 3 del c.i.d.

va che la Provincia autonoma di Bolzano non potesse vietare esercitazioni militari o la costruzione di infrastrutture militari nei parchi naturali.

Con l'entrata in vigore della legge 6 dicembre 1991, n. 394,¹²²⁵ (di seguito: legge quadro sulle aree protette) il legislatore provinciale si vede costretto a confrontarsi con nuove categorie di definizioni nazionali riguardante il settore parchi per la tutela del patrimonio faunistico e ambientale. L'art. 2 della legge quadro introduceva tre tipologie di aree naturali protette, vale a dire:

a) i parchi nazionali (Art 2, comma 1, della legge quadro sulle aree protette)

“I parchi nazionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future.”

b) I parchi naturali regionali (Art 2, comma 2, della legge quadro sulle aree protette)

“I parchi naturali regionali sono costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.”

c) le riserve naturali (Art 2, comma 3, della legge quadro sulle aree protette)

“Le riserve naturali sono costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora e della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche. Le riserve naturali possono essere statali o regionali in base alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati.”

Con la legge quadro sulle aree protette il legislatore nazionale non introdusse solo questa ripartizione, ma regolò contemporaneamente, con una serie di dettagliate disposizioni, l'istituzione e l'amministrazione delle aree protette. La Provincia autonoma di Bolzano riconobbe che di conseguenza gli interventi interessavano anche diversi settori di competenza provinciale, ragione per la quale la legge quadro sulle aree protette venne impugnata sia *in toto* che in riferimento a singole disposizioni di legge.

¹²²⁵ Suppl.ord. n. 83 alla G.U. n. 292 del 13.12.1991.

Con sentenza della C.cost. n. 366/1992 l'impugnazione della legge quadro sulle aree protette fu dichiarata *in toto* illegittima¹²²⁶ e tutti i dubbi relativi alla legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate vennero dichiarati privi di fondamento.¹²²⁷

In seguito a questa decisione la Provincia autonoma di Bolzano perse a favore dello Stato alcune competenze specifiche nel settore dei parchi per la protezione della flora e della fauna. Il legislatore provinciale in futuro dovette stabilire, d'intesa con lo Stato, quali aree naturali protette dovessero essere considerate di interesse nazionale e quali di interesse internazionale.¹²²⁸

Positiva per la Provincia autonoma di Bolzano risultò una dichiarazione della Corte costituzionale in merito alle aree regionali protette. La Corte costituzionale dissipò ogni dubbio del legislatore provinciale che ipotizzava che tutte le disposizioni contenute nel Titolo III della legge quadro sulle aree protette dovessero trovare applicazione anche in provincia di Bolzano, dichiarando che:

*“Il dubbio sollevato dalla ricorrente è sicuramente escluso dall'art. 22, secondo comma, che fa salve le competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano, oltretutto quelle delle regioni a statuto speciale, precisando che devono intendersi come norme di riforma economico-sociale e, in quanto tali, applicabili anche alle materie di competenza esclusiva, soltanto i principi relativi alla partecipazione degli enti locali alla istituzione e alla gestione delle aree protette, nonché quelli relativi alla pubblicità degli atti concernenti l'istituzione dell'area protetta e la definizione del parco. Al di là del rilievo, formulato più volte da questa Corte [...] secondo il quale non è certo sufficiente, né necessaria, l'autoqualificazione delle norme come principi di riforma economico-sociale, resta il fatto che la precisazione operata dalla disposizione impugnata in funzione selettiva manifesta chiaramente la volontà del legislatore di non considerare le norme come ricomprese nel titolo III come applicabili alle Province autonome in qualità di principi fondamentali della materia.”*¹²²⁹

È utile infine ricordare che l'intento del legislatore provinciale era teso a garantire, attraverso la promulgazione di norme specifiche, la tutela della flora e della fauna anche al di fuori delle aree protette dei parchi. La Provincia autonoma di Bolzano,

¹²²⁶ C.C. sentenza n.266/1992, punto 2 del c.i.d.

¹²²⁷ C.C. sentenza n.266/1992, punti 3-22 del c.i.d.

¹²²⁸ Vedere per i dettagli la sentenza C.C. n. 366/1992 punto 4 del c.i.d. e l'art. 2, comma 6, della legge quadro sulle aree protette.

¹²²⁹ C.C. sentenza n. 266/1992, punto 18 del c.i.d..

infatti, dapprima emanò, con legge provinciale 28 giugno 1972, n. 13¹²³⁰, le norme per la protezione della flora alpina, e quindi, con legge provinciale 13 agosto 1973, n. 27,¹²³¹ le norme per la protezione della fauna.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

a) Alpicoltura

Con legge provinciale 21 ottobre 1996, n. 21¹²³² (di seguito: ordinamento forestale) vennero introdotte diverse norme specifiche sulla disciplina dell'ordinamento forestale¹²³³, che riguardavano anche il settore dell'alpicoltura. L'ordinamento forestale mira a tutelare in particolare i boschi, i prati di montagna e i pascoli "assicurandone la conservazione e la stabilità con la continuità della produzione nel tempo e favorendone l'utilizzazione più razionale, allo scopo di salvaguardare l'incolumità, la salute ed i beni della collettività."¹²³⁴

Per assicurare la tutela dei boschi, dei prati di montagna e dei pascoli, l'ordinamento forestale prevede una serie di particolari misure, quali: l'imposizione del vincolo a scopo idrogeologico-forestale,¹²³⁵ la realizzazione di opere pubbliche di sistemazione idraulica,¹²³⁶ la concessione di provvidenze atte a determinare una migliore e più razionale conservazione ed utilizzazione del suolo¹²³⁷ nonché la consulenza e l'assistenza gratuita per i proprietari dei beni silvo-pastorali e gli operatori forestali, al fine di perseguire una più ottimale gestione del patrimonio agro-silvo-pastorale.¹²³⁸

L'ordinamento forestale contiene diverse altre disposizioni che richiamano alle competenze della Provincia autonoma in materia di alpicoltura, fra cui ad esem-

¹²³⁰ BUR n. 36 del 4.8.1972.

¹²³¹ BUR n. 39 del 11.9.1973.

¹²³² Suppl. Ord. n. 3 al BUR n. 50 del 05.11.1996.

¹²³³ cfr. al riguardo le argomentazioni sub IV.21.

¹²³⁴ Art 1, comma 1, dell'Ordinamento forestale.

¹²³⁵ Art 2, comma 1, lettera a), dell'Ordinamento forestale.

¹²³⁶ Art 2, comma 1, lettera b), dell'Ordinamento forestale.

¹²³⁷ Art 2, comma 1, lettera c), dell'Ordinamento forestale.

¹²³⁸ Art 2, comma 1, lettera d), dell'Ordinamento forestale.

pio la redazione e la revisione dei piani di gestione dei boschi e dei pascoli,¹²³⁹ la predisposizione e la gestione della carta reale forestale e alpicola,¹²⁴⁰ la regolamentazione dell'esercizio del pascolo,¹²⁴¹ gli interventi a favore della selvicoltura, dei territori montani e dei pascoli,¹²⁴² l'erogazione di contributi per i pascoli e i terreni montani nonché la ricerca e la sperimentazione nei settori dell'alpicoltura.¹²⁴³

Fra le competenze specifiche della Provincia autonoma di Bolzano rientra anche la regolamentazione della preparazione e somministrazione degli alimenti negli alpeggi, approvata con DPGP 22 luglio 1998, n. 18 del 22 luglio 1998¹²⁴⁴.

b) Parchi per la protezione della flora e della fauna

Con legge provinciale 3 novembre 1993, n. 19¹²⁴⁵ venne costituito un consorzio per la gestione amministrativa del parco nazionale dello Stelvio, secondo quanto stabilito dalla norma di attuazione del DPR n. 279/19974.¹²⁴⁶ La funzione del consorzio, costituito fra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Lombardia,¹²⁴⁷ è quella di gestire in maniera unitaria il parco nazionale dello Stelvio.

Con legge provinciale n. 19/1993 sono state regolamentati non solo la personalità giuridica¹²⁴⁸ e gli organi del consorzio¹²⁴⁹, ma sono state contemporaneamente previste delle disposizioni particolari per la Provincia autonoma di Bolzano. L'art 16 della l.p. n. 19/1993 introduce, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del DPR 279/1974, le forme e i modi della specifica tutela del Parco nazionale per la parte

¹²³⁹ Art 20 dell'Ordinamento forestale.

¹²⁴⁰ Art 21 dell'Ordinamento forestale.

¹²⁴¹ Art 22 e seguenti dell'Ordinamento forestale.

¹²⁴² Art 43 e seguenti dell'Ordinamento forestale.

¹²⁴³ Art 53 dell'Ordinamento forestale.

¹²⁴⁴ Suppl. Ord. n. 3 al BUR n. 33 del 11.08.1998.

¹²⁴⁵ BUR n. 56 vom 16.11.1993.

¹²⁴⁶ vedere l'art. 3, comma 4, del DPR n. 279/1974.

¹²⁴⁷ Ai sensi del DPR 279/1974 il consorzio di gestione del parco avrebbe dovuto essere costituito esclusivamente fra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano, mentre con l'art. 35 della legge quadro sulle aree protette fu prescritto anche il coinvolgimento della Regione Lombardia.

¹²⁴⁸ Ai sensi dell'art. 3, comma 2, della l.p.19/1993, il consorzio di gestione ha personalità giuridica di diritto pubblico.

¹²⁴⁹ L'art 5, della l.p.19/1993 prevede i seguenti cinque organi del consorzio: il presidente, il consiglio direttivo, tre comitati di gestione e il collegio dei revisori dei conti.

situata in provincia di Bolzano. L'art. 16, comma 2, della l.p. n. 19/1993 stabilisce che, in occasione dell'elaborazione del piano per il parco, debbano essere escluse dall'attuale territorio del parco le aree fortemente antropizzate della Val d'Adige. Inoltre con il piano del parco il territorio viene suddiviso in aree con funzioni e livelli di tutela diversificati allo scopo di garantire nelle aree antropizzate uno sviluppo socio-economico compatibile con l'ambiente.¹²⁵⁰

Con sentenza n. 271/1997 la Corte costituzionale dichiarò costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, del disegno di legge della Provincia autonoma di Bolzano sulla "disciplina delle attività di volo a motore ai fini della tutela ambientale" per la parte riguardante il territorio del parco naturale dello Stelvio situato in provincia di Bolzano. Secondo la Corte costituzionale questa misura avrebbe richiesto una preliminare consultazione con lo Stato ai sensi dell'art. 3 del DPR 279/1974.¹²⁵¹

Con sentenza n. 311/1999 la Corte costituzionale stabilì un conflitto di attribuzioni in materia di regolamentazione della sorveglianza del parco dello Stelvio pronunciandosi a favore delle Province autonome di Trento e Bolzano. La Corte costituzionale ha sottolineato, rinviando ancora una volta all'art. 3 del DPR 279/1974, che non spetta allo Stato adottare provvedimenti unilaterali in materia di sorveglianza sul parco dello Stelvio.¹²⁵²

Nel 1996 i sette parchi naturali e dodici biotopi dell'Alto Adige non venivano citati nell'*Elenco ufficiale delle aree naturali protette*, perché a giudizio del *Comitato per le aree naturali protette* il legislatore provinciale avrebbe contravvenuto alle leggi vigenti in materia di caccia.¹²⁵³ La Provincia autonoma di Bolzano presentò ricor-

¹²⁵⁰ L'art 16, comma 3, della l.p.19/1993.

¹²⁵¹ C.C. sentenza n. 271/1997, punto 2 del c.i.d.

¹²⁵² C.C. sentenza n. 311/1999, punto 4 del c.i.d.: "*La lettera del provvedimento, adottato unilateralmente dallo Stato e ritenuto dalle ricorrenti lesivo delle proprie attribuzioni statutarie, delinea un intervento destinato a spiegare diretta efficacia sull'intero territorio del Parco nazionale dello Stelvio, in contrasto con gli artt. 8 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, specie sotto il profilo delle attribuzioni in materia di parchi e corpo forestale di cui, rispettivamente, ai numeri 16) e 21) del citato art. 8. Realizzato senza seguire le procedure di cooperazione richieste a tutela della configurazione unitaria del parco dall'art. 3 delle norme di attuazione dello statuto speciale, tale intervento si appalesa altresì lesivo del principio di leale cooperazione tra lo Stato e gli enti territoriali vincolati dall'ordinamento alla gestione unitaria e coordinata del Parco nazionale dello Stelvio.*"

¹²⁵³ C.C. sentenza n. 389/1999, punto 1 del c.i.d.

so presso la Corte costituzionale contro la decisione del Comitato. Il conflitto di attribuzioni si risolse con sentenza della C.cost. n. 389/1999 a favore della Provincia autonoma di Bolzano. In particolare la Corte costituzionale circoscrisse come segue l'ambito di competenza del "Comitato per le aree naturali protette":

*"L'accertamento deve peraltro intendersi limitato, in coerenza con la natura e il tipo delle competenze legislativamente attribuite al Comitato stesso, ai soli profili che riguardano la delimitazione dell'area protetta e la correttezza della classificazione adottata in base ai caratteri naturalistici ed ambientali presenti nel territorio, senza estendersi agli aspetti contenutistici delle misure regolamentari-organizzative dell'area stessa, tra cui appunto quelli relativi alla disciplina venatoria, i quali rientrano invece nell'ambito di una specifica competenza dell'organismo di gestione del parco o comunque del soggetto che ha istituito il parco stesso."*¹²⁵⁴

C. Sviluppi dal 2001 in poi

a) Alpicoltura

La legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6¹²⁵⁵ (di seguito: legge di tutela della natura) introdusse fra l'altro diverse disposizioni finalizzate alla tutela delle piante a diffusione naturale e spontanea.¹²⁵⁶ Poiché la norma fissava palesi limiti al settore dell'alpicoltura, con l'art. 10 della legge di tutela della natura si stabilì che essa non dovesse essere applicata nell'utilizzazione agricola e forestale.

L'ordinamento forestale venne modificato in più parti con la legge provinciale 12 dicembre 2011, n. 14¹²⁵⁷, che, fra l'altro, disciplinava dettagliatamente la pianificazione silvo-pastorale sovraziendale ed aziendale¹²⁵⁸ e i contributi per i pascoli e i terreni montani¹²⁵⁹.

Con apposite deliberazioni della Giunta provinciale, sono state inoltre emanate ulteriori, dettagliate disposizioni riguardanti la concessione di contributi a favore del territorio montano¹²⁶⁰ nonché misure transitorie per l'incentivazione del settore foreste¹²⁶¹.

¹²⁵⁴ C.C. sentenza n. 389/1999, punto 2 del c.i.d.

¹²⁵⁵ BUR n. 21 del 25.5.2010.

¹²⁵⁶ Art 6 e segg. della legge di tutela della natura

¹²⁵⁷ Suppl.ord. n.1 al BUR n. 51 del 20.12.2011.

¹²⁵⁸ Art 5, comma 7, della l.p.14/2011.

¹²⁵⁹ Art 5, comma 16, della l.p.14/2011.

¹²⁶⁰ Deliberazione della Giunta provinciale n. 2201 del 7.9.2009.

¹²⁶¹ Deliberazione della Giunta provinciale n. 217 del 25.2.2014.

b) Parchi per la protezione della flora e della fauna

Con la riforma costituzionale del 2001 la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata trasferita fra le competenze esclusive dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, della Costituzione. Gli effetti di questa novazione sulle competenze della Provincia autonoma di Bolzano nel settore parchi per la protezione della flora e della fauna sono diventati visibili con il tempo.

Con l'art. 17 della l.p. 20 giugno 2005, n. 4,¹²⁶² il legislatore provinciale ridisegnò i confini del parco nazionale dello Stelvio in virtù dell'autorizzazione riconosciutagli dall'art. 3, comma 2, del DPR n. 279/1974:

“La zona del fondovalle venostano e dell'abitato di S. Geltrude in Val d'Ultimo è esclusa dal territorio del Parco nazionale dello Stelvio con il conseguente spostamento del confine del parco dalla sponda orografica destra del fiume Adige all'inizio del pendio come limite tra terreno coltivato e bosco montano.“

Con l'art. 5 della l.p. 12 ottobre 2007, n. 10¹²⁶³ sono state inserite nella legge provinciale sulla caccia, in attuazione di due direttive europee, le cosiddette “zone facenti parte della rete ecologica europea”. In queste zone, altrimenti note anche come “Siti Natura 2000”, rientrano da un lato le zone di protezione di cui all'art.4, comma 1, della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici,¹²⁶⁴ dall'altro le zone speciali di conservazione di cui all'art. art 6 della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.¹²⁶⁵ Globalmente i siti Natura 2000 coprono una superficie di 149.900 ha, che corrisponde all'incirca al 20% del territorio geografico della provincia di Bolzano.¹²⁶⁶

¹²⁶² Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 29 del 19.7.2005.

¹²⁶³ Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 43 del 23.10.2007.

¹²⁶⁴ GUUe 2010 L 20, 7.

¹²⁶⁵ GUUe 1992 L 206, 7.

¹²⁶⁶ Provincia autonoma di Bolzano (Edit.), Relazione agraria e forestale della Provincia autonoma di Bolzano 2012, 192, sub http://www.provinz.bz.it/landwirtschaft/download/PABZ_Op_Agrar-UndForstbericht_2012-Ted.pdf (aggiorn. 04.12.2014).

Con la legge provinciale n. 10/2007 la Provincia autonoma di Bolzano emanò le direttive per la custodia di animali selvatici in giardini zoologici,¹²⁶⁷ individuando fra l'altro le specie selvatiche per le quali le direttive non trovavano applicazione. Con sentenza n. 387/2008 la Corte costituzionale riservò una interpretazione estensiva al settore "parchi per la protezione della flora e della fauna"¹²⁶⁸ e, stabilito che la conservazione di animali selvatici in giardini zoologici ricadeva nel settore *de quo*, dichiarò anticostituzionale il comma 1 dell'art. 19/ter della legge provinciale sulla caccia. La disposizione provinciale escludeva un numero maggiore di specie animali dall'ambito di applicazione delle disposizioni inerenti la conservazione di animali selvatici in giardini zoologici rispetto alla norma statale di cui al d.lgl. 21 marzo 2005, n. 73,¹²⁶⁹ che la Corte costituzionale inquadrava come norma interposta rispetto alla competenza trasversale dello Stato in materia di tutela dell'ambiente:¹²⁷⁰

*"La difformità tra le due discipline è evidente ed incidente direttamente sulla tutela degli standard uniformi, in quanto l'individuazione delle eccezioni alle regole generali sui giardini zoologici restringe l'area della tutela e non tollera quindi variazioni nelle diverse parti del territorio nazionale."*¹²⁷¹

Con sentenza n. 387/2008 la Corte costituzionale dichiarò anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-ter, comma 2, della legge provinciale sulla caccia, che attribuiva all'Osservatorio faunistico provinciale il compito di stabilire, fra gli altri, i requisiti per l'apertura dei giardini zoologici e i motivi per la loro chiusura.¹²⁷² Secondo la Corte costituzionale questo ampio margine di discrezionalità sarebbe in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione degli standard minimi per la tutela della fauna:

"Tale ampia discrezionalità nella determinazione dei requisiti per l'apertura e delle condizioni per la chiusura di un giardino zoologico, conferita all'organo provinciale,

¹²⁶⁷ Art 13, l.p. 7/2010.

¹²⁶⁸ C.C. sentenza n. 387/2008, punto 6.2 del c.i.d.: "La portata della norma statutaria è abbastanza ampia da consentire questo inquadramento, anche perché nella stessa non si fa menzione di parchi naturali, ma, più in generale, di «parchi» che abbiano come finalità la protezione della flora e della fauna."

¹²⁶⁹ GU n. 100 del 02.05.2005.

¹²⁷⁰ C.C. sentenza n. 387/2008, punto 6.2 del c.i.d.

¹²⁷¹ C.C. sentenza n. 387/2008, punto 6.2 del c.i.d.

¹²⁷² C.C. sentenza n. 387/2008, punto 7 del c.i.d.

*si pone in contrasto con la competenza esclusiva statale a determinare gli standard uniformi di tutela della fauna.*¹²⁷³

Le funzioni amministrative della Provincia autonoma di Bolzano in tema di giardini zoologici furono invece considerate dalla Corte costituzionale come un dato di fatto richiamando l'art. 1, comma 1, del DPR 279/1974.¹²⁷⁴

La legge di tutela della natura del 2010 ha abrogato diverse norme provinciali, fra cui anche la l.p. 13/1972 (Norme per la protezione della flora alpina) e la l.p. 27/1973 (Norme per la protezione della fauna). Scopo della legge di tutela della natura è di far sì che il legislatore provinciale potesse continuare a tutelare la flora e la fauna con apposite norme anche al di fuori della competenza legislativa in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna:

*“La norma disciplina la tutela degli animali selvatici, delle piante a diffusione spontanea, dei loro habitat, nonché dei fossili e minerali.”*¹²⁷⁵

Singole disposizioni della legge sono espressamente dedicate alle cosiddette aree protette; l'art. 5 della legge di tutela della natura stabilisce infatti quanto segue:

“Nei monumenti naturali, nei biotopi sottoposti a vincolo e nell'ambito dei parchi naturali tutte le specie animali che vivono allo stato selvatico sono integralmente protette. Sono fatte salve le norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia nonché in materia di pesca.”

Mentre l'art. 9 della medesima legge dispone che tutte le specie vegetali, inclusi i funghi, siano integralmente protette nei monumenti naturali, nei biotopi, nei parchi naturali e nei siti Natura 2000.

Va sottolineato inoltre il divieto di introdurre organismi geneticamente modificati, che riguarda fra gli altri i siti Natura 2000, i parchi naturali, i biotopi e i monumenti naturali.¹²⁷⁶

Con la legge di tutela della natura sono state emanate norme particolari per la tutela delle specie¹²⁷⁷ nonché disposizioni particolari per i siti Natura 2000.¹²⁷⁸

Con sentenza n. 151/2011 la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale il

¹²⁷³ C.C. sentenza n. 387/2008, punto 7 del c.i.d.

¹²⁷⁴ C.C. sentenza n. 387/2008, punti 8 e segg. del c.i.d.

¹²⁷⁵ Art 1, comma 1, della legge di tutela della natura.

¹²⁷⁶ Art 13 della legge di tutela della natura.

¹²⁷⁷ Art 11 e segg. della legge di tutela della natura.

comma 6 dell'articolo 22 della legge di tutela della natura, che prevedeva un contatto diretto fra la Provincia autonoma di Bolzano e la Commissione europea per quanto concerne la comunicazione delle necessarie misure di compensazione a garanzia del progetto globale Natura 2000:

“Occorre ricordare in proposito che questa Corte ha affermato che, nella materia de qua, il «potere di interloquire con la Commissione europea [...] spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1. comma 5, della legge n. 349 del 1986 [...]»¹²⁷⁹

Nella sentenza n. 151/2011 la Corte costituzionale ha sottolineato che la tutela della fauna *per se* non ricadrebbe nell'ambito di competenze della Provincia autonoma di Bolzano; pertanto il legislatore, nonostante la competenza primaria in campo venatorio e dei parchi per la tutela della fauna e della flora, non avrebbe in quest'ambito margini di autonomia.¹²⁸⁰ Ciò è motivato dalla Corte costituzionale in quanto competenza trasversale dello Stato:

“In definitiva, l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2010, nel disciplinare in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in quanto tale materia non è compresa tra le previsioni statutarie riguardanti le competenze legislative, primarie o concorrenti, regionali o provinciali.»¹²⁸¹

D. Conclusioni

a) Alpicoltura

La competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano nel settore dell'alpicoltura non sembra essere cambiata nella sostanza. Ad oggi la potestà legislativa in questo ambito dell'agricoltura può essere esercitata senza limitazioni.

b) Parchi per la protezione della flora e della fauna

Dall'analisi risulta che il legislatore da sempre definisce questo settore con il termine di “parchi naturali”, il che rappresenta uno svantaggio per i parchi per la pro-

¹²⁷⁸ Art 20 e segg. della legge di tutela della natura.

¹²⁷⁹ C.C. sentenza n. 151/2011, punto 3.4 del c.i.d.

¹²⁸⁰ C.C. sentenza n. 151/2011, punto 3.1 del c.i.d.; cfr. in merito anche le argomentazioni sub IV.15.C.

tezione della flora e della fauna, in quanto il termine di parco naturale ha un'accezione più restrittiva rispetto al termine di "parco per la protezione della flora e della fauna".¹²⁸²

La norma di attuazione riguardante l'istituzione del parco nazionale dello Stelvio, pur garantendo determinate competenze alla Provincia di Bolzano, limitava il legislatore provinciale consentendogli di esercitare le proprie competenze solo previa consultazione o previo accordo con lo Stato. La mancanza di una definizione nella norma di attuazione per quanto concerne la competenza provinciale in materia di "parchi per la protezione della fauna e della flora" ha condizionato negativamente l'esercizio della competenza.

Come già avvenuto per l'ambito della caccia,¹²⁸³ la competenza trasversale dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema si è rivelata problematica per la potestà legislativa provinciale anche nel settore "parchi per la protezione della flora e della fauna".

La Corte costituzionale ha fra l'altro privato il legislatore provinciale di ogni competenza in materia di tutela della fauna selvatica e di diverse competenze specifiche sulla custodia di animali selvatici in giardini zoologici.¹²⁸⁴

In sintesi dal 2001 si può constatare un crescente assottigliamento delle competenze legislative in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna.

¹²⁸¹ C.C. sentenza n. 151/2011, punto 3.1. del c.i.d.

¹²⁸² C.C. sentenza n. 387/2008, punto 6.2 del c.i.d.

¹²⁸³ Vedere in merito le argomentazioni sub IV.15.D.

¹²⁸⁴ Vedere anche: C.C. sentenza n. 387/2008, punto 3.1 del c.i.d.; C.C. sentenza n. 151/2011, punti 3.2 e 3.3 del c.i.d.

17. Viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, comma 1, n. 17, StA)

Con l'art. 8, comma 1, n. 17, StA alla Provincia autonoma di Bolzano è stata attribuita, in esecuzione della misura 5 del Pacchetto, la competenza legislativa primaria nei settori "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale", che corrisponde testualmente alla competenza concorrente delle Regioni a statuto ordinario di cui all'art. 117 Cost 1948 e che fino al DPR 670/1972 spettava alla Regione ai sensi dell'art. 4 n. 5 del 1° Statuto di autonomia.

Le materie elencate nell'art. 8, comma 1, n. 17, StA sono strettamente connesse, per quanto riguarda la viabilità, con le competenze di cui all'art. 8, comma 1, n. 18, StA (comunicazioni e trasporti) e all'art. 8, comma 1, n. 5, StA (urbanistica), mentre per quanto riguarda i lavori pubblici, tra l'altro con le competenze di cui all'art. 8, comma 1, n. 10, StA (edilizia sovvenzionata), all'art. 8, comma 1, n. 24, StA (opere idrauliche), all'art. 8, comma 1, n. 28, StA (edilizia scolastica), e all'art. 9, comma 1, n. 11, StA (impianti sportivi), ed infine per quanto riguarda gli acquedotti, tra l'altro con le competenze in materia di opere idrauliche. Tutte e tre le materie hanno in comune la connessione con la competenza relativa all'espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale di cui all'art. 8, comma 1, n. 22, StA.¹²⁸⁵

L'art. 1 delle norme di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 381,¹²⁸⁶ dispone:

“Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di (...) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate, per il rispettivo territorio dalle province di Trento e di Bolzano ai sensi e nei limiti di cui agli articoli 8, 9 e 16 del [decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670](#), e con l'osservanza delle norme del presente decreto.”

¹²⁸⁵ Per le competenze strettamente connesse con le singole materie si vedano le relative trattazioni.

¹²⁸⁶ GU n. 223 del 27.8.1974.

Gli artt. 26 e ss. del DPR 381/1974 contengono norme riguardanti il trasferimento alla Provincia autonoma di Bolzano di uffici, personale e atti.

Gli artt. 9 e 10 del DPR 526/1987 trasferiscono alla Provincia autonoma tutte le funzioni amministrative spettanti alle Regioni a statuto ordinario ai sensi del DPR 616/1977 (in part. artt. 79 e ss.) nelle materie viabilità, acquedotti e lavori pubblici, nonché tutte le funzioni amministrative dismesse dallo Stato.¹²⁸⁷

Di seguito vengono singolarmente trattate le materie viabilità, acquedotti e lavori pubblici. Esse sono accomunate dal fatto che si limitano alle fattispecie di interesse provinciale.

A. Situazione nel 1992

a) Viabilità di interesse provinciale

La materia della viabilità è specificata negli artt. 4 e 19 del DPR 381/1974 nonché nell'art. 8, comma 1, lett. a, delle norme di attuazione di cui al DPR 20 gennaio 1973, n. 115.¹²⁸⁸

L'art. 4 del DPR 381/1974 tratta della classificazione e sclassificazione delle strade statali, che vanno effettuate dallo Stato d'intesa con la provincia interessata. L'art. 19, comma 1, del DPR 381/1974 dispone che le strade statali (lett. a) e le autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia restino di esclusiva competenza dello Stato,¹²⁸⁹ come parimenti i provvedimenti relativi alle autostrade successivi all'atto di concessione emanato anteriormente alla entrata in vigore del DPR 381/1974, anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario (lett. b). Per le autostrade il cui tracciato interessa soltanto il territorio provinciale e quello di una regione finitima è necessaria un'intesa con la provincia interessata. L'art. 8, comma 1, lett. a, del DPR 115/1973 dispone il trasferimento dei beni appartenenti al demanio e patrimonio stradale e autostra-

¹²⁸⁷ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 3.B.

¹²⁸⁸ Suppl. ord. alla GU n. 101 del 18.4.1973.

¹²⁸⁹ C. cost. – sentenza n. 555/1988 CID pt. 1 (trasferimento del compartimento dell'ANAS è di competenza dello Stato).

dale dello Stato, esclusi quelli che rivestono un interesse eccedente l'ambito locale o provinciale. Il concetto di viabilità va inteso in senso stretto come correlato ai lavori pubblici e non si estende, in particolare, alla circolazione stradale.¹²⁹⁰

La legge provinciale 25 agosto 1983, n. 37, recante "Vigilanza sul rispetto delle disposizioni di legge in materia di circolazione stradale"¹²⁹¹ istituisce, tra l'altro, l'Ufficio provinciale Trasporti su strada – servizi tecnici, cui sono assegnati, fatte salve le attribuzioni dello Stato, anche compiti di gestione dell'elenco delle strade e di assistenza ai proprietari delle strade (Stato, comuni, soggetti privati), per es. nel campo della segnaletica o sicurezza stradale. La legge provinciale 22 novembre 1988, n. 50,¹²⁹² recante "Disposizioni sulla classificazione e manutenzione della rete viaria rurale" introduce la categoria delle strade rurali. La legge provinciale 19 agosto 1991, n. 24,¹²⁹³ disciplina la classificazione delle strade di interesse provinciale.

b) Acquedotti

A norma dell'art. 68 StA *"Le Province, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e diritti demaniali e patrimoniali della Regione, esclusi in ogni caso quelli relativi al demanio militare, a servizi di carattere nazionale e a materie di competenza regionale."* In tal senso l'art. 4, comma 1, del DPR 115/1973 dispone che gli acquedotti di proprietà della Regione siano trasferiti alla Provincia autonoma. Secondo l'art. 822, comma 2, c.c. gli acquedotti fanno pertanto parte del demanio idrico della Provincia. Gli altri beni facenti parte del demanio idrico dello Stato sono altresì trasferiti alla Provincia autonoma ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. e del DPR 115/1973.

¹²⁹⁰ *Reggio d'Acì* (1994) 152.

¹²⁹¹ BUR n. 45 del 6.9.1983.

¹²⁹² BUR n. 55 del 6.12.1988.

¹²⁹³ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 37 del 27.8.1991.

L'art. 14 StA dispone che l'utilizzazione delle acque pubbliche avvenga in base a un piano generale stabilito d'intesa tra lo Stato e la Provincia.¹²⁹⁴ Secondo l'art. 10, comma 2, del DPR 381/1974 dalla data di entrata in vigore del piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche cessa di applicarsi, nel territorio della provincia, il piano regolatore generale degli acquedotti.¹²⁹⁵

La competenza in materia di acquedotti è ulteriormente disciplinata nell'ambito dell'utilizzazione complessiva delle acque pubbliche (tra l'altro con la normativa sugli scarichi di acque reflue e sulle opere a tal uopo occorrenti).¹²⁹⁶

c) Lavori pubblici di interesse provinciale

La competenza in materia di lavori pubblici di interesse provinciale è connessa con altre competenze primarie nei settori edilizia sovvenzionata (art 8, comma 1, n. 10, StA), opere idrauliche (art. 8, comma 1, n. 24, StA) ed edilizia scolastica (art. 8, comma 1, n. 28, StA) nonché con la competenza secondaria di all'art. 9, comma 1, n. 11, StA relativa a impianti e attrezzature per attività sportive e ricreative.

Sulla competenza "lavori pubblici di interesse provinciale" si fonda, congiuntamente alla competenza in materia di "ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto" di cui all'art. 8, comma 1, n. 1, StA, anche la competenza della Provincia autonoma per la disciplina delle procedure di affidamento dei contratti relativi a lavori e, pertanto, degli appalti pubblici.¹²⁹⁷

L'art. 1, comma 1, delle norme di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 381,¹²⁹⁸ in materia di urbanistica ed opere pubbliche stabilisce in relazione all'attività edilizia dello Stato che le attribuzioni "*(...) dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, (...) di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse*

¹²⁹⁴ Cfr., al riguardo, l'art. 8 DPR 381/1974 nonché le osservazioni sub V 9.

¹²⁹⁵ Il piano regolatore generale degli acquedotti era previsto dalla legge 4.2.1963, n. 129, e dal DPR 11.3.1968, n. 1090.

¹²⁹⁶ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V 9.

¹²⁹⁷ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V 1.

provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie” sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalla Provincia. L’art. 19 del DPR 381/1974 elenca al comma 1 le competenze in materia di lavori pubblici che rimangono riservate allo Stato. In tali competenze rientrano: le strade statali, le autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia; la costruzione di linee ferroviarie statali; gli aerodromi, ad eccezione di quelli aventi carattere turistico; i lavori pubblici concernenti i servizi statali; le opere idroelettriche, gli impianti di produzione, utilizzazione e distribuzione dell’energia elettrica; l’edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato; le opere di prevenzione e soccorso per calamità pubbliche relative alle materie appena menzionate.

Per quanto riguarda le norme procedurali non è stata adottata alcuna disciplina.

Lo Stato con legge 8 agosto 1977, n. 584,¹²⁹⁹ (*“Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità economica europea”*) ha dato attuazione alla direttiva 71/305/CEE del Consiglio, del 26 luglio 1971, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici.¹³⁰⁰ Le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno presentato ricorso contro tale legge, ritenendo che la loro competenza in materia di lavori pubblici fosse stata lesa. Con sentenza n. 86/1979 la Corte costituzionale ha stabilito che la Provincia autonoma, nell’esercizio della sua competenza, è tenuta ad osservare i principi posti dalla legge n. 584/1977 per l’applicazione delle vigenti direttive CEE in tema di appalti di lavori pubblici, poiché da esse scaturiscono degli obblighi internazionali.¹³⁰¹ Questo vale, in particolare, per *“i principi in tema di pubblicità degli appalti e di contenuto del bando, di requisiti per concorrere, del divieto di prescrizioni tecniche di carattere discriminatorio, di ammissibilità di offerte di associazioni temporanee di imprese, nonché di criteri di aggiudica-*

¹²⁹⁸ GU n. 223 del 27.8.1974.

¹²⁹⁹ GU n. 232 del 26.8.1977.

¹³⁰⁰ GUUE L 185/1971, 5.

¹³⁰¹ C. cost. – sentenza n. 86/1979 CID pt. 4.

zione di appalti, e di comunicazione degli atti ad organi della C.e.e",¹³⁰² quindi per i principi comunitari in tema di procedure di aggiudicazione. Alla Provincia autonoma di Bolzano compete dunque, nel rispetto delle prescrizioni comunitarie, la disciplina delle procedure di aggiudicazione. Con legge provinciale 4 aprile 1990, n. 7,¹³⁰³ il legislatore provinciale ha provveduto all'adeguamento delle norme sulla pubblicità degli appalti di opere pubbliche alla direttiva della Comunità Economica Europea 89/440/CEE del 18 luglio 1989, che non sono state impugnate dal governo.

L'art. 16 del d.lgs. 268/1992 dispone inoltre che spetti alla Provincia autonoma emanare norme in materia di contratti, ivi compresi quelli relativi ai lavori pubblici.

B. Sviluppi tra il 1992 e il 2001

a) Viabilità di interesse provinciale

Nel 1997, con il d.lgs. 2 settembre 1997, n. 320,¹³⁰⁴ sono state delegate ampie funzioni in materia di viabilità. L'art. 19, comma 2, del DPR 381/1974, così modificato dall'art. 1 del d.lgs. 320/1997, prevede che alla Provincia autonoma di Bolzano, per il suo territorio, a decorrere dal 1° luglio 1998 siano delegate le funzioni in materia di viabilità stradale dello Stato quale ente proprietario e dell'Ente nazionale per le strade (ANAS),¹³⁰⁵ escluse le autostrade.¹³⁰⁶ Il trasferimento dei beni strumentali all'esercizio delle nuove funzioni e la determinazione dei dati e documenti necessari devono avvenire in larga misura in contraddittorio o d'intesa con Provincia autonoma di Bolzano.¹³⁰⁷ L'art. 19, comma 3, del DPR 381/1974, così modificato dall'art. 1 del d.lgs. 320/1997, stabilisce che la Provincia autonoma predisponga i piani pluriennali di viabilità e i piani triennali per la gestione e l'incremento della rete stradale secondo gli indirizzi programmatici del Ministro

¹³⁰² C. cost. – sentenza n. 86/1979 CID pt. 3.

¹³⁰³ BUR n. 19 del 17.4.1990.

¹³⁰⁴ GU n. 222 del 23.9.1997.

¹³⁰⁵ Compresa le funzioni dell'ANAS di cui all'art. 2 d.lgs. 26.2.1994, n. 143.

¹³⁰⁶ C. cost. – sentenza n. 313/2001 CID pt. 5.

¹³⁰⁷ C. cost. – sentenza n. 313/2001 CID pt. 7.

dei lavori pubblici. Tali piani sono approvati d'intesa tra il Ministro dei lavori pubblici e il Presidente della Provincia.

b) Acquedotti

Non si rilevano particolari sviluppi per quanto concerne gli acquedotti.

c) Lavori pubblici di interesse provinciale

A partire dal 1992 sono state emanate diverse norme sugli appalti pubblici, sia per quanto riguarda l'esecuzione di appalti di lavori, sia per quanto concerne le procedure di aggiudicazione: legge provinciale 21 ottobre 1992, n. 38,¹³⁰⁸ recante norme sugli organi consultivi; legge provinciale 10 novembre 1993, n. 20,¹³⁰⁹ recante norme per l'esecuzione di lavori pubblici; art. 6 della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17,¹³¹⁰ sull'attività contrattuale della Provincia; decreto del Presidente della Giunta provinciale 31 maggio 1995, n. 25,¹³¹¹ in materia di procedure negoziate e lavori in economia.

Con la legge 11 febbraio 1994, n. 109,¹³¹² e il decreto legge 3 aprile 1995, n. 101,¹³¹³ lo Stato si è dotato di una legge quadro in materia di lavori pubblici. La Provincia autonoma di Bolzano ha presentato ricorso contro la legge n. 109/1994, ritenendo che la sua competenza primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale fosse stata lesa. In particolare la Provincia ha ritenuto lesivo della sua competenza l'art. 1, comma 2, della legge n. 109/1994, il quale stabilisce che le disposizioni di questa legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale ai sensi dello statuto speciale, anche se non tutte queste disposizioni hanno i caratteri sostanziali di una norma di principio. Agli occhi della Provincia autonoma le disposizioni della legge statale contengono, al contrario, una serie di norme di dettaglio. Anche le norme relative all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici sono state impugnate, giacché la Provincia, visti, tra l'altro, i poteri infor-

¹³⁰⁸ BUR n. 45 del 3.11.1992.

¹³⁰⁹ BUR n. 57 del 23.11.1993.

¹³¹⁰ BUR n. 55 del 9.11.1993.

¹³¹¹ BUR n. 31 del 4.7.1995.

¹³¹² GU n. 41 del 19.2.1994.

¹³¹³ GU n. 78 del 3.4.1995; convertito, con modificazioni, dalla legge n. 216/1995.

mativi, ispettivi e sanzionatori, ritenne lesa la competenza in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale di cui all'art. 8, comma 1, n. 1, StA. La Provincia autonoma ha inoltre contestato la diretta applicabilità del regolamento di esecuzione dello Stato alle Regioni ad autonomia speciale. La Corte costituzionale ha sottolineato, nella sentenza n. 482/1995, la profonda innovazione della materia dei lavori pubblici operata dalla legge n. 109/1994:

“La legge n. 109 del 1994 innova profondamente il quadro legislativo sui lavori pubblici. Essa è diretta a riordinare complessivamente la materia, modificando tratti essenziali della precedente disciplina, (...) procedure trasparenti ed idonee a garantire la correttezza e la libera concorrenza (...)La complessiva e profonda innovazione normativa tocca un settore che, negli aspetti disciplinati dalla riforma, assume importanza nazionale e richiede l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese. Tali principi comportano, tra l'altro, l'omogeneità e la trasparenza delle procedure, l'uniforme qualificazione dei soggetti, la libera concorrenza degli operatori in un mercato senza restrizioni regionali. Inoltre si afferma l'esigenza di costituire un organismo indipendente, al quale affidare la vigilanza e la garanzia del rispetto dei principi fissati dalla legge. Nel caso in esame ricorrono, dunque, gli elementi richiesti dalla Corte perché una disciplina legislativa veda riconosciuti i caratteri sostanziali delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.”¹³¹⁴

Le disposizioni della legge n. 109/1994 aventi natura di norme di principio contengono dunque, essendo norme fondamentali di una riforma economico-sociale, prescrizioni sostanziali per il legislatore provinciale. Anche l'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici risponde all'esigenza di uniformità nella vigilanza e garanzia del rispetto dei principi fissati dalla legge.¹³¹⁵ I regolamenti di esecuzione della legge statale non sono tuttavia applicabili alla Provincia autonoma.¹³¹⁶

Con la legge provinciale 17 giugno 1998, n. 6,¹³¹⁷ la Provincia autonoma ha adottato, nel rispetto della direttiva 93/37/CEE, una nuova disciplina riguardante l'aggiudicazione e l'esecuzione di lavori pubblici di interesse provinciale.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

a) Viabilità di interesse provinciale

¹³¹⁴ C. cost. – sentenza n. 482/1995 CID pt. 4.

¹³¹⁵ C. cost. – sentenza n. 482/1995 CID pt. 4.

¹³¹⁶ C. cost. – sentenza n. 482/1995 CID pt. 8; conferma sentenza n. 302/2003 CID pt. 4.1.; 5.2 (sulla base dell'art. 2 d.lgs. 266/1992).

La circolazione stradale non rientra tra le competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., né la competenza in materia di viabilità di cui all'art. 8, comma 1, n. 17, StA costituisce, a tale proposito, un'adeguata base di competenza.¹³¹⁸

La necessità di un'intesa con la Provincia autonoma per i provvedimenti dello Stato riguardanti determinate tratte autostradali di cui all'art. 19, comma 1, lett. b, del DPR 381/1974 è stata confermata.¹³¹⁹ Il termine eventualmente fissato dallo Stato per il raggiungimento dell'intesa non può essere però sproporzionatamente breve, ma deve essere adeguato alla complessità dell'opera; il legislatore statale deve altresì assicurare la predisposizione di procedure per il superamento di eventuali divergenze tra le parti.¹³²⁰

Il legislatore provinciale ha apportato solo lievi modifiche alle vigenti leggi provinciali (tra l'altro mediante l'art. 2 della l.p. 8/2005). A livello regolamentare è stata riordinata, anche per le strade, la materia del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di competenza provinciale.¹³²¹ Sono inoltre state emanate norme riguardanti i requisiti tecnici minimi per la progettazione e la costruzione di strade di interesse provinciale¹³²² nonché per il collaudo ed il controllo statico e periodico di ponti stradali.¹³²³

b) Acquedotti

Non si rilevano particolari sviluppi per quanto concerne gli acquedotti.

¹³¹⁷ Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 27 del 30.6.1998.

¹³¹⁸ C. cost. – sentenza n. 428/2004 CID pt. 4; vedi, per maggiori particolari, sub IV 18.

¹³¹⁹ C. cost. – sentenze n. 62/2011 CID pt. 6, 7 e 8; n. 122/2013 CID pt. 2.

¹³²⁰ C. cost. – sentenza n. 274/2013 CID pt. 2 : *“Il principio affermato dalla Corte in merito alla necessità dell'intesa è sostanzialmente svuotato di significato dalla previsione del termine di 60 giorni, stabilito unilateralmente dal legislatore statale con la disposizione impugnata, termine che si configura come irragionevolmente breve, specie in riferimento alla complessità dell'opera. Esso è, come la giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di affermare con riferimento persino a termini più lunghi, «così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa» (sentenza n. 179 del 2012), cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa. La disposizione oggetto del presente giudizio contrasta con la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha evidenziato la necessità che, nell'articolare lo strumento dell'intesa, debbano essere predisposte procedure adeguate a superare le eventuali divergenze tra le parti; procedure che, in questo caso, non sono neppure sommariamente delineate dal legislatore.”*

¹³²¹ d.p.p. 10 luglio 2006, n. 33, BUR n. 34 del 22.8.2006.

¹³²² d.p.p. 28 novembre 2011, n. 41, BUR n. 49 del 6.12.2011.

¹³²³ d.p.p. 27 giugno 2006, n. 28, Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 42 del 17.10.2006.

c) Lavori pubblici di interesse provinciale

Dopo la riforma del titolo V la materia “lavori pubblici” non figura né tra quelle elencate nell’art. 117, comma 2, Cost. né tra quelle di cui all’art. 117, comma 3, Cost. La Corte costituzionale ha stabilito che i “lavori pubblici” non rientrano pertanto automaticamente tra le materie di cui al quarto comma dell’art. 117 Cost. ovvero tra le competenze residuali delle Regioni, non costituendo più una materia a sé. Essi si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono,¹³²⁴ sia per quanto riguarda la realizzazione delle opere che per quanto concerne l’attività contrattuale; ciò vale, del resto, per l’intera attività contrattuale della pubblica amministrazione.¹³²⁵ In base alla potestà legislativa esclusiva statale prevista dall’art. 117, comma 2, lett. e), Cost. in materia di tutela della concorrenza, compete esclusivamente allo Stato l’adozione di norme di dettaglio esaustive a disciplina della fase di evidenza pubblica delle procedure di affidamento, qualora queste rientrino nell’ambito della tutela della concorrenza e siano proporzionate e adeguate.¹³²⁶ La natura trasversale della tutela della concorrenza conferisce alla disciplina statale la prevalenza su ogni altra fonte normativa.¹³²⁷ La fase di conclusione ed esecuzione del contratto rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all’art. 117, comma 2, lett. l), Cost.¹³²⁸ Lo Stato ha esercitato le sue attribuzioni mediante il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti),¹³²⁹ emanato in attuazione della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali¹³³⁰ nonché della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento

¹³²⁴ C. cost. – sentenze n. 303/2003; n. 256/2007 CID pt. 4.1; n. 401/2007 CID pt. 3; n. 45/2010 CID pt. 4.

¹³²⁵ C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.

¹³²⁶ C. cost. – sentenza n. 401/2007 CID pt. 6.7.

¹³²⁷ C. cost. – sentenza n. 401/2007 CID pt. 6.7.

¹³²⁸ C. cost. – sentenza n. 401/2007 CID pt. 23.2; conferma: C. cost. – sentenza n. 411/2008 CID pt. 3.

¹³²⁹ Suppl. ord. n. 107 alla GU n. 100 del 2.5.2006.

¹³³⁰ GUUE 2004 L 134, 1.

delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.¹³³¹

Nel 2008 la Corte costituzionale ha affermato, nella sentenza n. 411/2008 riguardante una legge della Regione autonoma della Sardegna in materia di lavori pubblici di interesse regionale, quanto segue:

“la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi „ambiti di legislazione” che «si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono»: in essa, pertanto, si profila una interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale, che, tuttavia, «si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto», ma con la «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» (sentenza n. 401 del 2007) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006.”

La disciplina dettata dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) e f), Cost. in materia di appalti pubblici vale, pertanto, sia per le autonomie speciali sia per le Regioni a statuto ordinario.¹³³² La Corte costituzionale ha stabilito che:

“In definitiva, tutte le impugnate norme regionali sono costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 3, lettera e), dello statuto, in quanto stabiliscono una disciplina difforme da quella nazionale, alla quale avrebbero dovuto adeguarsi alla stregua dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006, in materie, quelle della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, estranee alla competenza legislativa regionale e riservate viceversa allo Stato.”¹³³³

La Provincia autonoma di Bolzano ha sospeso, con il d.p.p. 26 ottobre 2009, n. 48,¹³³⁴ l'applicazione della legge provinciale n. 6/1998 fino all'emanazione di una nuova ed organica disciplina in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e ha disposto l'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 163/2006 nel rispetto dei *“principi comunitari della libera circolazione delle merci, del diritto di stabilimento, della libera prestazione di servizi, della non discriminazione e dell'uguaglianza di trattamento, della trasparenza, della proporzionalità, della pubblicità e del riconoscimento reciproco, compatibilmente con i profili di organizzazione e*

¹³³¹ GUUE 2004 L 134, 114.

¹³³² C. cost. – sentenze n. 411/2008 CID pt. 3; n. 401/2007 CID pt. 6.7.

¹³³³ C. cost. – sentenza n. 411/2008 CID pt. 3.

¹³³⁴ BUR n. 46 del 10.11.2009.

contabilità amministrative disciplinati dalla legge provinciale 17 giugno 1998, n. 6, e successive modifiche” (art. 1 d.p.p. 48/2009).

Con sentenza n. 45/2010 riguardante la Provincia autonoma di Trento, la cui legge provinciale 24 luglio 2008, n. 10,¹³³⁵ recante modificazioni di norme in materia di lavori pubblici era stata impugnata, la Corte costituzionale ha però confermato la competenza statutaria della Provincia autonoma in materia di “lavori pubblici di interesse provinciale”:

“L’art. 8, primo comma, n. 17), del d.P.R. n. 670 del 1972, recante lo statuto speciale, attribuisce, invece, alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei «lavori pubblici di interesse provinciale». Tale espressa previsione di una competenza propria nella materia in questione e l’ampiezza della stessa sono tali da comportare una maggiore autonomia delle Province autonome così come delle Regioni a statuto speciale rispetto a quella assicurata alle Regioni a statuto ordinario dal novellato Titolo V, che, come già sottolineato, non contempla un ambito materiale, nel settore dei lavori pubblici, che possa considerarsi di competenza regionale.”¹³³⁶

Lo Statuto di autonomia contempla, quale materia a sé, i “lavori pubblici di interesse provinciale”, per cui dalla comparazione operata in base alla clausola di maggior favore prevista dall’art. 10 della legge cost. 3/2001¹³³⁷ risulta¹³³⁸ che l’applicazione delle disposizioni della riforma costituzionale comporterebbe una minore autonomia.¹³³⁹ Di conseguenza sopravvive, nei limiti stabiliti dallo Statuto di autonomia, la competenza primaria della Provincia autonoma di Trento e, pertanto, anche della Provincia autonoma di Bolzano in materia di “lavori pubblici di interesse provinciale” di cui all’art. 8, comma 1, n. 17, StA.¹³⁴⁰ Il limite derivante dagli obblighi internazionali (= dall’ordinamento giuridico dell’Unione europea¹³⁴¹) vincola il legislatore provinciale ad osservare, nella materia di sua competenza, il diritto europeo degli appalti pubblici. La Corte costituzionale ritiene che la Provincia autonoma sia tenuta a rispettare le norme statali di attuazione del Codice de-

¹³³⁵ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 32 del 5.8.2008.

¹³³⁶ C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.

¹³³⁷ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 5.E.

¹³³⁸ C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.

¹³³⁹ C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.

¹³⁴⁰ C. cost. – sentenza n. 45/2010; confermata da: C. cost. – sentenze n. 221/2010 CID pt. 2; n. 187/2013 CID pt. 5.

¹³⁴¹ C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.1.

gli appalti che attengono alla tutela della concorrenza, in quanto esse costituiscono diretta attuazione delle norme europee:

“(...) la Provincia autonoma di Trento, nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, pur esercitando una competenza primaria specificamente attribuita dallo statuto di autonomia, deve non di meno rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo.”¹³⁴²

Lo Stato, nella sua qualità di legislatore cui compete, in via esclusiva, la tutela della concorrenza, legifera entro i margini di manovra lasciati dalle direttive e definisce un approccio uniforme in materia di concorrenza, che viene applicato anche nei confronti delle autonomie speciali.¹³⁴³

Il secondo rilevante limite è costituito dai principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Tra questi sono ricomprese le norme in materia di ordinamento civile.¹³⁴⁴ È soggetta a tali disposizioni l'intera fase di conclusione ed esecuzione del contratto. Anche questo limite all'autonoma potestà legislativa è posto sostanzialmente dal Codice degli appalti. Il legislatore provinciale deve altresì osservare le disposizioni del Codice degli appalti che la Corte costituzionale qualifica come espressione di principi fondamentali di riforma economico-sociale.¹³⁴⁵

Rimane comunque nell'ambito di applicazione della competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano, per quanto concerne le procedure degli appalti pubblici, la disciplina delle forme di svolgimento dell'attività amministrativa e dunque la potestà di regolare aspetti organizzativi,¹³⁴⁶ la quale è strettamente connessa con la competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali di cui all'art. 8, comma 1, n. 1, StA.

¹³⁴² C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.1. Nello stesso senso: C. cost. – sentenza n. 221/2010 CID pt. 2.

¹³⁴³ C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 5. Nello stesso senso: C. cost. – sentenze n. 221/2010 CID pt. 2; n. 36/2013 CID pt. 8.2.; n. 187/2013 CID pt. 5; n. 114/2013 CID pt. 3.

¹³⁴⁴ C. cost. – sentenze n. 401/2007, pt. 4.2; n. 221/2010 CID pt. 2.

¹³⁴⁵ C. cost. – sentenze n. 45/2010 CID pt. 4.1; confermata da: C. cost. – sentenza n. 221/2010 CID pt. 2.

¹³⁴⁶ C. cost. – sentenze n. 45/2010 CID pt. 8.9; 8.10; n. 187/2013 CID pt. 5.1.2, in combinato disposto con pt. 6.1.

Nell'esercizio della sua competenza la Provincia autonoma di Bolzano ha istituito, con l'art. 27 della l.p. 21 dicembre 2011, n. 15,¹³⁴⁷ l'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Essa ha provveduto, a più riprese, a integrare le disposizioni relative ai contratti della Provincia con norme sugli appalti elettronici, sulla semplificazione del procedimento nonché sulla partecipazione delle PMI, tenendo conto (anche in anticipo rispetto alle nuove norme dell'Unione sugli appalti da attuare nel 2016) delle prescrizioni europee e statali.¹³⁴⁸

D. Conclusioni

a) Viabilità di interesse provinciale

Le competenze in materia di viabilità di interesse provinciale sono state notevolmente ampliate a partire dal 1992, in particolare attraverso la delega contenuta nel d.lgs. 320/1997. La legge costituzionale n. 3/2001 non ha comportato né un ampliamento né, allo stato attuale, una limitazione dell'ambito di applicazione.

b) Acquedotti

La competenza della Provincia autonoma in materia di acquedotti di interesse provinciale, che comprende l'esercizio di tutti i diritti connessi al bene demaniale, dal 1992 non è mai stata soggetta a limitazioni.

c) Lavori pubblici di interesse provinciale

La competenza in materia di esecuzione di lavori pubblici di interesse provinciale permane invariata. Nell'ambito di applicazione della competenza per la disciplina delle procedure degli appalti pubblici si riscontra però una variazione.

Già nel 1992 le norme CEE in vigore a quell'epoca ponevano dei limiti sostanziali all'autonoma potestà legislativa e amministrativa in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici di interesse provinciale. Le relative norme di attuazione dello Stato furono applicate nell'ambito dell'autonoma com-

¹³⁴⁷ BUR n. 52 del 27.12.2011.

¹³⁴⁸ Vedi, tra l'altro, l.p. n. 4/2008; n. 1/2009; n. 15/2011 e n. 8/2014.

petenza solamente in quanto costituivano norme fondamentali di riforma economico-sociale. Parallelamente alla crescente intensità normativa della legislazione dell'Unione sugli appalti anche lo Stato, in attuazione delle relative direttive, ha disciplinato tale materia in maniera sempre più estesa, da ultimo con il Codice degli appalti del 2006.

Dopo la riforma costituzionale del 2001 la competenza in materia di lavori pubblici di interesse provinciale continua a essere esercitata. Tale competenza riguarda sia la realizzazione delle opere sia i servizi e le forniture eventualmente collegati. La competenza si estende, in linea di massima, anche alla disciplina delle procedure, ma è comunque circoscritta alle forme di svolgimento dell'attività amministrativa ovvero ad aspetti organizzativi. Rilevanti nell'ambito dell'applicazione sostanziale del diritto (europeo) degli appalti e nella formulazione delle norme nazionali sulle procedure degli appalti sono attualmente la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost. e in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

La competenza in materia di lavori pubblici permane anche dopo il 2001. Per quanto riguarda l'aspetto procedurale essa è però decisamente più limitata rispetto al 1992: da un lato, l'ordinamento giuridico dell'Unione detta una disciplina delle procedure di appalto sempre più dettagliata, che deve essere osservata rigorosamente. Dall'altro lato, dopo la riforma costituzionale del 2001 si constata, rispetto alle regole procedimentali, che la competenza legislativa è stata limitata alla disciplina delle forme di svolgimento dell'attività amministrativa e dunque ad aspetti organizzativi.¹³⁴⁹ Le decisioni sostanziali di attuazione delle prescrizioni europee rilevanti per la concorrenza, come ad es. la disciplina delle procedure sotto soglia, spettano, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, allo Stato e non lasciano più alcuno spazio per legiferare a livello locale in modo dif-

¹³⁴⁹ C. cost. – sentenze n. 45/2010 CID pt. 8.9; 8.10; n. 187/2013 CID pt. 5.1.2, in combinato disposto con pt. 6.1. Vedi anche le osservazioni sulla competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali (art. 8, co. 1, n. 1, StA) sub IV 1.

forme, tenendo conto della struttura economica del relativo territorio, se non nella misura consentita dalla normativa statale.

18. Comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia (Art 8, n. 18, StA)

A. Situazione al 1992

In attuazione della misura n. 6 del Pacchetto la Provincia autonoma di Bolzano ha la competenza legislativa primaria in materia di "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia" di cui all'Art. 8, n. 18, StA, che fino all'approvazione del DPR n. 670/1972 rientrava fra le competenze legislative primarie della Regione.

Quali fossero i settori e gli argomenti da considerare di interesse provinciale venne precisato meglio nella norma di attuazione di cui al DPR 19 novembre 1987, n. 527¹³⁵⁰. La materia presenta per altro tutta una serie di punti di contatto con il settore dell'urbanistica e dei piani regolatori di cui all'art. 8, comma 5, StA¹³⁵¹ e con il settore della viabilità¹³⁵² di cui all'art. 8, comma 17, StA. In considerazione del fatto che l'art. 8, n. 18, StA riguarda una materia di carattere generale (comunicazioni e trasporti) e una più specifica (impianti di funivia), i due argomenti saranno trattati separatamente.

a) Comunicazioni e trasporti

Per "comunicazioni e trasporti" si intendono tutti i mezzi tecnici¹³⁵³ utilizzati per il trasporto di persone e merci, ma non il settore delle telecomunicazioni.¹³⁵⁴ A giudizio della Corte costituzionale, per quanto concerne il settore specifico, il testo dello Statuto di autonomia è già di per sé sufficiente e non richiede pertanto una

¹³⁵⁰ Nv d.lgs. 25 gennaio 1991, n. 33; GU n. 301 del 26.12.1987. Per le disposizioni del DPR 616/1977 vedere le osservazioni sub III.3.B.

¹³⁵¹ Cfr. in merito sub IV.5.

¹³⁵² Cfr. in merito sub IV.17.

¹³⁵³ C.C. sentenza n. 449/1988, punto 2 del c.i.d.: "L'enunciazione della materia, infatti, si caratterizza, da un lato, per la limitazione dell'attribuzione ai trasporti che presentino un interesse provinciale e, dall'altro, per l'estrema latitudine del riferimento ai mezzi tecnici mediante i quali vengono effettuati i trasporti."

¹³⁵⁴ Cfr. *Reggio d'Acì* (1994) 154.

norma di attuazione che entri nel dettaglio delle competenze legislative da trasferire alla Provincia autonoma di Bolzano.¹³⁵⁵

Ai sensi dell'art. 10, comma 1, del DPR n. 526/1987 viene attribuita alle Province autonome ogni altra funzione amministrativa in materia di comunicazioni e trasporti dismessa dallo Stato per effetto degli artt. da 84 a 86 del DPR n. 616/1977, nonché ogni altra funzione amministrativa che dallo stesso DPR n. 616/1977 sia stata conferita alle regioni a statuto ordinario e non sia stata ancora estesa alla provincia. Nell'ambito di applicazione dell'art. 8, n. 18, StA rientra anche la disciplina del personale dipendente di aziende concessionarie di trasporto, che ai sensi dell'art. 84, ultimo comma, del DPR n. 616/1977 rientra fra le competenze delle regioni a statuto ordinario.¹³⁵⁶

Per questo ambito specifico esiste la norma di attuazione di cui al DPR n. 527/1987, che fissa una disciplina generale includendo anche il DPR 616/1977 (cfr. sub art. 8).

Il settore "comunicazioni e trasporti" ai sensi dell'art. 1, comma 2, del DPR n. 527/1987 contempla tutte le forme di trasporto: stradale, ferroviario, navale o aereo:

"Sono compresi nella competenza delle province di cui al comma 1 tutti i servizi di comunicazione e di trasporto di persone e di merci, di linea e non di linea, soggetti a concessione o ad autorizzazione, che si svolgono nell'ambito territoriale delle province di Trento e Bolzano per via terrestre, lacuale, fluviale, su canali navigabili ed idrovie e per via aerea, anche se la parte non prevalente del percorso si svolge nel territorio dell'altra provincia o in quello di altra regione"

La competenza della Provincia comprende tuttavia solo i servizi pubblici del settore comunicazione e trasporti, ignorando il trasporto privato e tutti gli aspetti di diritto privato.¹³⁵⁷

L'art. 1, comma 1, del DPR n. 527/1987 definisce come segue gli ambiti di competenza provinciali:

¹³⁵⁵ C.C. sentenza n. 449/1988, punto 2 del c.i.d.

¹³⁵⁶ Cfr. C.C. sentenza n. 449/1988, punto 2 del c.i.d.

¹³⁵⁷ Art 1, comma 3, DPR n. 527/1987: "Le modalità di svolgimento dei servizi pubblici di trasporto di cui al comma 2, che si svolgono parzialmente nel territorio dell'altra provincia o in quello di altra regione finitima, sono stabilite d'intesa con la provincia o la regione nel cui territorio si svolge la parte minore del percorso dei servizi pubblici di trasporto." cfr. anche Reggio d'Acì (1994) 155.

“Le Province autonome esercitano, per il rispettivo territorio, le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale - compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia - e in materia di porti lacuali, nonché le attribuzioni già spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige,¹³⁵⁸ nella prima delle suddette materie.”

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del DPR n. 527/1987 la competenza della Provincia autonoma non è circoscritta ai soli servizi di linea che si limitano al territorio provinciale, ma, ai sensi dell'art. 3 del DPR n. 527/1987, la Provincia deve essere obbligatoriamente sentita per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti le linee che attraversano il territorio provinciale (comma 1) o i trasporti aerei di linea nazionale o internazionale che facciano scalo nel suo territorio.

L'art. 5 del DPR n. 527/1987 delega alla Provincia autonoma funzioni amministrative riferite al settore del trasporto di cose per conto terzi (ad es. la gestione degli albi provinciali, le licenze).

La Provincia autonoma svolge ai sensi dell'art. 9 del DPR n. 527/1987 le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di vigilanza e di tutela, concernenti le materie già spettanti agli organi statali e alla Regione.

L'art. 2, comma 1, del DPR n. 527/1987 stabilisce il trasferimento alle Province delle linee ferroviarie secondarie gestite dalle Ferrovie dello Stato e dichiarate dal Ministro dei trasporti non più utili alla integrazione della rete primaria nazionale.

Restando ferma la competenza degli organi statali in materia di trasporto di effetti postali, qualora il trasporto debba essere eseguito con mezzi adibiti a servizi pubblici di competenza della Provincia, i relativi provvedimenti devono essere adottati di intesa con il competente organo provinciale (Art 3, commi 2 e 3, del DPR n. 527/1987).

Ai sensi dell'art. 6 del DPR n. 527/1987 un comitato provinciale di coordinamento, composto da due rappresentanti del Ministero, da un rappresentante delle Ferrovie dello Stato e da due rappresentanti della Provincia, ha il compito di proporre misure per un razionale coordinamento dei servizi e delle linee di comunicazione

¹³⁵⁸ Per le funzioni della Regione autonoma vedere sub Titolo V (Artt. 30 – 34) della norma di attuazione di

e di trasporto su strada, per via aerea e sul lago di Garda, nell'ambito della provincia.

L'art. 8 del DPR n. 527/1987 attribuisce alla Provincia autonoma le funzioni amministrative concernenti la sospensione temporanea della viabilità per motivi di pubblico interesse ai sensi dell'art. 96 del DPR n. 616/1977 ¹³⁵⁹.

L'art. 8, comma 1, lettera d), del DPR n. 115/1973 delega alla Provincia autonoma anche tutti i beni dello Stato relativi a comunicazioni e trasporti di interesse locale o provinciale. I relativi elenchi sono formati d'intesa fra lo Stato e la Provincia (Art 8, comma 2, del DPR n. 115/1973).

L'art 19, comma 1, della norma di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 381 ¹³⁶⁰ in materia di urbanistica e opere pubbliche stabilisce che resta ferma la competenza statale in ordine a: ¹³⁶¹ strade statali; autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia, salva la necessità dell'intesa con la provincia interessata per quelle il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una regione finitima; i provvedimenti per le autostrade successivi all'atto di concessione che sia stato emanato anteriormente alla entrata in vigore del DPR 381/1974, anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario; costruzione di linee ferroviarie statali ¹³⁶² e di aerodromi, ad eccezione di quelli aventi carattere turistico; lavori pubblici concernenti i servizi statali; edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato e opere di prevenzione e soccorso per calamità pubbliche. ¹³⁶³

L'art 20 del DPR n. 381/1974 stabilisce che, ai fini dell'attuazione del piano urbanistico provinciale e dei piani territoriali di coordinamento, nel rispetto delle relative competenze, gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome, siano

cui al DPR 30 giugno 1951, n. 574.

¹³⁵⁹ DPR 15 giugno 1959, n. 393 (Codice della strada), in particolare l'art. 3, comma 1, del DPR n. 393/1959. Questa norma si applica anche alla successiva regolamentazione di cui al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

¹³⁶⁰ GU n. 223 del 27.8.1974.

¹³⁶¹ Per il settore strade vedere sub IV.17.

¹³⁶² C.C. sentenza n. 999/1988, punto 2 del c.i.d. (distanze minime; la competenza in materia spetta alla polizia amministrativa).

effettuati previa intesa con la Provincia interessata,¹³⁶⁴ anche per quanto concerne tutte le successive modifiche e integrazioni¹³⁶⁵.

La Provincia autonoma ha esercitato il proprio potere legislativo emanando le seguenti leggi provinciali: l.p. 9 dicembre 1976, n. 60¹³⁶⁶ sull'istituzione di servizi speciali di trasporto di persone, l.p. 2 dicembre 1985, n. 16 sulla disciplina dei servizi di trasporto pubblico di persone,¹³⁶⁷ l.p. 19 agosto 1988, n. 37 sull'istituzione della commissione medica multizonale per l'accertamento dell'idoneità alla guida¹³⁶⁸ e l.p. 12 giugno 1992, n. 22¹³⁶⁹ provvedimenti per la sicurezza stradale.

b) Trasporto funiviario

L'art. 11 del DPR n. 527/1987 stabilisce che i provvedimenti riguardanti le linee di trasporto funiviario i cui capolinea sono situati sul territorio provinciale siano adottati dalla Provincia nel cui territorio è situata la stazione a valle, previa intesa con l'altra Provincia (comma 2). Se invece i capolinea sono situati rispettivamente nel territorio della Provincia autonoma e in quello di un'altra regione, sono adottati dallo Stato previa intesa con la Provincia o da quest'ultima previa intesa con lo Stato (Art 11, comma 1, del DPR n. 527/1987).

La disciplina contenuta all'art. 2, comma 2, e all'art. 11, comma 3, del DPR n. 527/1987, che, in materia di trasporti funiviari, fa comunque salva la competenza statale ai sensi del DPR 11 luglio 1980, n. 753¹³⁷⁰ sulla sicurezza nell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, in quanto approvata dal Governo senza il prescritto coinvolgimento

¹³⁶³ C.C. sentenza n. 180/1989, punto 2 del c.i.d. relativa alla necessità dell'intesa per le opere pubbliche.

¹³⁶⁴ C.C. sentenza n. 768/1988, punto 3.2 del c.i.d.; Nr 180/1989, punto 2 del c.i.d.; Nr 38/1992, punto 5 e segg. del c.i.d.

¹³⁶⁵ Deliberazione n. 524/1988.

¹³⁶⁶ BUR n. 6 del 1.2.1977.

¹³⁶⁷ Suppl.ord. al BUR n. 55 del 5.12.1985.

¹³⁶⁸ BUR n. 39 del 30.8.1988; la C.C. con sentenza n. 832/1988 ha riconosciuto la competenza della Provincia autonoma in materia anche in base all'art. 9, comma 10, StA, tenuto conto che la Provincia autonoma di Bolzano in sostanza non si è discostata dalle disposizioni dettate dalle norme dello Stato e ha pertanto dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale (p. 2 e segg. del c.i.d.).

¹³⁶⁹ BUR n. 28 del 7.7.1992.

¹³⁷⁰ Suppl.ord. alla GU n. 314 del 15.11.1980.

della Commissione paritetica.¹³⁷¹ L'art. 1 del d.lgs. 25 gennaio 1991, n. 33¹³⁷², che sostituisce la disciplina giudicata incostituzionale, stabilisce fra l'altro che la normativa provinciale in materia di sicurezza dei trasporti ferrotranviari e filotranviari deve fare comunque salve le prescrizioni tecniche contenute nella normativa statale (Art 2, comma 2, del DPR n. 527/1987 come sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 33/1992).

La Provincia autonoma ha esercitato il proprio potere legislativo in particolare mediante la legge provinciale 8 novembre 1973, n. 87 riguardante la disciplina delle linee di trasporto funiviario in servizio pubblico¹³⁷³. Specifici interventi di sostegno al settore degli impianti funiviari considerati di particolare rilevanza sono previsti dalla legge provinciale 14 novembre 1984, n. 15¹³⁷⁴, e soprattutto dalla legge provinciale 23 marzo 1992, n. 20 riguardante interventi straordinari per impianti funiviari essenziali.¹³⁷⁵

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Attraverso una serie di modifiche e integrazioni della norma di attuazione di cui al DPR n. 527/1987 furono trasferite alla Provincia autonoma nuove competenze, in particolare mediante il d.lgs. 21 settembre 1995, n. 429,¹³⁷⁶ il d.lgs. 2 settembre 1997, n. 320¹³⁷⁷ e il d.lgs. 16 marzo 2001, n. 174.¹³⁷⁸

a) Comunicazioni e trasporti

Ai sensi dell'art. 4*bis* del DPR n. 527/1987 nv. Art 1 d.lgs. n. 429/1995 la Provincia autonoma dal 1° gennaio 1996 ha la facoltà di realizzare, nei settori della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, un organico sistema di servizi in materia di comunicazioni e trasporti.

¹³⁷¹ C.C. sentenza n. 37/1989, punto 5 del c.i.d.

¹³⁷² GU n. 27 del 1.2.1991; l'art 1 del d.lgs. n. 33/1991 integra l'art. 2, comma 2, del DPR n. 527/1987, con i commi 2*bis* e 2*ter*.

¹³⁷³ BUR n. 55 del 27.12.1973.

¹³⁷⁴ BUR n. 55 del 20.11.1984.

¹³⁷⁵ BUR n. 28 del 7.7.1992.

¹³⁷⁶ GU n. 245 del 19.10.1995.

¹³⁷⁷ GU n. 222 del 23.9.1997.

¹³⁷⁸ GU n. 114 del 18.5.2001.

Alla Provincia sono delegate le funzioni degli uffici della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione (Art 4*bis*, comma 1, del DPR n. 527/1987). L'organizzazione delle funzioni delegate è disciplinata con legge provinciale (Art 4*bis*, comma 2, del DPR n. 527/1987). Ai sensi dell'art. 4*bis*, comma 3, del DPR n. 527/1987, nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate la Provincia è tenuta a osservare l'art. 5 del DPR n. 526/1987, che riconosce allo Stato il potere di emanare direttive e il potere di sostituzione.¹³⁷⁹

Le funzioni di gestione degli albi provinciali degli autotrasportatori di cose, delegate con l'art. 5 del DPR n. 527/1987, comprendono da questo momento anche il rinnovo della commissione provinciale (art 5, comma 1, n.v. art 5 del d.lgs. n. 174/2001)¹³⁸⁰ nonché l'esercizio delle funzioni relative allo svolgimento dell'esame di idoneità per l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori e merci su strada nel settore dei trasporti nazionali e internazionali, ivi compresi l'accertamento dell'idoneità e il rilascio del relativo attestato (Art 5, comma 4*bis*, del DPR n. 527/1987¹³⁸¹).

Nel 1997 con d.lgs. n. 320/1997 furono delegate le funzioni riguardanti il settore strade.¹³⁸²

Il d.lgs. n. 174/2001 trasferì alla Provincia autonoma ulteriori funzioni complessive riguardanti i servizi ferroviari.

L'art 1*bis*, comma 1, del DPR n. 527/1987¹³⁸³ attribuisce alla Provincia autonoma le funzioni di programmazione e di amministrazione dei servizi ferroviari della rete nazionale, che non costituiscono trasporto ferroviario di interesse nazionale o internazionale, e i compiti ad esse correlati (quali: tariffazione, piani orario, infrastrutture, materiali ferroviari).

L'art. 1*bis*, comma 2, del DPR n. 527/1987 definisce più precisamente il concetto di "servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale". Si tratta nella fattispecie di servizi che consentono il collegamento ferroviario dell'Italia con altri Paesi eu-

¹³⁷⁹ Vedere sub III.3.B.

¹³⁸⁰ Vedere anche la C.C. sentenza n. 251/1995.

¹³⁸¹ Integrato dall'art. 5 del d.lgs. n. 174/2001.

¹³⁸² Vedere in merito le argomentazioni sub IV.17.B.a.

ropei,¹³⁸⁴ ad esclusione dei servizi che superano i confini nazionali per brevi tratte.

L'art. 2, comma 1, del DPR n. 527/1987 n.v. art. 2 del d.lgs. n. 174/2001 contiene disposizioni per la tratta ferroviaria Merano-Malles.

Le funzioni amministrative di cui all'art. 9 del DPR n. 527/1987 sono state integrate con l'art. 6 del d.lgs. n. 174/2001; esse comprendono anche la definizione dei ricorsi amministrativi (Art 9, comma 1 *bis*) e la definizione dei ricorsi previsti dal Codice della Strada in relazione all'accertamento del possesso dei requisiti fisici e psichici previsti per il conseguimento della patente di guida o in relazione alla sua revisione, revoca o sospensione (Art 9, comma 1 *ter e segg.*).

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ulteriormente limitato le attribuzioni annoverate all'art. 8, n. 18, StA rispetto alle competenze dello Stato:

“Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, le attribuzioni nella materia dei trasporti si ripartiscono sulla base di criteri funzionali fondati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare. Alla competenza dello Stato è riservata esclusivamente la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, la quale esige uniformità di parametri di valutazione per l'intero territorio nazionale. Gli ulteriori profili della disciplina del trasporto, in primo luogo quelli inerenti alle modalità di gestione e di organizzazione dei relativi servizi, rientrano invece nella competenza delle regioni e delle province autonome”¹³⁸⁵

Inoltre la Corte costituzionale ha stabilito che¹³⁸⁶:

“[...] alle regioni spettano le competenze, che si riferiscono alla regolarità e alle diverse modalità di svolgimento delle tramvie e delle linee automobilistiche, cioè sostanzialmente alla gestione del servizio, in quanto si tratta di profili tipicamente inerenti al rapporto tra concedente e concessionario.”

Fra le competenze statali rientra la determinazione degli standard minimi per le piste ciclabili; fra quelle provinciali rientrano invece:

“...(le) regole attinenti agli aspetti urbanistici, ambientali, di programmazione della mobilità, degli interventi provinciali; ovvero anche ad aspetti relativi alla sicurezza,

¹³⁸³ Integrato dall'art.1 del d.lgs. n. 174/2001.

¹³⁸⁴ Ivi compresa la tratta ferroviaria del Brennero; vedere anche l'art. 19, comma 1, lettera c), del DPR n. 381/1974, in base al quale resta ferma la competenza degli organi statali in materia di costruzione di linee ferroviarie statali.

¹³⁸⁵ C.C. sentenza n. 30/1998, punto 4 del c.i.d. (TN).

¹³⁸⁶ C.C. sentenza n. 135/1997, punto 4 del c.i.d.

*ma ulteriori rispetto a quelli minimi fissati dagli standards contenuti nella normativa statale.*¹³⁸⁷

La competenza provinciale in materia di trasporto alunni è stata confermata.¹³⁸⁸

b) Trasporto funiviario

In questo settore non si annoverano modifiche o integrazioni delle norme di attuazione né alcuna giurisprudenza della Corte costituzionale.

Per quanto concerne gli interventi di sostegno nell'ambito specifico, la legge provinciale 4 marzo 1996, n. 6¹³⁸⁹ prevede provvidenze per la costruzione e l'ammmodernamento degli impianti a fune. Con legge provinciale 17 febbraio 2000, n. 5¹³⁹⁰ la Provincia autonoma ha disciplinato l'ambito delle teleferiche in servizio privato adibite al trasporto di persone o cose.

C. Sviluppi a partire dal 2001

a) Comunicazioni e trasporti

Con la riforma costituzionale del 2001 le Regioni non hanno ottenuto alcuna competenza residuale in materia ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione,¹³⁹¹ poiché da un lato l'art. 120, comma 1, della Costituzione contiene il divieto fondamentale per le Regioni e le Province autonome di adottare provvedimenti di carattere legislativo o amministrativo che in qualsiasi modo possano ostacolare la libera circolazione o limitare l'esercizio del diritto al lavoro dipendente o autonomo sul territorio nazionale;¹³⁹² dall'altro la disciplina della circolazione stradale rappresenta una delle espressioni più significative dell'esercizio del diritto fondamentale alla libera circolazione di cui all'art. 16, comma 1, della Costituzione, e richiede pertanto una disciplina unitaria,¹³⁹³ che ricade esclusivamente nelle competenze dello Stato. Di conseguenza la Provincia autonoma non può fare

¹³⁸⁷ C.C. sentenza n. 31/2001, punto 3 del c.i.d.(TN).

¹³⁸⁸ C.C. sentenza n. 30/1998, punto 4 del c.i.d.

¹³⁸⁹ BUR n. 14 del 19.3.1996.

¹³⁹⁰ Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 9 del 29.2.2000.

¹³⁹¹ C.C. sentenza n. 428/2004, punto 4 del c.i.d.

¹³⁹² C.C. sentenza n. 428/2004, punto 3 del c.i.d.; Nr 62/2005, punto 4 del c.i.d.; Nr 9/2009.

¹³⁹³ C.C. sentenza n. 428/2004, punto 3 del c.i.d.

appello a una competenza legislativa in materia di viabilità né in base all'art. 8, n. 18, StA né in base all'art. 10 della L.C. n. 3/2001.¹³⁹⁴

Alla Provincia autonoma non compete neppure l'adozione di provvedimenti legislativi in materia di riorganizzazione della revisione tecnica di veicoli di peso di massa complessiva a pieno carico superiore alle 3,5 tonnellate, poiché la norma di attuazione ha delegato esclusivamente le funzioni amministrative:

“La disciplina della circolazione stradale – secondo la giurisprudenza della Corte (sentenze n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004; ma anche sentenza n. 183 del 2012) – appartiene alla competenza esclusiva statale sotto vari profili: sicurezza, ordinamento civile, ambiente. In particolare, la disciplina sulla revisione dei veicoli si inesta nelle materie della sicurezza e dell'ambiente. Sicché, la Provincia autonoma non può stabilire che l'affidamento in concessione di tale revisione possa valere per veicoli a motore di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate, considerato che la norma statale di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 285 del 1992 consente ciò per veicoli a motore fino a 3,5 tonnellate. Né la Provincia può, in contrario, fondatamente invocare la delega di cui all'art. 4-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n.527 (norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale), giacché si tratta di delega di funzioni amministrative e non di conferimento di potere legislativo, che, invece, nella specie è stato esercitato con la norma impugnata.”¹³⁹⁵

È stato invece confermato il diritto sancito dall'art. 20 del DPR n. 381/1974 di addivenire all'intesa per quanto concerne gli interventi dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi.¹³⁹⁶

b) Trasporto funiviario

È stata confermata la competenza primaria della Provincia autonoma in materia di regolamentazione tecnica del trasporto funiviario, che comprende anche la disciplina normativa in materia di sicurezza degli impianti:

“Ne consegue che è preclusa allo Stato l'adozione di una disciplina normativa in materia di sicurezza degli impianti di trasporto funiviario applicabile alle Province autonome.”¹³⁹⁷

Con legge provinciale 30 gennaio 2006, n. 11¹³⁹⁸ riguardante la disciplina degli impianti a fune e prescrizioni per gli ostacoli alla navigazione aerea la Provincia

¹³⁹⁴ C.C. sentenza n. 428/2004, punto 4 del c.i.d.

¹³⁹⁵ C.C. sentenza n. 77/2013, punto 7.1 del c.i.d.

¹³⁹⁶ C.C. sentenza n. 303/2003, punto 17.1 del c.i.d.

¹³⁹⁷ C.C. sentenza n. 327/2006, punto 5 del c.i.d.

autonoma ha disciplinato ex novo e in modo unitario la materia, che non è stata oggetto di impugnazione da parte del Governo.

D. Conclusioni

Nel periodo compreso fra il 1992 e l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 la competenza in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, ivi comprese la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti a fune di cui all'art. 8, comma 8, StA, è stata chiaramente ampliata grazie alla delega di ulteriori poteri amministrativi e legislativi. Dal 1992 fino alla riforma costituzionale del 2001 si è arrivati pertanto, attraverso le norme di attuazione, ad avere un'autonomia amministrativa sempre più ampia.

Con la riforma del 2001 la Provincia autonoma non ha ottenuto nuove competenze, e in particolare nessuna potestà legislativa residuale nel settore della viabilità. Tutta una serie di disposizioni espressamente e dettagliatamente menzionate nelle norme di attuazione, concernenti in particolare la necessità di una intesa fra lo Stato e la Provincia nell'adozione di interventi statali in materia di strade, ferrovie e aerodromi, sono state confermate così come le competenze in materia di impianti funiviari.

In ogni caso, in relazione alle funzioni degli uffici della motorizzazione e dei trasporti in concessione delegate alla provincia, la Corte costituzionale ha stabilito che si tratta soltanto di funzioni amministrative che non autorizzano la Provincia ad adottare misure legislative, poiché la norma di attuazione non contiene alcun esplicito riferimento alla competenza legislativa in materia.

La C.cost. tuttavia non tiene conto che l'art. 4*bis*, comma 2, del DPR n. 527/1987 riconosce espressamente alla Provincia la funzione legislativa per quanto concerne l'esercizio delle funzioni delegate riguardanti le competenze degli uffici statali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

La potestà legislativa esclusiva esercitata dallo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere h), l) e s) della Costituzione, e sulla quale si fonda la competenza

¹³⁹⁸ Suppl.ord. n. 3 al BUR n. 6 del 7.2.2006.

statale in materia di regolamentazione della viabilità, sembra prevalere. Se tale interpretazione dovesse trovare applicazione anche rispetto ad altre competenze legislative della Provincia autonoma riconosciute dalle norme di attuazione, l'intera autonomia legislativa risulterebbe compromessa.

19. Assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (Art 8, n. 19, StA)

A. Situazione al 1992

La materia “Assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali” era, ai sensi dell’art. 5, comma 6, del 1. Statuto di autonomia, una competenza secondaria della Regione;¹³⁹⁹ nel 1992 divenne una competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in attuazione della misura del Pacchetto n. 7 ai sensi dell’art. 8, n. 19, dello StA. “Il controllo sulla gestione di aziende speciali provinciali per i servizi pubblici” spetta, ai sensi dell’art. 54, comma 4, dello StA, alla Giunta provinciale accanto all’amministrazione del patrimonio della Provincia. A ciò si aggiungono altre competenze legislative primarie e secondarie come i servizi pubblici nei settori delle comunicazioni e dei trasporti (Art 8, n. 18 StA),¹⁴⁰⁰ degli acquedotti (Art 8, n. 17, StA),¹⁴⁰¹ delle opere idrauliche (Art 8, n. 24, StA),¹⁴⁰² dell’utilizzazione delle acque pubbliche (Art 9, n. 9, StA)¹⁴⁰³ e dell’igiene e sanità (Art 9, n. 10, StA).¹⁴⁰⁴ Nel settore dei servizi pubblici locali dei Comuni dal 1992 trova applicazione anche la competenza secondaria della Regione in materia di ordinamento dei Comuni ai sensi dell’art. 5, comma 1, dello StA.

In mancanza di una specifica norma di attuazione riguardante la competenza di cui all’art. 8, n. 19, dello StA si può ragionevolmente supporre, a fronte della formulazione generale del settore di competenza, che la competenza contempli in sostanza l’assunzione di servizi pubblici senza limitazione a determinati settori, sempreché i servizi non abbiano carattere nazionale o internazionale. Nell’ambito di competenza rientra la gestione di quei servizi che vengono erogati sul territorio

¹³⁹⁹ Allora definiti “servizi di interesse generale”, nello StA invece “servizi pubblici”.

¹⁴⁰⁰ Cfr. *Bronzetti* (1985) 111. Cfr. in merito sub IV.18.

¹⁴⁰¹ Cfr. in merito sub IV.17.

¹⁴⁰² Cfr. in merito sub IV.24.

¹⁴⁰³ Cfr. in merito sub V.9.

provinciale esclusivamente o prevalentemente per la popolazione locale,¹⁴⁰⁵ nonché la scelta delle forme organizzative necessarie alla gestione dei servizi acquisiti.

Tuttavia sia nello Statuto di autonomia e nelle norme di attuazione sia a livello statale manca una definizione generalmente valida di servizio pubblico.¹⁴⁰⁶ Sono state soprattutto la giurisprudenza e la dottrina giuridica a dare concretezza alla nozione di servizio pubblico e da esse è stata tratta la risposta per diverse interpretazioni. Il criterio soggettivo sottolinea il carattere pubblico del soggetto prestatore di servizio, mentre l'opinione oggettiva maggiormente rappresentata propende per l'oggetto e il fine di interesse generale perseguito dal servizio.¹⁴⁰⁷ Altre caratteristiche peculiari del servizio pubblico sono: attività imprenditoriale del soggetto prestatore di servizio; servizio rivolto indistintamente alla collettività; soddisfacimento di interessi pubblici; ammissibilità dell'esercizio da parte di imprenditori privati.¹⁴⁰⁸

*Trattasi di "pubblico servizio in senso stretto la esplicazione di una attività concreta, di carattere prevalentemente materiale, volta a soddisfare i bisogni della collettività; come tale il servizio pubblico si distingue dalla funzione pubblica poiché questa attiene, più propriamente, all'esercizio di pubblica potestà e cioè allo svolgimento, nei confronti degli amministrati, di poteri autoritativi e cogenti."*¹⁴⁰⁹

La Corte costituzionale ha escluso l'estensione di questo ambito di competenza ai servizi pubblici radio-televisivi:

*"[...] tali attribuzioni, attesa l'indeterminatezza dell'oggetto, non possono senz'altro estendersi a quelle, distintamente considerate dalla legislazione ordinaria e dalle stesse norme statutarie e di attuazione, concernenti lo specifico servizio pubblico delle diffusioni circolari radiotelevisive [...]."*¹⁴¹⁰

La disciplina statale che regola il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, in particolare i compiti del Commissario del Governo, è considerata giustificata e pertanto conforme ai principi costituzionali:

¹⁴⁰⁴ Cfr. in merito sub V.10.

¹⁴⁰⁵ *Reggio d'Acì* (1994) 158.

¹⁴⁰⁶ *Zucchetti*, Gli elementi che caratterizzano i servizi pubblici locali in *Italia* (ed.), I servizi pubblici locali. Modalità di affidamento, gestione e tariffe (2010), 1 (2).

¹⁴⁰⁷ Cfr. *Zucchetti* (2010) 3.

¹⁴⁰⁸ *Zucchetti* (2010) 5 e segg.

¹⁴⁰⁹ *Reggio d'Acì* (1994) 157.

¹⁴¹⁰ Vedi Corte cost. sentenza n. 206/1985 p. 2.1 del c.i.d.; n. 207/1985 p. 3 del c.i.d.

*"È dunque proprio la finalità di interesse generale, riguardante l'intera collettività nazionale, perseguita da questa disciplina regolatrice del diritto di sciopero, a giustificare l'intervento della legislazione statale, per cui si spiega perché detta disciplina in qualche modo possa interferire con materie statutariamente attribuite alla Provincia autonoma. A parte che, a differenza di quanto sembrerebbe ritenere la ricorrente, né la regolamentazione, né l'organizzazione, né le modalità in concreto di erogazione dei servizi pubblici, attinenti a materie di competenza provinciale, costituiscono l'oggetto della disciplina, una eventuale interferenza che dovesse ravvisarsi con tali aspetti sarebbe, infatti, giustificata 'poiché non può negarsi che l'esercizio delle competenze legislative provinciali (o regionali) incontra in ogni caso precisi limiti costituzionali posti a presidio di imprescindibili esigenze unitarie' (sentenza n. 217 del 1988) che attengono a fondamentali regole della civile convivenza, rifiutando qualsiasi frazionamento territoriale (sentenza n. 49 del 1987)."*¹⁴¹¹

Da questa argomentazione della Corte costituzionale risulta chiaro come la competenza di cui all'art. 8, n. 19, dello StA sia strettamente correlata alle competenze materiali della Provincia e sia legittimamente gestita, ai fini della regolamentazione, dell'organizzazione e dell'individuazione delle concrete modalità di prestazione, da parte di quei servizi pubblici che trattano ambiti di intervento di competenza provinciale.

Una sottocategoria dei servizi pubblici è rappresentata dai servizi pubblici locali erogati principalmente dai Comuni e dalle Province. Per far fronte agli obblighi di servizio pubblico si sono dovute creare, già ai sensi dell'art. 2 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578,¹⁴¹² delle aziende speciali con bilancio separato, controllate dagli enti locali. I servizi dei Comuni e delle Province non erano però elencati all'art. 1 del regio decreto 2578/1925.¹⁴¹³ La legge 8 giugno 1990, n. 142¹⁴¹⁴ ("Ordinamento delle autonomie locali") riporta all'art. 22, comma 1, una definizione di servizi pubblici locali:

"I comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali."

L'art. 23 della legge 142/1990 disciplina le aziende speciali. La stessa legge all'art. 1, comma 2), contiene una specifica clausola di salvaguardia per le autonomie speciali, secondo la quale le disposizioni della legge stessa non si appli-

¹⁴¹¹ C.C. sentenza n. 32/1991, punto 2 del c.i.d.

¹⁴¹² GU del Regno d'Italia n. 52 del 4.3.1926.

¹⁴¹³ Zucchetti (2010) 12.

cano alle regioni a statuto speciale se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Alla data del 1992 il legislatore della Provincia di Bolzano non aveva ancora legiferato puntualmente in materia.

Nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di ordinamento dei comuni ai sensi dell'art. 5, comma 1, StA, la Regione aveva disciplinato anche i servizi pubblici locali, ancorando i provvedimenti al testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni di cui al DPRReg 19 gennaio 1984, n. 6/L.¹⁴¹⁵ Ai sensi dell'art. 32, comma 13, del DPRReg 6/L/1984 spettava al Consiglio comunale *“deliberare l'assunzione diretta o la concessione dei servizi di interesse generale“* e *“deliberare la costituzione o l'adesione a consorzi“*, mentre ai sensi dell'art. 91, comma 1), dello stesso DPRReg spettava al Comune assumere le *“spese indispensabili [...] per i servizi di interesse locale [...]“*. Ai sensi dell'art. 104 e segg. del DPRReg n. 6/L/1984 i Comuni avevano facoltà di consorziarsi fra loro o con la Provincia per erogare determinati servizi di interesse comune.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Nella sentenza n. 412/1994 la Corte costituzionale si è occupata delle norme statali riguardanti il servizio pubblico di erogazione idrica, che sono state fra l'altro impugnate dalle Province autonome di Trento e Bolzano, come di seguito riportato:

“La ricorrente afferma che l'art. 8, commi 1, 2, 4 e 5 della legge impugnata [legge 5 gennaio 1994, n. 36 (Disposizioni in materia di risorse idriche)], nel prevedere una partizione territoriale della fornitura dei servizi idrici diversa da quella determinata dalla Provincia, lede la sua competenza in materia di servizi pubblici (art. 8, n. 19, Statuto), nell'ambito della quale rientrano le modalità di erogazione dei servizi e l'individuazione delle categorie di soggetti che li possono gestire.”¹⁴¹⁶

La Corte costituzionale elenca nella valutazione giuridica le specifiche disposizioni del diritto autonomistico (fra cui *“[...] art. 8, commi 5, 17, 19, dell'art. 9, comma*

¹⁴¹⁴ Suppl. ord. n. 42 alla GU n. 135 del 12.6.1990.

¹⁴¹⁵ Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 33 del 17.7.1984.

¹⁴¹⁶ C.C. sentenza n. 412/1994 id. p. 1.2.

9, *Statuto, [...] art. 14 Statuto [...]*)¹⁴¹⁷ e dichiara la norma impugnata costituzionalmente illegittima,¹⁴¹⁸ affermando la competenza della Provincia autonoma in materia di organizzazione dei servizi pubblici relativi alla fornitura idrica.¹⁴¹⁹

Con l'art. 6 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2,¹⁴²⁰ la competenza secondaria della Regione in materia di ordinamento dei comuni è diventata competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali (Art 4, comma 3, StA). La legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1¹⁴²¹ riguardante il nuovo ordinamento dei comuni, che disciplinava anche i servizi pubblici (si vedano ad esempio gli articoli: art. 13, comma 2, lettera f, della l.r. n. 1/1993 – Competenza del consiglio comunale in materia di assunzione diretta dei servizi pubblici, la creazione di istituzioni e aziende speciali, l'aggiudicazione di concessioni per i servizi pubblici, la partecipazione degli enti locali a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante contratto; art. 44, comma 1, della l.r. 1/1993 - Definizione dei servizi pubblici locali ai sensi dell'art. 22, comma 1, della legge n. 142/1990, in quanto servizi aventi per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali; art. 45 della r.g. 1/1993 – Aziende speciali) è stata successivamente modificata con l.r. 23 ottobre 1998, n. 10¹⁴²²; la nuova legge stabiliva che per i servizi pubblici gestiti a livello sovracomunale, per ragioni di economicità e di efficienza, fosse prevista l'erogazione in forma diretta (ai sensi dell'art. 41, comma 2, della l.r. n. 1/1993 mediante la costituzione di una "azienda consortile" o mediante costituzione o partecipazione in società di capitali) o in forma indiretta (ai sensi dell'art. 41, comma 3, della l.r. n. 1/1993 con l'affidamento a una impresa concessionaria). L'art. 44, comma 1, della l.r. 1/1993, come sostituito dalla l.r. n. 10/1998, si occupava delle finalità dei servizi pubblici locali che erano diretti a promuovere

¹⁴¹⁷ C.C. sentenza n. 412/1994, punto 2 del c.i.d.

¹⁴¹⁸ C.C. sentenza n. 412/1994, punto 4 del c.i.d.: "[...] nella parte in cui si estendono anche alle due Province autonome."

¹⁴¹⁹ Confermato in seguito con sentenza C.C. n. 357/2010.

¹⁴²⁰ GU n. 226 del 25.9.1993.

¹⁴²¹ Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 3 del 19.1.1993.

¹⁴²² Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 45 del 27.10.1998.

iniziative sociali e lo sviluppo economico e generale degli enti locali nonché a garantire regolarità e continuità al servizio alle medesime condizioni.

A livello statale la definizione di servizi pubblici locali contenuta all'art. 22, comma 1, della legge 142/1990 è stata ripresa dall'art. 112 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267¹⁴²³ ("Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), nel quale non si parla più solo di comuni e province, ma di comunità locali in genere. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 267/2000, per enti locali si intendono i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni. L'art. 113 del d.lgs. 267/2000 tratta dell'erogazione di servizi pubblici di rilevanza economica; l'art. 114 del d.lgs. 267/2000 disciplina le aziende speciali e le istituzioni per l'esercizio di servizi sociali. L'art. 1, comma 2, del d.lgs. 267/2000 contiene una clausola di salvaguardia per le autonomie speciali, secondo la quale le disposizioni del d.lgs. 267/2000 non si applicano alle regioni a statuto speciale se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Con la riforma del 2001 il settore dei servizi pubblici (locali) non è stato contemplato né fra le competenze esclusive dello Stato né come materia di legislazione regionale concorrente di cui all'art. 117, commi 2 e 3, della Costituzione; pertanto la materia ricade nella competenza residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione.¹⁴²⁴

A livello statale l'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 è stato sostituito dapprima dall'art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448¹⁴²⁵ e poi dall'art. 14 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269¹⁴²⁶ e quindi modificato dall'art. 4, comma 234, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.¹⁴²⁷ In base alle modifiche il d.lgs. 267/2000 distingue fra servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 113) e servizi pubblici locali privi di ri-

¹⁴²³ Suppl. ord. n. 162 alla GU n. 227 del 28.9.2000.

¹⁴²⁴ cfr. C.C: sentenza n. 307/2009 p. 6.2. del c.i.d.

¹⁴²⁵ Suppl. ord. n. 285 alla GU n. 301 del 29.12.2001.

¹⁴²⁶ Suppl. ord. n. 157 alla GU n. 229 del 2.10.2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 24.11.2003 (Suppl. ord. alla GU n. 274 del 25.11.2003).

levanza economica (art. 113/bis), mentre l'art. 113, comma 1, del d.lgs. 267/2000, come sostituito dalla legge n. 350/2003, stabilisce esplicitamente che le disposizioni sui servizi pubblici di rilevanza economica concernono la tutela della concorrenza e pertanto sono "*inderogabili ed integrative delle discipline di settore*".

Con sentenza n. 272/2004 la Corte costituzionale si è espressa a favore di una regolazione unitaria statale dei servizi pubblici locali:

*"[...] il titolo di legittimazione dell'intervento statale in oggetto è fondato sulla tutela della concorrenza [...], e che la disciplina stessa contiene un quadro di principi nei confronti di regolazioni settoriali di fonte regionale. L'accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali di 'rilevanza economica' e dall'altro che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali."*¹⁴²⁸

La Corte costituzionale, giudicando come un dato di fatto la competenza esclusiva dello Stato nell'ambito della tutela della concorrenza, valuta se la norma corrisponde ai principi di proporzionalità e di adeguatezza. Questo però non riguarderebbe la disposizione sui criteri di affidamento, in quanto "estremamente dettagliata ed autoapplicativa" - la disposizione viene pertanto considerata costituzionalmente illegittima.¹⁴²⁹ Nell'ambito dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica rimarrebbe invece "*spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale*"¹⁴³⁰; la disposizione dell'art. 113/bis del d.lgs. 267/2000, in mancanza del riferimento alla tutela della concorrenza, viene indicata come "*illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale*" e dichiarata costituzionalmente illegittima.¹⁴³¹

L'art 58 della l.r. 22 dicembre 2004, n. 7¹⁴³² stabiliva che i servizi pubblici locali sarebbero stati disciplinati con legge provinciale nel rispetto degli obblighi imposti

¹⁴²⁷ Suppl. ord. n. 196 alla GU n. 299 del 27.12.2003.

¹⁴²⁸ C.C. sentenza n. 272/2004, punto 3 del c.i.d.

¹⁴²⁹ C.C. sentenza n. 272/2004, punto 3 del c.i.d.

¹⁴³⁰ C.C. sentenza n. 272/2004, punto 4 del c.i.d.

¹⁴³¹ C.C. sentenza n. 272/2004, punto 4 del c.i.d.

¹⁴³² Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 55 del 31.12.2004.

dalla normativa comunitaria".¹⁴³³ Il legislatore provinciale ha emanato pertanto la legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12¹⁴³⁴ sui servizi pubblici locali. L'art. 1 della l.p.12/2007 disciplina le "modalità di affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica" (comma 1), che sono erogati dalla Provincia e dagli enti da essa dipendenti o dalle comunità comprensoriali e dai comuni (comma 2). Ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l.p. 12/2007, sono considerati di rilevanza economica i servizi "*che hanno per oggetto la produzione di beni e lo svolgimento di attività dietro pagamento di corrispettivo da parte dei beneficiari*" e "*in cui il soggetto gestore dei servizi medesimi si assume in tutto o in parte il rischio di gestione*". La gestione e l'erogazione dei servizi pubblici da parte degli enti indicati all'art. 1, comma 2, della l.p. 12/2007 avviene direttamente tramite le rispettive strutture organizzative ovvero attraverso società a capitale totalmente pubblico, soggetti privati o società a partecipazione pubblica.

L'affidamento diretto a società a capitale totalmente pubblico implica ai sensi dell'art. 3 della l.p. 12/2007 che l'ente eserciti sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che "*la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano.*" La rilevanza dell'attività di cui all'art. 3, comma 3, della l.p. 12/2007 è calcolata sulla base del fatturato e delle risorse economiche impiegate. I servizi sono affidati ad imprese private ritenute idonee ai sensi dell'art. 4 della l.p. 12/2007 attraverso l'espletamento di procedure competitive di evidenza pubblica.

L'art 3, comma 3, e l'art. 5, comma 1, della l.p. 12/2007 sono stati impugnati dal Governo davanti alla Corte costituzionale, che ha emesso la sentenza n. 439/2008.

L'art. 3 della l.p. 12/2007 disciplina l'affidamento a società a capitale interamente pubblico. A questo proposito la parte più rilevante dell'attività della società deve

¹⁴³³ Vedere il nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali DPR n. 1 febbraio 2005, n. 3/L, Suppl.ord. n.1 al BUR n. 9 del 1.3.2005.

¹⁴³⁴ BUR n. 48 del 27.11.2007.

essere realizzata per l'ente che esercita il controllo¹⁴³⁵ e a tal fine la Corte di giustizia dell'UE stabilisce criteri sia quantitativi che qualitativi.¹⁴³⁶ L'art. 3, comma 3, della l.p. 12/2007 misura invece la rilevanza dell'attività solo in base al fatturato e alle risorse economiche impiegate. Il Governo denunciò quindi una violazione dei principi sanciti dall'Unione europea in materia di tutela della concorrenza e pertanto una violazione dei vincoli statutari che impongono il rispetto degli obblighi internazionali, poiché sia il fatturato sia le risorse economiche impiegate costituivano essi stessi dei criteri quantitativi, che, a causa del maggior ricorso all'affidamento diretto, implicavano una limitazione della concorrenza.¹⁴³⁷ La Corte costituzionale, pur riconoscendo inizialmente la competenza della Provincia autonoma in materia di regolamentazione dei servizi pubblici locali in base all'art. 8, n. 19, dello StA,¹⁴³⁸ individua nell'art. 3, comma 3, della l.p. 12/2007 una violazione del diritto europeo, in quanto la disciplina definisce presupposti discordanti rispetto alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di legittimità dell'affidamento in house per quanto concerne la rilevanza dell'attività.¹⁴³⁹

*"In conclusione, dunque, l'art. 3, comma 3, della legge provinciale in esame deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione delle norme comunitarie sulla tutela della concorrenza, come interpretate dalla Corte di giustizia CE, e, dunque, dell'art. 8, comma 1, dello statuto speciale [...] e dell'art. 117, primo comma, Cost."*¹⁴⁴⁰

L'art. 5, comma 1, della l.p. 12/2007 riguarda l'affidamento *in house*, la cui disciplina è stata revocata poiché contraria ai principi del diritto comunitario della concorrenza e quindi anche ai limiti statutari imposti dagli obblighi internazionali e all'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.¹⁴⁴¹ L'ordinamento provinciale prevede che *"i servizi pubblici di rilevanza economica [...] vengano affidati direttamente a soggetti privati, qualora uno o più enti di cui all'art. 1, comma 2, eserci-*

¹⁴³⁵ L'art. 3, comma 1, lettera c), della l.p. 12/2007 stabilisce che *"la società realizzi la parte più rilevante della propria attività con uno o più degli enti che la controllano."*

¹⁴³⁶ cfr. CGUe, in causa C-107/98, Teckal, EU:C:1999:562, Rn 50; in causa C-458/03, *Parking Bressanone*, EU:C:2005:605, Rn 65.

¹⁴³⁷ C.C. sentenza n. 439/2008 id. p. 1.1.

¹⁴³⁸ C.C. sentenza n. 439/2008, punto 6 del c.i.d.

¹⁴³⁹ C.C. sentenza n. 439/2008 p. 7 e 7.1. del c.i.d.

¹⁴⁴⁰ C.C. sentenza n. 439/2008, punto 7.1 del c.i.d.

tino nei loro confronti un'influenza dominante.". Prima della decisione della Corte costituzionale, l'art. 5, comma 1, della l.p. 12/2007 venne sostituito dall'art. 7, comma 2, della l.p. 10 giugno 2008, n. 4,¹⁴⁴² che disciplina l'affidamento diretto a società a partecipazione pubblica; trattandosi pertanto di una materia totalmente diversa, la Corte costituzionale dichiarò estinta la materia del contendere.¹⁴⁴³ L'affidamento diretto ai sensi dell'art. 5 della l.p. 12/2007 - c.s. dall'art. 7, comma 2, della l.p. 4/2008 - è consentito se il socio privato detiene una quota di almeno il 30 per cento e viene scelto mediante una procedura a evidenza pubblica, nella quale *"siano stabilite le condizioni, i compiti operativi, le modalità e la durata della gestione del servizio nonché le modalità di liquidazione del socio medesimo alla scadenza prevista."* Alla scadenza dell'affidamento sono vietati sia la proroga che il rinnovo dello stesso. La quota minima di partecipazione del socio privato alla società a partecipazione pubblica è stata aumentata dal 30 al 40 per cento con l'art. 21, comma 3, della l.p. 22 dicembre 2009, n. 11.¹⁴⁴⁴

L'art. 23*bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112¹⁴⁴⁵ stabiliva che, in base alla competenza trasversale dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di norma, i servizi pubblici di rilevanza economica dovessero essere affidati mediante procedure competitive a evidenza pubblica, mentre andavano limitate altre forme di erogazione dei servizi.¹⁴⁴⁶ La disposizione venne però abrogata, in seguito a un referendum abrogativo, dall'art. 1, del DPR 18 luglio 2011, n. 113.¹⁴⁴⁷ In seguito all'abrogazione anche il regolamento di esecuzione all'art. 23*bis* del d.l. 112/2008, ossia il DPR 7 settembre 2010, n. 168,¹⁴⁴⁸ venne considerato annullato.

1449

¹⁴⁴¹ cfr. C.C. sentenza n. 439/2008 id. p. 1.1.

¹⁴⁴² Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 26 del 24.6.2008.

¹⁴⁴³ C.C. sentenza n. 439/2008, punto 4 del c.i.d.

¹⁴⁴⁴ Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 1 del 5.1.2010.

¹⁴⁴⁵ Suppl. ord. n. 152 alla GU n. 147 del 25.6.2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 6.8.2008 (Suppl. ord. n. 196 alla GU n. 195 del 21.8.2008).

¹⁴⁴⁶ cfr. Corte Cost. sentenza n. 307/2009 i.d. p. 6.2.

¹⁴⁴⁷ GU n. 167 del 20.7.2011.

¹⁴⁴⁸ GU n. 239 del 12.10.2010.

¹⁴⁴⁹ In tal senso vedasi anche un parere dell'Avcp, AG 24/2011 del 20.7.2011, reperibile sub <http://avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=4777>: "[...] conseguentemente, deve ritenersi caducato il Regolamento di attuazione della norma primaria [...]".

Nella sentenza n. 307/2009 riguardante alcune norme di legge della Regione Lombardia, la Corte costituzionale, in riferimento ai servizi locali di carattere essenziale, menziona per la prima volta anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, comma 2, lettera p, della Costituzione):

*"Stabilito che la disciplina statale di settore non consente la separabilità tra gestione della rete e gestione del servizio idrico integrato, resta da chiarire che tale principio risulta vincolante per il legislatore regionale, in quanto riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.). Infatti, le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali, la cui disciplina è stata affidata alla competenza esclusiva dello Stato dal novellato art. 117."*¹⁴⁵⁰

Pertanto la Corte costituzionale, contrariamente alla giurisprudenza del momento,¹⁴⁵¹ non escludeva che, oltre alla tutela della concorrenza, anche la competenza rientrante fra le funzioni fondamentali dei Comuni potesse limitare le funzioni delle Regioni.

Tuttavia, rispetto alle funzioni dei Comuni, la posizione delle Regioni a statuto speciale divergeva da quella delle altre Regioni a statuto ordinario; cosa che venne confermata dalla Corte costituzionale in una sentenza riguardante la Regione Friuli-Venezia Giulia:

*"[...] questa Corte ha già avuto occasione di affermare, con specifico riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., che la competenza primaria attribuita alle Regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali «non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti» (sentenza n. 48 del 2003)."*¹⁴⁵²

Anche lo Statuto di autonomia riconosce alla Regione la competenza (primaria) in materia di ordinamento degli enti locali. La Corte costituzionale, riconoscendo che l'art. 8, n. 19, StA consentiva alla Provincia di disciplinare i servizi pubblici locali,¹⁴⁵³ stabiliva che l'inquadramento dei singoli servizi pubblici in quanto fun-

¹⁴⁵⁰ C.C. sentenza n. 307/2009, punto 5.2 del c.i.d.

¹⁴⁵¹ cfr. Corte Cost. sentenza n. 272/2004 i.d. p. 3.

¹⁴⁵² C.C. sentenza n. 238/2007, punto 3 del c.i.d. cfr. anche C.C. sentenza n. 22/2014 p. 2.7. del c.i.d.

¹⁴⁵³ C.C. sentenza n. 439/2008, punto 6 del c.i.d.

zioni fondamentali dei Comuni non avrebbe presumibilmente avuto riflessi negativi sulla competenza provinciale.

La sentenza della Corte cost. n. 325/2010 riguarda disposizioni revocate^{con} DPR n. 168/2010 in esito a un referendum abrogativo. La sentenza è per altro significativa in quanto la Corte costituzionale ha espresso alcune fondamentali pronunce in merito alle competenze statali sui servizi pubblici, che rivedevano alcune sue precedenti pronunce.

Così veniva nuovamente esclusa^{la competenza fondamentale} dei Comuni quale competenza legittimata dello Stato in materia di regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica:

"[...] la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica [...] non può essere ascritta neppure all'ambito delle funzioni fondamentali dei Comuni [...]" (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost.), perché ,la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicitazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale (sentenza n. 272 del 2004) e quindi, 'non riguarda [...] profili funzionali degli enti locali (sentenza n. 307 del 2009, al punto 6.1.)[...]".

Il titolo di legittimazione prevalente è costituito dalla tutela della concorrenza di competenza esclusiva dello Stato:

"tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato [...]. Di conseguenza, con riguardo alla concreta disciplina censurata, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza [...]."¹⁴⁵⁴

Anche i principi della concorrenza sanciti dal diritto europeo nell'ottica di un'apertura dei mercati e nel rispetto delle libertà fondamentali, rafforzano la competenza dello Stato; ne consegue pertanto che la "modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali rientra nella materia 'tutela della concorrenza' e [...] la concreta disciplina in esame prevale su altre competenze [...]."

1455

¹⁴⁵⁴ C.C. sentenza n. 325/2010, punto 7 del c.i.d.

¹⁴⁵⁵ C.C. sentenza n. 325/2010, punto 7 del c.i.d.

Per quanto concerne i principi di adeguatezza, opportunità e proporzionalità che regolano la normativa statale, la Corte costituzionale si esprime diversamente rispetto alla sentenza n. 272/2004, che dichiarava costituzionalmente illegittima una norma dettagliata e direttamente applicabile:

*"[...] è ragionevole che norme in materia di tutela della concorrenza, al fine di meglio tutelare le finalità pro concorrenziali loro proprie, possano essere dettagliate ed autoapplicative [...]."*¹⁴⁵⁶

Il principio di adeguatezza della norma non viene meno anche per il fatto che l'assegnazione *in house* nella disciplina statale è soggetta a condizioni di ammissibilità più restrittive rispetto al diritto dell'Unione europea.¹⁴⁵⁷ Anche le disposizioni statali in materia di assegnazioni *in house* e l'erogazione di servizi pubblici in autonomia non violano il diritto dell'Unione europea, poiché il diritto nazionale disciplina la loro ammissibilità in maniera più rigorosa rispetto al diritto europeo.
1458

La Corte costituzionale ascrive allo Stato anche la competenza in materia di disciplina dei requisiti per l'inquadramento dei servizi pubblici a rilevanza economica, richiamandosi al principio della tutela della concorrenza:

*"Poiché l'ordinamento comunitario esclude che gli Stati membri, ivi compresi gli enti infrastatali, possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza dell'interesse economico del servizio, conseguentemente il legislatore statale si è adeguato a tale principio dell'ordinamento comunitario nel promuovere l'applicazione delle regole concorrenziali e ha escluso che gli enti infrastatali possano soggettivamente e a loro discrezione decidere sulla sussistenza della rilevanza economica del servizio (rilevanza che, come più volte sottolineato, corrisponde per il diritto interno all'interesse economico considerato dal diritto comunitario)."*¹⁴⁵⁹

Nella sentenza n. 357/2010 la Corte costituzionale riconosce alla Provincia autonoma di Trento la competenza di determinare i "*criteri per il rimborso della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione non istituito*".¹⁴⁶⁰ Il Governo aveva fatto osservare che l'art. 8, n. 19, dello StA autorizzava solo l'assunzione dei servizi pubblici, non la loro regolamentazione:

¹⁴⁵⁶ Corte Cost. sentenza n. 325/2010 id p. 8.1.1.

¹⁴⁵⁷ Corte Cost. sentenza n. 325/2010 id p. 8.1.2.

¹⁴⁵⁸ Corte Cost. sentenza n. 325/2010 id punti 6 e 6.1.

¹⁴⁵⁹ C.C. sentenza n. 325/2010, punto 9.2 del c.i.d.

¹⁴⁶⁰ C.C. sentenza n. 357/2010, punto 3.2 del c.i.d.

"[...] attribuisce alla Provincia la competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali solo limitatamente alla materia – del tutto diversa da quella oggetto della suddetta normativa provinciale – della “assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali”[...].”¹⁴⁶¹ La Corte costituzionale invece stabilì quanto segue: “[...] questa Corte, con la sentenza n. 412 del 1994, ha rilevato, con riferimento alla disciplina costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che la competenza a regolare detto servizio [servizio idrico integrato] è riservata dallo statuto di autonomia alla Provincia autonoma di Trento. Poiché la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma, deve concludersi che la competenza legislativa in ordine al servizio idrico integrato nella Provincia di Trento, riconosciuta alla Provincia dalla precedente normativa statutaria, non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell’ambiente. Di qui la non fondatezza della seconda questione.”¹⁴⁶²

La Corte costituzionale nella sentenza n. 165/2011 escludeva la disciplina del settore energetico¹⁴⁶³ dall’ambito di competenza relativo all’assunzione dei servizi pubblici:

“Dalla disamina dei titoli di competenza indicati dalla difesa provinciale [fra cui anche la competenza di cui all’art. 8, comma 19, StA], si deduce come nessuno degli ambiti materiali richiamati sia strettamente inerente all’energia. Si tratta piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi in tale materia. Di conseguenza, si deve nella specie ribadire quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 383 del 2005, secondo cui le competenze statutarie in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle Regioni, nello stesso ambito, dall’art. 117, terzo comma, Cost. La Provincia [...] può quindi rivendicare una competenza legislativa concorrente identica a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria [...].”¹⁴⁶⁴

Con l’art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138¹⁴⁶⁵ il legislatore statale colmò la lacuna originata dal referendum abrogativo in materia di servizi pubblici locali; in particolare il comma 1 stabilisce che:

“Gli enti locali [...] verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica [...] liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio e limitando, negli altri casi, l’attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.”

¹⁴⁶¹ C.C. sentenza n. 357/2010 id. p. 1.2.

¹⁴⁶² C.C. sentenza n. 357/2010, punto 3.2 del c.i.d.

¹⁴⁶³ Per la competenza riferita al settore dell’energia vedere in dettaglio sub V.9.

¹⁴⁶⁴ C.C. sentenza n. 165/2011, punto 4 del c.i.d.

¹⁴⁶⁵ GU n. 188 del 13.8.2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 14.9.2011, n. 148 (GU n. 216 del 16.9.2011).

La disposizione dell'art. 4 del d.l. 138/2011, più volte modificata, venne dichiarata in seguito costituzionalmente illegittima:

*"[...] nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato – risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della ratio ispiratrice."*¹⁴⁶⁶

Questo determinò una lacuna nella disciplina generale dello Stato sui servizi pubblici locali, che venne per altro colmata con il diritto europeo, con le normative di settore e con singole disposizioni.¹⁴⁶⁷ L'art. 4, comma 8, del d.l. n. 95/2012¹⁴⁶⁸ stabilisce fra l'altro quanto segue:

"A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house."

Con sentenza n. 233/2013 la Corte costituzionale conferma che l'approvvigionamento idrico è di competenza della Provincia autonoma di Bolzano:

*"Sulla base della verifica delle predette attribuzioni statutarie e di attuazione statutaria della Provincia autonoma di Trento [fra cui anche l'assunzione di servizi pubblici], la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto, fin dalla sentenza n. 412 del 1994, l'esistenza di una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, nell'esercizio della quale detta Provincia ha delineato minuziosamente il quadro organizzativo del servizio idrico integrato provinciale. Tale competenza, tuttavia, non si limita alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprende anche l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, le quali ultime costituiscono il "corrispettivo del predetto servizio" (sentenza n. 335 del 2008)."*¹⁴⁶⁹

L'art. 1, commi da 550 a 562, della legge 27 dicembre 2013, n. 147¹⁴⁷⁰ comprende misure di contenimento della spesa riferite ad aziende speciali, a enti e società a capitale esclusivamente pubblico o a partecipazione pubblica.

D. Conclusioni

¹⁴⁶⁶ Corte Cost. sentenza n. 199/2012 id p. 5.2.1.

¹⁴⁶⁷ Vedere la sintesi sulla disciplina dei servizi pubblici locali e le implicazioni derivanti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 sub <http://leg16.camera.it/465?area=28&tema=141&Servizi+pubblici+locali#paragrafo4365>

¹⁴⁶⁸ Suppl.ord. n.141 alla GU n. 156 del 6.7.2012, convertito con legge n. 135 del 7.8.2012 (SUpl.ord. n.173 alla GU n.189 del14.8.2012).

¹⁴⁶⁹ C.C. sentenza n. 233/2013, punto 2.1 del c.i.d.

¹⁴⁷⁰ Suppl. ord. n. 87 alla GU n. 302 del 27.12.2003.

A partire dal 1992 nella panoramica relativa all'ambito di competenza di cui all'art. 8, n. 19, dello StA si evidenzano sia sviluppi positivi che negativi.

Nel periodo compreso fra il 1992 e il 2001 fu consolidata soprattutto la competenza della Regione connessa ai servizi pubblici locali grazie alla valorizzazione della competenza secondaria quale funzione legislativa primaria della Regione ai sensi dell'art. 4, comma 3, StA. Di conseguenza l'ambito di applicazione della competenza della Provincia autonoma di Bolzano dovette essere ulteriormente allineato alla competenza regionale. La Corte costituzionale confermò la competenza provinciale in materia di disciplina dei servizi pubblici anche per tutta una serie di ambiti correlati, quale il servizio di erogazione idrica. Fino al 2001 la Provincia di Bolzano non emanò alcuna disciplina generale in materia di servizi pubblici.

Con la riforma costituzionale del 2001 le Regioni a statuto ordinario ottennero una competenza legislativa residuale in materia di servizi pubblici. L'esercizio di questa potestà è sottoposto da un lato ai vincoli del diritto europeo, dall'altro ai vincoli della competenza trasversale dello Stato in materia di tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione. Il legislatore regionale nel 2004 stabilì che anche i servizi pubblici locali potessero essere disciplinati da parte del legislatore provinciale; di conseguenza con legge provinciale 7/2012 venne approvata una disciplina generale in materia. L'ambito di applicazione delle norme da parte della Provincia autonoma di Bolzano si è quindi chiaramente ampliato.

La Corte costituzionale ha confermato a più riprese che anche rispetto alle competenze determinate dallo Statuto in materia di servizi pubblici vanno rispettati sia i limiti degli obblighi internazionali - e quindi del diritto dell'Unione - sia il dettato dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione. Contestualmente ha per altro confermato ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 la competenza statutaria vigente prima del 2001 così come era stata interpretata nella sua giurisprudenza. I vincoli sono pertanto rappresentati da un lato dalle norme del diritto europeo, dall'altro dalle direttive emanate dallo Stato nell'esercizio della

propria competenza esclusiva in materia di disciplina della tutela della concorrenza.

20. Turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci (art. 8, n. 20 StA)

A. Situazione al 1992

Ai sensi dell'art. 4, n. 17, 1. StA la materia "turismo e industria alberghiera" ricadeva nell'ambito di competenza della Regione, ma secondo l'art. 8, n. 20 StA esiste ora, in attuazione della misura del Pacchetto n. 8, una competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano nel settore "turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci". La competenza tuttavia non comprende né la disciplina dei servizi alberghieri quali esercizi pubblici¹⁴⁷¹ né l'ambito delle attività sportive e ricreative, in quanto questi ambiti rappresentano proprie competenze legislative secondarie (art. 9, n. 7 e n. 11 StA).

Né le leggi statali in materia né lo Statuto di Autonomia e le relative norme di attuazione contengono una definizione generica dei termini "turismo" e "industria alberghiera". Nella dottrina il turismo viene descritto come segue:

*„l'attività delle persone (cittadine e straniere) dirette a effettuare gite, escursioni, viaggi per svago o anche a scopo istruttivo“, l'industria alberghiera come „impresa di produzione di servizi di ospitalità, posta a disposizione della generalità contro un corrispettivo determinato“.*¹⁴⁷²

L'art. 1 della relativa norma di attuazione DPR 22 marzo 1974, n. 278,¹⁴⁷³ attribuisce alla Provincia le competenze amministrative statali nella materia dell'art. 8, n. 20, StA, che fino a quel momento venivano esercitate da istituzioni dello Stato centrali o periferiche, da istituzioni e istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale o dalla Regione. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del DPR n. 278/1974, la Provincia esercita inoltre *"le funzioni amministrative degli organi dello Stato e della regione in ordine agli altri enti, istituzioni e organizzazioni locali operanti nelle materie di cui al precedente articolo 1."* Secondo l'art. 2, comma 2, come modi-

¹⁴⁷¹ *Reggio d'Acì* (1994) 161. Confronta anche le considerazioni sub V.7.

¹⁴⁷² *Reggio d'Acì* (1994) 160.

¹⁴⁷³ GU n. 196 del 26.7.1974.

ficato dall'art. 9 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267¹⁴⁷⁴, la Provincia può sopprimere con legge provinciale gli enti di cui al comma 1 e provvedere in ordine al personale e ai beni di questi soggetti giuridici.

Le licenze per l'esercizio del mestiere di guida, interprete, corriere, guida o portatore alpino vengono rilasciate dal Presidente della Provincia, per quanto non diversamente disposto con legge provinciale (art. 3, comma 2, DPR n. 278/1974). Secondo l'art. 3, comma 1, del DPR n. 278/1974, per il rilascio delle licenze doveva essere osservato l'art. 123, comma 2, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773¹⁴⁷⁵: la disposizione rimandava all'art. 11 del regio decreto n. 773/1931, disciplinando quest'ultimo i casi in cui la licenza non poteva o non doveva essere rilasciata (in particolare nel caso di condanne penali per determinati illeciti penali).

L'art. 5 del DPR n. 278/1974 stabilisce che restano riservati allo Stato: "l'istituzione e gestione di uffici di rappresentanza, di informazioni e di promozione all'estero, nonché degli uffici turistici di frontiera" e "la promozione all'estero a favore del turismo nazionale, che viene esercitata dallo Stato per mezzo dell'Ente nazionale italiano per il turismo (E.N.I.T.), esclusa l'attività promozionale turistica all'estero per iniziative da realizzare nel territorio delle due province, le quali a tal fine possono avvalersi dell'Ente nazionale italiano per il turismo".

Le licenze per agenzie di viaggio a persone straniere sono rilasciate ai sensi dell'art. 6 DPR n. 278/1974 dalla Provincia previo parere favorevole dell'amministrazione statale. Qualora tale amministrazione non si pronunzi entro 60 giorni dalla richiesta, la Provincia provvede prescindendo dal parere.

Inoltre la Provincia, ai sensi dell'art. 72 StA, come modificato dall'art. 9 della legge 30 novembre 1989, n. 386,¹⁴⁷⁶ può introdurre tasse e imposte sul turismo. Queste forme di imposizione possono riferirsi, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268,¹⁴⁷⁷ e in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, ad *"attività [...] riferite alla pratica turistica, ovvero attività economiche*

¹⁴⁷⁴ Suppl. ord. n. 69 alla GU n. 94 del 22.4.1992.

¹⁴⁷⁵ TU delle leggi di pubblica sicurezza, Suppl. ord. alla GU del Regno d'Italia n. 146 del 26.6.1931.

¹⁴⁷⁶ GU n. 283 del 4.12.1989.

¹⁴⁷⁷ Suppl.ord. n. 69 alla GU n. 94 del 22.4.1992.

qualificate come turistiche o inerenti al turismo, in quanto dallo stesso direttamente influenzate sotto il profilo economico, anche in rapporto alla localizzazione dell'attività medesima."

Ai sensi dell'art. 117 Cost., nella versione precedente alla riforma costituzionale del 2001, alle Regioni a statuto ordinario era attribuita competenza legislativa concorrente in materia di turismo e industria alberghiera, mentre l'art. 1 del DPR 14 gennaio 1972, n. 6,¹⁴⁷⁸ trasferiva ad esse anche funzioni amministrative precedentemente dello Stato:

„[...] Il trasferimento predetto riguarda tutte le funzioni amministrative fra le quali sono comprese quelle concernenti: a) la programmazione, lo sviluppo e l'incentivazione del turismo regionale; b) la organizzazione di manifestazioni turistiche; c) gli enti provinciali del turismo e le aziende autonome di cura, soggiorno o turismo, ivi compresi i controlli su tali enti, la nomina e la revoca degli amministratori; d) gli altri enti, istituzioni ed organizzazioni locali operanti nella materia del turismo; e) il riconoscimento e la revoca delle stazioni di cura, soggiorno o turismo, la delimitazione dei rispettivi territori, la classificazione delle stazioni stesse, nonché la determinazione delle località di interesse turistico. [...] f) le agenzie di viaggio. Resta riservato allo Stato il nulla osta al rilascio delle licenze a persone fisiche o giuridiche straniere; g) la classificazione e la locazione di immobili adibiti ad uso di albergo, pensione, locanda; i complessi ricettivi extra alberghieri (campeggi, villaggi turistici, ostelli); h) il vincolo alberghiero; i) le guide, comprese quelle alpine, i corrieri e gli interpreti; l) ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di turismo ed industria alberghiera, fermo restando quanto disposto dai successivi articoli. Spettano alle regioni i poteri di nomina dei collegi dei revisori degli enti di cui alle lettere c) e d) del presente articolo, salva la designazione da parte del Ministro per il tesoro di un componente dei collegi stessi in relazione alla permanenza negli enti di interessi finanziari dello Stato."

Con l'art. 56 segg. del DPR n. 616/1977 seguì un'ulteriore, più generica determinazione delle funzioni amministrative delle Regioni a statuto ordinario nell'ambito del turismo e dell'industria alberghiera, restando ferme le funzioni amministrative già trasferite ai sensi dell'art. 136 DPR n. 616/1977. La Corte Costituzionale si esprime in merito:

„[...] la formula più ampia usata nell'art. 56 del d.P.R. [...] n. 616 per definire il turismo e l'industria alberghiera non potrebbe interpretarsi in senso riduttivo rispetto al trasferimento disposto dal d.P.R. n. 6 del 1972, e cioè in contrasto con quanto è disposto in modo espresso dall'art. 136 [...]."¹⁴⁷⁹

L'art. 56 DPR n. 616/1977 così dispone:

¹⁴⁷⁸ Suppl. ord. alla GU n. 19 del 22.1.1972.

¹⁴⁷⁹ Corte cost. sentenza n. 70/1981, punto 2 del c.i.d.

„Le funzioni amministrative relative alla materia ‚turismo ed industria alberghiera‘ concernono tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale. Le funzioni predette comprendono fra l'altro: a) le opere, gli impianti, i servizi complementari all'attività turistica; [...] c) la vigilanza sulle attività svolte e sui servizi gestiti, nel territorio regionale, per quanto riguarda le attività turistico-ricreative, dagli automobil club provinciali.”

Queste funzioni amministrative competono anche alla Provincia autonoma di Bolzano ai sensi degli artt. 9 e 10 del DPR n. 526/1987.¹⁴⁸⁰ Le funzioni amministrative ai sensi della lettera b) – qui non elencate – riguardano la materia delle attività sportive e ricreative e pertanto in questo contesto si rimanda solo alle considerazioni in merito alla relativa competenza secondaria.¹⁴⁸¹

Mentre la relativa norma di attuazione al primo Statuto di autonomia, DPR 27 marzo 1952, n. 354,¹⁴⁸² prevedeva una competenza statale per la disciplina delle classificazioni, delle tariffe e delle limitazioni alberghiere, che fu dichiarata conforme al dettato costituzionale,¹⁴⁸³ nell'art. 5 DPR n. 278/1974 manca una relativa competenza dello Stato. Anche per questo motivo la Corte costituzionale cambiò il proprio orientamento in merito alla ripartizione della competenza in materia di classificazione alberghiera e la attribuì alla Provincia autonoma:

„[...] non si può trascurare un dato normativo sicuramente contrastante con l'affermazione di un interesse nazionale alla uniformità della disciplina legislativa in tema di classificazione alberghiera, uniformità che dovrebbe ovviamente farsi valere in tutto il territorio nazionale. Infatti l'art. 8, comma primo, del d.P.R. 27 marzo 1952, n. 354 [...] conteneva questa regola: „I criteri che le leggi dello Stato prescrivono per la determinazione delle classifiche alberghiere e le disposizioni a carattere nazionale in materia di tariffe alberghiere valgono anche per la Regione“; orbene, questa disposizione non figura più nel testo del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 [...], che all'art. 10 abroga espressamente il citato d.P.R. 27 marzo 1952, n. 354.”¹⁴⁸⁴

Il legislatore provinciale emanò numerose leggi a disciplina della materia turismo e industria alberghiera, tra cui: legge provinciale 23 agosto 1973, n. 25,¹⁴⁸⁵ "Impiego dei fondi destinati all'attività turistica"; legge provinciale 6 settembre 1976,

¹⁴⁸⁰ Vedi al riguardo le osservazioni sub III.3.B.

¹⁴⁸¹ Cfr. in merito sub V.11.

¹⁴⁸² GU n. 99 del 28.4.1952.

¹⁴⁸³ Corte cost. sentenza n. 15/1956.

¹⁴⁸⁴ Corte cost. sentenza n. 70/1981, punto 2 del c.i.d.

¹⁴⁸⁵ BUR n. 39 del 11.9.1973.

n. 41,¹⁴⁸⁶ "Ordinamento delle organizzazioni turistiche, delega funzioni alle comunità comprensoriali, istituzione degli organi consultivi nella materia del turismo e soppressione dell'Ente provinciale per il turismo"; legge provinciale 12 agosto 1978, n. 39,¹⁴⁸⁷ "La disciplina dei ristori di campagna"; legge provinciale 24 agosto 1978, n. 54, "Guide alpine - Guide sciatori", novellata con legge provinciale 30 aprile 1982, n. 17¹⁴⁸⁸; legge provinciale 26 febbraio 1981, n. 6,¹⁴⁸⁹ "Ordinamento piste da sci"; legge provinciale 18 giugno 1981, n. 15,¹⁴⁹⁰ "Classificazione delle aziende alberghiere"; legge provinciale 15 gennaio 1982, n. 3,¹⁴⁹¹ "Disciplina dell'attività di affittacamere"; legge provinciale 7 giugno 1982, n. 22,¹⁴⁹² "Disciplina dei rifugi alpini - Provvidenze a favore del patrimonio alpinistico provinciale"; legge provinciale 3 agosto 1983, n. 27,¹⁴⁹³ "Pubblicità dei prezzi degli esercizi alberghieri"; legge provinciale 22 ottobre 1984, n. 12,¹⁴⁹⁴ "Disciplina dell'insegnamento dello sci"; legge provinciale 8 gennaio 1985, n. 4,¹⁴⁹⁵ "Contributi a favore delle organizzazioni turistiche".

Il legislatore nazionale, con legge 17 maggio 1983, n. 217,¹⁴⁹⁶ emanò una legge quadro per il turismo che disciplina le funzioni di indirizzo e coordinamento dello Stato. L'art. 1, comma 4, dispone:

„Per il raggiungimento degli obiettivi della programmazione economica nazionale e settoriale, il Governo esercita le funzioni di indirizzo e coordinamento avvalendosi degli organismi di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge.”

L'art. 2 della legge n. 217/1983 stabilisce l'istituzione di un "*Comitato di coordinamento per la programmazione turistica*", di cui fanno parte, oltre al Presidente del Consiglio dei Ministri, i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano. Ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 217/1983 il Comitato di coordinamento indica "*le finalità prioritarie in relazione alle quali le*

¹⁴⁸⁶ BUR n. 46 del 26.10.1976.

¹⁴⁸⁷ BUR n. 43 del 5.9.1978.

¹⁴⁸⁸ BUR n. 1 del 2.1.1979 e BUR n. 21 del 11.5.1982.

¹⁴⁸⁹ BUR n. 17 del 31.03.1981.

¹⁴⁹⁰ BUR n. 34 del 7.7.1981.

¹⁴⁹¹ BUR n. 5 del 26.1.1982.

¹⁴⁹² BUR n. 27 del 15.6.1982.

¹⁴⁹³ BUR n. 42 del 16.8.1983.

¹⁴⁹⁴ BUR n. 52 del 30.10.1984.

¹⁴⁹⁵ BUR n. 4 del 22.1.1985.

¹⁴⁹⁶ GU n. 141 del 25.5.1983.

regioni stabiliscono criteri e modalità di utilizzo dei finanziamenti di cui all'articolo 13 della presente legge."

La Corte Costituzionale, basandosi prevalentemente sulle funzioni di indirizzo e coordinamento demandate al Governo, con sentenza n. 195/1986 ha ritenuto costituzionalmente legittima la legge quadro, impugnata da varie Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano con riferimento ai poteri legislativi esclusivi.

L'art. 13 della legge n. 217/1983 reca ulteriori provvedimenti dello Stato ai fini dello sviluppo e del riequilibrio territoriale delle attività di interesse turistico, nonché per favorire l'ammodernamento e la riqualificazione delle strutture ricettive.

La Corte costituzionale motiva la legittimità costituzionale di questa disciplina come segue:

„L'art. 13 traccia [...] gli scopi che il sostegno dell'attività turistica serve a realizzare. Così è delimitato l'ambito delle scelte consentite al competente comitato nell'indicare quali finalità prioritarie vincolano l'utilizzazione degli stanziamenti. [...] L'aver configurato un organismo composto su base paritaria dagli organi dello Stato e da tutte indistintamente le Regioni e Province non integra offese all'autonomia di alcun rango, e perciò nemmeno allo statuto speciale di cui gode la ricorrente. La soluzione sancita nella legge n. 217 è, al contrario, diretta a coinvolgere Regioni e Province nell'esercizio di un potere che - beninteso nei limiti in cui l'indirizzo e coordinamento statale si concilia con il rispetto delle competenze loro garantite - spetterebbe, secondo le norme poste in via generale per regolare l'esercizio di questa funzione, alla esclusiva ed unilaterale determinazione degli organi centrali."¹⁴⁹⁷ Questi motivi „soccorrono, altresì, per ritenere l'infondatezza delle questioni che vertono sulla ripartizione ed utilizzazione dei fondi (artt. 14 e 15)."¹⁴⁹⁸

L'art. 4 della legge n. 217/1983 disciplina l'organizzazione turistica regionale e impone alle regioni e alle province autonome la costituzione di "aziende di promozione turistica (APT), quali organismi tecnico-operativi e strumentali muniti di autonomia amministrativa e di gestione." Le aziende devono di conseguenza provvedere a istituire „uffici di informazione e di accoglienza turistica" (IAT). La Corte costituzionale ritiene questa norma conforme alla Costituzione, in quanto rappresenta una „norma, per così dire, di base"

¹⁴⁹⁷ Corte cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.1 del c.i.d.

¹⁴⁹⁸ Corte cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.2 del c.i.d.

„il cui titolo giustificativo risiede, come esige la funzione di indirizzo e di coordinamento, nella sottostante rilevanza della materia, che non si lascia ridurre alla dimensione territoriale, e al conseguente apprezzamento, dell'ente autonomo. [...] La pregressa disciplina regionale e provinciale del settore va invece adeguata, fin dove occorre, all'uniforme schema strutturale disegnato dal legislatore statale.”¹⁴⁹⁹

Anche le disposizioni sulla tipologia delle strutture ricettive e la loro classificazione (artt. 6 e 7 della legge n. 217/1983) sono espressione della funzione di indirizzo e coordinamento statale,

„sorrette dall'esigenza di un assetto e classificazione uniforme delle strutture, sulle quali si fa affidamento per salvaguardare, e promuovere, il flusso delle attività turistiche. Non vi è dubbio che, pure sotto quest'aspetto della materia, vengano in giuoco interessi ultra regionali (cfr. sent. 70/81).”¹⁵⁰⁰

Le norme provinciali sarebbero legittime

„sia quando prevedono altre strutture ricettive, in aggiunta a quelle tipizzate dall'art. 6 [...] sia quando adattano le previsioni dell'art. 6 alle peculiari esigenze del turismo nell'ambito dell'ente autonomo, secondo le scelte di quest'ultimo, che la legge statale, in definitiva, presuppone. Il regime dettato negli artt. 6 e 7 va invece, in forza del sottostante, ed assorbente, interesse ultraregionale, considerato come inderogabile dalle Regioni e Province autonome in quei casi, in cui sono fissati requisiti minimi, ai fini della classificazione demandata alla legge regionale. In difetto di tali requisiti, l'indirizzo legislativo impresso al settore dall'intervento dello Stato sarebbe, per vero, compromesso. Allo stesso titolo, sono inderogabili le norme concernenti la distinzione degli alberghi, e delle altre strutture ricettive, in diverse categorie, graduate, anche agli effetti della normativa tributaria (cfr. art. 12), con un numero di stelle decrescenti, secondo gli standards prescritti come uniformi.”¹⁵⁰¹

L'art. 8 della legge n. 217/1983 stabilisce che le Regioni e le Province autonome prevedano con legge il vincolo di destinazione per le strutture ricettive; questa disposizione è approvata dalla Corte costituzionale, poiché gli enti territoriali regionali dispongono di un proprio margine di discrezionalità:

„Il vincolo è instaurato ai fini della conservazione del patrimonio che si vuol tutelare, ma solo in quanto 'rispondente alle finalità di pubblico interesse e dell'utilità sociale.”¹⁵⁰²

La Corte ha ritenuto inoltre conforme alla Costituzione l'art. 9 della legge n. 217/1983 concernente le agenzie di viaggio e turismo per due motivi:

„[...] le previsioni in esame non sconfinano dal legittimo esercizio dell'indirizzo e coordinamento in via legislativa, come risulta, a tacer d'altro, dalle attribuzioni demandate alle Regioni nel secondo comma. A parte ciò, la definizione delle agenzie

¹⁴⁹⁹ Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.1. del c.i.d.

¹⁵⁰⁰ Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.3. del c.i.d.

¹⁵⁰¹ Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.3. del c.i.d.

¹⁵⁰² Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.4. del c.i.d.

*di viaggio e turismo è data nel primo comma in conformità di un accordo internazionale - la convenzione sul contratto di viaggio - reso esecutivo in Italia con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084.*¹⁵⁰³

L'art. 11 della legge n. 217/1983 definisce e descrive le attività professionali del turismo e prescrive requisiti obbligatori per determinate professioni, norma che la Corte costituzionale ritiene conforme al dettato costituzionale, rimandando alle considerazioni in merito agli articoli 6 e 7 della legge n. 217/1983 (funzione di indirizzo e coordinamento; esigenza di una classificazione e disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale; interessi ultra regionali)¹⁵⁰⁴.¹⁵⁰⁵

La Provincia autonoma di Bolzano, con legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 57,¹⁵⁰⁶ ha emanato la disciplina e lo sviluppo dell'agriturismo e con legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58,¹⁵⁰⁷ le norme in materia di esercizi pubblici. Quest'ultima abroga la legge provinciale n. 15/1981 e disciplina la classificazione e denominazione di pubblici esercizi d'ora in avanti negli articoli da 33 a 36 della legge provinciale n. 58/1988. Le norme in materia di esercizi pubblici trovano applicazione solo in via

sussidiaria relativamente alle tipologie di attività dei ristori di campagna, rifugi alpini e di affittacamere, disciplinate a parte. Le norme in materia di esercizi pubblici distinguono tra esercizi di somministrazione di pasti e esercizi di somministrazione di bevande e esercizi di trattenimento e tra esercizi ricettivi a carattere alberghiero e a carattere extralberghiero.

Nella sentenza n. 564/1988 la Corte costituzionale, in merito a un conflitto di attribuzioni sollevato dalle Province autonome di Bolzano e Trento e sorto a seguito del *"decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 marzo 1980, di concerto con i Ministri degli Esteri, del Commercio con l'Estero, dell'Agricoltura, dell'Industria e del Turismo, recante: 'Disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle Regioni nelle materie di competenza"*¹⁵⁰⁸, si

¹⁵⁰³ Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.5. del c.i.d.

¹⁵⁰⁴ Per queste considerazioni vedi Corte cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.3 del c.i.d.

¹⁵⁰⁵ Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.7. del c.i.d.

¹⁵⁰⁶ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 57 del 20.12.1988.

¹⁵⁰⁷ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 57 del 20.12.1988.

¹⁵⁰⁸ Sentenza Corte cost. n. 564/1988, premessa.

era pronunciata a favore dello Stato, confermando l'applicabilità del decreto alla provincia di Bolzano. Di conseguenza la Provincia dovette coordinare le attività promozionali all'estero d'intesa con lo Stato, sebbene l'art. 5 DPR n. 278/1974 prevedesse la competenza della Provincia per *"l'attività promozionale turistica all'estero per iniziative da realizzare nel territorio delle due province"* e quella dello Stato per la promozione del *"turismo nazionale"*.

Con legge 2 gennaio 1989, n. 6,¹⁵⁰⁹ il legislatore statale ha emanato principi fondamentali in materia di ordinamento della professione di guida alpina, in seguito impugnata dinanzi alla Corte costituzionale dalla Provincia autonoma di Trento. In linea di massima la legge-quadro non sarebbe applicabile nel territorio delle province autonome di Trento e Bolzano, fatto che la Corte costituzionale da un lato motiva con la formulazione dell'art. 1 della legge n. 6/1989 (*"la presente legge stabilisce i principi fondamentali"*), il quale si fonderebbe sulla competenza legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario, dall'altro con la formulazione di altre tre norme in cui viene fatto espresso riferimento alle autonomie speciali.¹⁵¹⁰

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato anche l'ordinamento della professione di maestro di sci, emanato con legge-quadro 8 marzo 1991, n. 81.¹⁵¹¹ La Corte Costituzionale si esprime in merito come segue:

*„La legge impugnata esplicitamente si propone di fissare i principi fondamentali per la legislazione delle regioni in materia di ordinamento della professione di maestro di sci e non è destinata a comprimere la potestà legislativa primaria delle ricorrenti. [...] L'accesso a tale attività risultava disciplinato in modo non omogeneo, in quanto, mentre alcune regioni avevano legiferato in modo puntuale, altre invece consentivano l'insegnamento senza le sufficienti garanzie. Da tale notazione appare chiaro l'intento non già di sovrapporsi a quelle potestà legislative che si erano da tempo espresse in rigorose e compiute discipline, bensì di trarre dal preesistente assetto normativo elementi utili a creare un quadro di riferimento entro cui potesse esplicarsi l'intervento delle regioni a statuto ordinario - dotate di potestà legislativa concorrente - che in tal senso non avevano sufficientemente provveduto. Solo l'art. 22, infatti, fa esplicito riferimento alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome: segno evidente dell'inapplicabilità alle ricorrenti delle altre disposizioni.*¹⁵¹²

¹⁵⁰⁹ GU n. 9 del 12.1.1989.

¹⁵¹⁰ Corte cost. sentenza n. 372/1989, punto 6 del c.i.d.

¹⁵¹¹ GU n. 64 del 16.3.1991.

¹⁵¹² Corte cost. sentenza n. 360/1991, punto 2.2 del c.i.d.

Ai sensi dell'art. 22, comma 2, della legge n. 81/1991, le autonomie speciali devono stabilire i *"programmi dei corsi ed i criteri per le prove d'esame per l'abilitazione tecnico-didattico-culturale"*, osservando come standard minimi i programmi e criteri ai sensi dell'art. 7 della legge n. 81/1991 (minimo 90 giorni di insegnamento; previsione di insegnamenti fondamentali, quali ad es. tecniche scii-stiche; didattica; pericoli della montagna; nozioni di pronto soccorso; diritti, doveri e responsabilità del maestro, ecc.) e ai sensi dell'art. 9, comma 2, della legge n. 81/1991 (prove d'esame che comprendono tre sezioni: tecnica, didattica e culturale; superamento di tutte e tre le sezioni). Qui la Corte costituzionale intravede un interesse nazionale:

„[...] l'unico aspetto che giustifica una disciplina generalizzata e capillare anche per le ricorrenti è proprio quello connesso ai contenuti minimi della preparazione professionale dei maestri. L'opportunità di assicurare standards minimi di bagaglio tecnico-culturale e condizioni basilari inderogabili per l'accesso ad attività di larga diffusione, già sottolineata da questa Corte (sentenza n. 245 del 1990), risalta a fortiori per la rilevata importanza turistica dello sci, divenuto sport di massa che implica non trascurabili interessi economici, nonché per il contatto tra maestri e giovani che, per la possibile pratica agonistica, richiede ai primi una spiccata capacità di selezionare le attitudini. Non è perciò irragionevole, arbitrario o pretestuoso, rientra anzi nei limiti necessari per soddisfare il suddetto interesse e risponde infine ad un criterio di adeguatezza, che si impongano anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta ed alla Provincia autonoma di Trento le materie d'insegnamento di cui all'art. 7 e che si articolino su tre sezioni (tecnica, didattica e culturale) le prove d'esame ex art. 9. Non è fondata, di conseguenza, la questione concernente l'art. 22 che tali norme richiama in quanto applicabili alle ricorrenti.”¹⁵¹³

Con legge provinciale 8 agosto 1991, n. 22,¹⁵¹⁴ il legislatore provinciale stabilì la partecipazione della Provincia autonoma di Bolzano ad una società per un servizio di informazione e prenotazione turistica, con legge provinciale 13 dicembre 1991, n. 33,¹⁵¹⁵ il Consiglio provinciale approvò un nuovo ordinamento delle guide alpine - guide sciatori, con cui fu tra l'altro introdotto un albo professionale per chi intende svolgere stabilmente la propria attività (art. 4), un collegio provinciale delle guide alpine quale organismo di autodisciplina e autogoverno (art. 14) e fu abrogata la vecchia legge provinciale 24 agosto 1978, n. 54, Guide alpine - Guide sciatori (art. 29).

¹⁵¹³ Corte cost. sentenza n. 360/1991, punto 3 del c.i.d.

¹⁵¹⁴ BUR n. 37 del 27.8.1991.

L'istituzione da parte delle Regioni dell'albo professionale e del collegio professionale delle guide alpine era prevista dagli articoli 4 e 13 della legge-quadro statale n. 6/1989, ma la Corte costituzionale ritenne che la disciplina non si estendesse alla Provincia autonoma.¹⁵¹⁶

Il legislatore nazionale decretò la liberalizzazione dei prezzi del settore turistico con l'art. 1, comma 1, della legge 25 agosto 1991, n. 284.¹⁵¹⁷ Ai sensi del comma 2 dell'art. 1, della legge n. 284/1991 basta comunicare alla Provincia autonoma di Bolzano i prezzi di pernottamento nelle strutture alberghiere ed i prezzi dei servizi turistici delle altre strutture ricettive *"ai soli fini della pubblicità [...]"*, e secondo l'art. 1, comma 3, della legge n. 284/1991 entro il 1° marzo ed entro il 1° ottobre di ogni anno, i prezzi che si intende applicare, rispettivamente dal 1° giugno e dal 1° gennaio dell'anno successivo. L'art. 1, comma 4, della legge n. 284/1991, attribuisce al Ministro del turismo la facoltà di stabilire, con proprio decreto, le modalità di trasmissione e di pubblicazione dei prezzi. La Provincia autonoma di Bolzano ha presentato ricorso alla Corte costituzionale, impugnando queste disposizioni, ma la Corte costituzionale ha dichiarato la legittimità costituzionale della liberalizzazione dei prezzi stabilita dallo Stato:

„[...] ricorrono nel caso tutti i requisiti che questa Corte ha riconosciuto come propri delle disposizioni contenenti 'norme fondamentali delle riforme economico-sociali' [...]. Non si può dubitare, infatti, che la disposizione impugnata sia diretta al fine di [...] capovolgere il meccanismo di determinazione delle tariffe dei servizi in un settore [...] di grande importanza per la vita economica e sociale della collettività nazionale. Inoltre, [...] stabilisce un principio, quello del 'libero mercato', che, concernendo un profilo fondamentale del regime economico nel settore considerato, esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale. [...] Rientra [...] nel concetto stesso delle 'norme fondamentali delle riforme economico-sociali' l'effetto di trasformazione delle situazioni normative o istituzionali preesistenti, cui può conseguire [...], come nel caso di specie, la soppressione di funzioni fino ad allora esistenti ed esercitate.”¹⁵¹⁸

Inoltre furono dichiarati costituzionalmente conformi anche l'articolo 1, comma 2, della legge n. 284/1991¹⁵¹⁹ e l'art. 1, commi 3 e 4 della legge n. 284/1991,¹⁵²⁰

¹⁵¹⁵ BUR n. 57 del 24.12.1991.

¹⁵¹⁶ Corte cost. sentenza n. 372/1989, punti 6 e 7 del c.i.d., relativi alla Provincia autonoma di Trento.

¹⁵¹⁷ GU n. 205 del 2.9.1991.

¹⁵¹⁸ Corte cost. sentenza n. 188/1992, punto 4 del c.i.d.

¹⁵¹⁹ Corte cost. sentenza n. 188/1992, punto 6 del c.i.d.

¹⁵²⁰ Corte cost. sentenza n. 188/1992, punto 7 del c.i.d.

poiché queste disposizioni erano volte all'interesse nazionale "[...] di consentire all'ENIT di provvedere a pubblicare, in modo tempestivo e nel rispetto della necessaria omogeneità dei criteri e dei tempi di rilevazione, il predetto annuario" [ufficiale degli alberghi, nel quale vengono anche pubblicati i prezzi].¹⁵²¹

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Dopo la dichiarazione di chiusura della vertenza nel 1992, il legislatore provinciale emanò la legge provinciale 18 agosto 1992, n. 33,¹⁵²² recante "Riordinamento delle organizzazioni turistiche" e il relativo regolamento di esecuzione, d.p.p. n. 39 del 25 novembre 1992.¹⁵²³

Ai sensi dell'art. 1 l.p. n. 33/1992 la promozione turistica avviene attraverso un modello a tre strutture: l'azienda provinciale per la promozione turistica (soppressa con l'art. 2 della l.p. 11 agosto 1988; n. 8,¹⁵²⁴ e sostituita dalla costituenda società di capitale Alto Adige Marketing), le associazioni turistiche (art. 15 segg. l.p. n. 33/1992: a livello locale) e i consorzi turistici (art. 19 segg. l.p. n. 33/1992: attività di marketing a livello sovracomunale in ambiti con caratteristiche turistiche possibilmente omogenee).

La legge provinciale 6 aprile 1993, n. 8,¹⁵²⁵ recante "Interventi a favore degli affittacamere e degli affittappartamenti", prevede contributi, che ai sensi dell'art. 1 possono essere concessi al fine di agevolare il miglioramento e l'ammodernamento di camere per ospiti ed appartamenti per ferie.

Con legge provinciale 19 luglio 1994, n. 3,¹⁵²⁶ la Provincia ha emanato un nuovo ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci e ha abrogato la precedente legge provinciale n. 12/1984.

Analogamente alle guide alpine è istituito un albo professionale provinciale anche per i maestri di sci, formato dagli elenchi dei maestri di sci alpino, dei maestri di

¹⁵²¹ Corte cost. sentenza n. 188/1992, punto 7 del c.i.d.

¹⁵²² BUR n. 36 del 1.9.1992.

¹⁵²³ BUR n. 5 del 2.2.1993.

¹⁵²⁴ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 36 del 1.9.1998.

¹⁵²⁵ BUR n. 19 del 27.4.1993.

¹⁵²⁶ BUR n. 36 del 9.8.1994.

sci di fondo e dei maestri di sci di II grado, ad esaurimento, nonché dall'elenco speciale degli assistenti di scuola di sci (art. 4 l.p. n. 3/1994). È inoltre costituito il collegio provinciale dei maestri di sci quale organo di autodisciplina e di autogoverno della professione (art. 12 l.p. n. 3/1994).

La legge provinciale 11 maggio 1995, n. 12,¹⁵²⁷ disciplina l'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per le ferie e abroga la norma finora vigente "Disciplina dell'attività di affittacamere", l.p. n. 3/1982. Ai sensi dell'art. 13, comma 2, l.p. n. 12/1995, che sostituisce l'art. 44, comma 2, della l.p. 58/1988, d'ora in poi si applicano le relative norme statali vigenti per quanto concerne le modalità di registrazione e notifica delle persone alloggiate.

Poiché il Ministero del turismo dovette essere soppresso in base al referendum abrogativo del 18 aprile 1993,¹⁵²⁸ a livello nazionale ci fu anche un riordinamento della materia turismo con decreto-legge 29 marzo 1995, n. 97.¹⁵²⁹ L'art. 1 del decreto-legge n. 97/1995 trasferì in generale alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative in materia turistica e alberghiera, mentre il primo comma dell'art. 2 del suddetto decreto-legge attribuì alcune funzioni al Dipartimento del turismo, tra cui anche l'esercizio delle attività di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni, relative alla promozione unitaria dell'immagine dell'Italia all'estero, allo sviluppo del mercato turistico, alla disciplina delle imprese turistiche e alla classificazione delle strutture ricettive.

Con sentenza n. 425/1995¹⁵³⁰ la Corte costituzionale si è espressa nuovamente in merito alla competenza della Provincia in materia di attività promozionale turistica all'estero, avendo le Province autonome di Bolzano e di Trento sollevato conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994, recante: *"Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome"*¹⁵³¹.

¹⁵²⁷ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 25 del 23.5.1995.

¹⁵²⁸ Vedi <http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/referendum.page> (consultata il 25.11.2014).

¹⁵²⁹ GU n. 77 del 1.4.1995. Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203 del 30.5.1995 (GU n. 124 del 30.5.1995).

¹⁵³⁰ Cfr. la sentenza n. 564/1988 relativa al DPR 11.3.1980, applicabile fino a quel momento.

¹⁵³¹ Sentenza Corte cost. n. 425/1995, premessa.

La Corte ritenne che la clausola di salvaguardia, normata dall'art. 7, comma 1, del DPR n. 278/1974, a favore dello Statuto di Autonomia e delle relative norme di attuazione, offrisse anche un criterio interpretativo delle altre disposizioni del DPR applicabili alle Province autonome: di conseguenza la Corte costituzionale pronunciò che continuano a trovare immediata applicazione le norme di attuazione¹⁵³² – l'art. 5 del DPR n. 278/1974 permette alla Provincia autonoma di Bolzano di svolgere *"attività promozionale turistica all'estero per iniziative da realizzare nel territorio delle due province"*, mentre allo Stato spetta la promozione del *"turismo nazionale"*. Sussiste il principio di leale cooperazione:

*„l'obbligo per queste ultime [regioni e province autonome] di comunicare al Governo le iniziative in programma, con tempestività e completezza di informazioni, in modo da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali [...]”*¹⁵³³

La competenza della Provincia autonoma di Bolzano relativa all'introduzione di imposte e tasse sul turismo (art. 72 StA, come modificato dall'art. 9 legge n. 386/1989) fu estesa all' *"utilizzo di beni immobili riferiti alla pratica turistica"* con l'art.1, comma 2, d.lgs. 24 luglio 1996, n. 432,¹⁵³⁴ che ha modificato l'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 268/1992.

L'art. 43 d.lgs. n. 122/1988, che trasferì funzioni amministrative alle regioni a statuto ordinario anche nella materia turismo, reca una definizione delle funzioni amministrative in ambito turistico:

„concernono ogni attività pubblica o privata attinente al turismo, ivi incluse le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi, gli incentivi, comunque denominati, anche se per specifiche finalità, a favore delle imprese turistiche.”

Mentre la delega delle funzioni amministrative in genere non è trasferibile alla Provincia autonoma di Bolzano, perché nel periodo qui analizzato fino al 2001 non erano state emanate norme di attuazione concernenti le funzioni amministrative stabilite nel d.lgs. n. 112/2998, relative alla materia turismo,¹⁵³⁵ l'art. 46 del d.lgs. n. 112/21998 abroga tra l'altro l'art. 123 del regio decreto n. 773/1931, co-

¹⁵³² Corte cost. sentenza n. 425/1995, punto 5 del c.i.d.

¹⁵³³ Corte cost. sentenza n. 425/1995, punto 4 del c.i.d.

¹⁵³⁴ Suppl. ord. n. 140 alla GU n. 197 del 23.8.1996.

¹⁵³⁵ Cfr., dopo il 2001, la disposizione dell'art. 1, comma 1, della norma di attuazione d.lgs. n. 139/2002 (infra).

sicché il riferimento a questa disposizione nell'art. 3, comma 1, DPR n. 278/1974, è superato.

Nel corso della riforma nazionale del settore del commercio, introdotta con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114,¹⁵³⁶ viene abolito il presupposto dell'iscrizione all'albo professionale dei commercianti, tuttavia resta salvo, ai sensi dell'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 114/1998, il presupposto dell'iscrizione all'albo professionale dei commercianti per l'attività di somministrazione di cibi e bevande e per esercizi turistici.

Con riferimento alla legge-quadro n. 81/1991, la legge provinciale 19 febbraio 2001, n. 5,¹⁵³⁷ introduce un nuovo ordinamento della professione di maestro di sci e delle scuole di sci e con l'art. 28 viene abrogata la legge provinciale n. 3/1994, applicabile fino a quel momento.

Con legge 29 marzo 2001, n. 135,¹⁵³⁸ il legislatore statale ha emanato una nuova legge-quadro per il turismo. Ai sensi dell'art. 11, comma 4, della suddetta legge n. 135/2001, viene soppressa la sezione speciale del registro degli esercenti il commercio per le imprese operanti nel settore turistico e ai sensi dell'art. 11, comma 6, della legge n. 135/2001, viene abrogata anche la precedente legge n. 217/1983.

Inoltre la legge-quadro contiene poche disposizioni direttamente applicabili, mentre i principi e gli obiettivi concreti devono essere stabiliti ai sensi dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 145/2001, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro tre mesi d'intesa con la conferenza Stato-Regioni.

Solo l'art. 3 della legge n. 135/2001 è di rilevanza immediata, perché istituisce la Conferenza nazionale del turismo con funzione consultiva, da indire almeno ogni due anni.

Il decreto di cui sopra non fu però emanato nel limite temporale previsto, ma solo dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, mentre la legge-

¹⁵³⁶ Suppl. ord. n. 80 alla GU n. 95 del 24.4.1998.

¹⁵³⁷ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 10 del 6.3.2001.

¹⁵³⁸ GU n. 92 del 20.4.2001.

quadro stessa secondo la Corte costituzionale non richiedeva alcuna attuazione da parte delle Regioni e di conseguenza non comportava un'invasione della sfera di attribuzioni delle stesse.¹⁵³⁹

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Dopo la riforma costituzionale del 2001, la materia del turismo passò alla competenza residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione. Il sussistere di una competenza residuale delle Regioni a statuto ordinario si esprime anche nel decreto di recepimento della legge-quadro del 2001¹⁵⁴⁰ e nella relativa sentenza della Corte costituzionale¹⁵⁴¹:

„Il prospettato quadro normativo è mutato con l’emanazione, ai sensi dell’art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 135 del 2001, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, che ha dato piena attuazione alla stessa legge recependo integralmente l’accordo sottoscritto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni in data 14 febbraio 2002, nel cui ambito, tra l’altro, si è espressamente concordato tra le parti che ‘il turismo è materia di esclusiva competenza regionale’. Si tratta quindi di un’ulteriore conferma del fatto che, a decorrere dall’entrata in vigore del nuovo Titolo V [...], le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale [...].”¹⁵⁴²

Il decreto approvato dalla Conferenza permanente Stato-Regioni stabilisce gli standard minimi per la disciplina regionale del turismo, validi su tutto il territorio nazionale.

La Corte costituzionale non opera una netta distinzione tra le competenze primarie delle Regioni a statuto speciale e la competenza residuale delle Regioni a statuto ordinario, ma le considera equivalenti:

„[...] l’identità della materia, anche per quanto riguarda l’ambito di competenza legislativa delle ricorrenti, siano esse Regioni a statuto speciale o a statuto ordinario [...]”¹⁵⁴³

¹⁵³⁹ Corte cost. sentenza n. 197/2003, punto 3 del c.i.d.

¹⁵⁴⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 settembre 2002, GU n. 225 del 25.9.2002.

¹⁵⁴¹ Vedi, al riguardo, anche Corte cost. – sentenze n. 214/2006 e n. 76/2009.

¹⁵⁴² Corte cost. sentenza n. 197/2003, punto 4 del c.i.d.

¹⁵⁴³ Corte cost. sentenza n. 88/2007, punto 4 del c.i.d.

Le potestà statutarie delle autonomie speciali continuano tuttavia ad essere applicate, senza che la Corte costituzionale si ponga la questione della clausola di maggior favore ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.¹⁵⁴⁴

Con l'art.1, comma 1, della norma di attuazione d.lgs. 18 giugno 2002, n. 139,¹⁵⁴⁵ divenne applicabile in provincia di Bolzano una disposizione del titolo II („*Sviluppo economico e attività produttive*“) del d.lgs. n. 112/1998: si prevede che le funzioni in materia di incentivi alle imprese di cui agli articoli 19, 30, 34, 41 e 48 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che ancora non ricadono nelle competenze della Provincia e fino a quel momento erano esercitate dallo Stato, siano trasferite alla Provincia a decorrere dal 1° gennaio 2002. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 139/2002, le risorse da assegnare sono individuate, fino alla cessazione dei trasferimenti erariali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

L'art. 48 del d.lgs. n. 112/1998, elencato nella norma di attuazione, con le „[...] funzioni relative [...] f) alla promozione ed al sostegno della costituzione di consorzi turistico alberghieri, come individuati dall'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 1981, n. 394 [...]“ riguarda tra l'altro anche misure di sostegno correlate alla competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di turismo e industria alberghiera.

La Corte costituzionale ritiene che le competenze degli enti pubblici territoriali regionali possano essere limitate dallo Stato, qualora si renda necessario:

„Con specifico riguardo al settore turistico, questa Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).“¹⁵⁴⁶

¹⁵⁴⁴ Cfr. ad esempio Corte Cost. sentenza n. 88/2007, punto 8 del c.i.d.

¹⁵⁴⁵ GU n. 159 del 9.7.2002.

¹⁵⁴⁶ Corte cost. sentenza n. 76/2009, punto 2 del c.i.d.

In questa¹⁵⁴⁷ e in altre sentenze¹⁵⁴⁸ la Corte costituzionale sottolinea che, essendo la competenza di fatto delle Regioni, venga a valere il principio di leale collaborazione, per cui i decreti dello Stato – tra l'altro in materia di finanze – possono essere emanati solo previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Con questa giurisprudenza basata su interessi unitari, la Corte costituzionale giustificò una parte significativa delle disposizioni statali contenute nell'art. 12 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35,¹⁵⁴⁹ (sentenza della Corte cost. n. 214/2006) e nell'art. 1, commi 583 segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266,¹⁵⁵⁰ (sentenza Corte cost. n. 88/2007). Con l'art. 12, comma 1, del decreto-legge n. 35/2005, è stato istituito un Comitato nazionale per il turismo con compiti di orientamento e coordinamento, in seguito dichiarato anticostituzionale.¹⁵⁵¹ Costituzionalmente legittima sarebbe invece la trasformazione, prevista dal secondo comma e segg. dell'art. 12, del d.l. n. 35/2005, dell'ente *ENIT* in Agenzia nazionale del turismo, sottoposta all'attività di indirizzo e vigilanza del Ministro competente, prevedendo il regolamento di esecuzione della nuova Agenzia l'intesa delle Regioni nel caso di decisioni importanti e essendo l'attività dell'Agenzia limitata principalmente ad attività promozionali.¹⁵⁵²

L'art. 1, comma 583, della legge n. 266/2005 prevede che cosiddetti "promotori" possano proporre alle regioni la realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale, e la legge stabilisce sia i requisiti di tali promotori (art. 1, comma 586, della legge n. 266/2005), sia dei suddetti insediamenti turistici (art. 1, comma 585, della legge n. 266/2005). La Corte costituzionale, tra i requisiti dei promotori da stabilire con decreto, ritiene anticostituzionale solo la parte in cui non sia avvenuta una preventiva intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni.¹⁵⁵³

¹⁵⁴⁷ Corte cost. sentenza n. 76/2009, punto 2 del c.i.d.

¹⁵⁴⁸ Corte cost. sentenze n. 94/2008 punto 6 del c.i.d.; n. 13/2009 punto 2 del c.i.d..

¹⁵⁴⁹ GU n. 62 del 16.3.2005. Convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (suppl. ord. n. 91 alla GU n. 111 del 14.5.2005).

¹⁵⁵⁰ Suppl. ord. n. 211 alla GU n. 302 del 29.12.2005.

¹⁵⁵¹ Corte cost. sentenza n. 214/2006, punto 8 del c.i.d.

¹⁵⁵² Corte cost. sentenza n. 214/2006, punto 9 del c.i.d.

¹⁵⁵³ Corte cost. sentenza n. 88/2007, punto 11 del c.i.d.

A livello provinciale, con legge provinciale 20 febbraio 2002, n. 3,¹⁵⁵⁴ fu emanata la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e con legge provinciale 23 luglio 2007, n. 6,¹⁵⁵⁵ furono abrogati elementi di gestione del mercato nelle norme in materia di esercizi pubblici, quali ad esempio il rilevamento del fabbisogno nel caso di trasferimento e ampliamento degli esercizi, l'accertamento del fabbisogno di pubblici esercizi da parte di commissioni comunali, la determinazione di direttive della Giunta provinciale per lo sviluppo del settore degli esercizi pubblici e di direttive di adeguamento dei comuni.

Poiché lo Stato aveva disciplinato l'agriturismo con legge 20 febbraio 2006, n. 96,¹⁵⁵⁶ e la Corte costituzionale aveva dichiarato anticostituzionali alcune disposizioni della legge in base alla competenza esclusiva delle Regioni,¹⁵⁵⁷ la Provincia emanò con legge provinciale 19 settembre 2008, n. 7,¹⁵⁵⁸ una nuova disciplina dell'agriturismo, che oltre alla ospitalità comprende anche la somministrazione di pasti e bevande presso la sede aziendale ("Hofschank"), su malghe in esercizio ("Almschank") e nei ristoranti di campagna.¹⁵⁵⁹

La Corte costituzionale si è più volte espressa in merito alla disciplina delle professioni turistiche, ritenendo prevalente la competenza concorrente nella materia delle professioni (art. 117, comma 3, Cost.) e non la competenza primaria o residuale degli enti territoriali regionali in materia di turismo, come ad esempio nella sentenza espressa in seguito all'impugnazione, da parte della Regione Veneto, delle disposizioni concernenti l'esercizio delle attività di guida turistica e di accompagnatore turistico:

„Questa Corte ritiene che, quale che sia il settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetta sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. L'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente dello Stato [...] prescinde, cioè, dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina

¹⁵⁵⁴ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 10 del 5.3.2002.

¹⁵⁵⁵ Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 32 del 7.8.2007.

¹⁵⁵⁶ GU n. 63 del 16.3.2006.

¹⁵⁵⁷ Corte cost. - sentenza n. 339/2007.

¹⁵⁵⁸ BUR n. 40 del 30.9.2008.

¹⁵⁵⁹ Riguardo all'alpicoltura vedi sub IV.16.

uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario."¹⁵⁶⁰

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, al legislatore nazionale spetta in particolare la determinazione dei "*profili professionali*" e dei "*requisiti necessari per il relativo esercizio*".¹⁵⁶¹

La legge provinciale 23 novembre 2010, n. 14,¹⁵⁶² con il relativo regolamento di esecuzione, d.p.p. 12 gennaio 2012, n. 3,¹⁵⁶³ riguarda l'ordinamento delle aree sciabili attrezzate.

Con d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79,¹⁵⁶⁴ il legislatore nazionale ha stabilito una novella della disposizione statale del turismo: l'art. 3, comma 1, lettera l, del d.lgs. n. 79/2011 abroga la legge-quadro n. 35/2001, l'allegato 1 del d.lgs. n. 79/2011 costituisce un testo unico delle norme in materia di turismo ("*Codice della normativa statale in tema di turismo*"). Nella sentenza n. 80/2012 la Corte costituzionale esaminò questa disposizione in seguito all'impugnazione del Codice da parte di alcune regioni a statuto ordinario. Fu considerato rilevante che il Governo secondo la delega aveva solo l'incarico di semplificare lo stato giuridico attraverso la redazione di testi unici, ma non di creare nuove disposizioni in una materia di competenza regionale:

*"Esula dall'ambito della delega [...] il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato, ma coinvolge quella delle Regioni, sia nel rapporto tra principi fondamentali e legislazione di dettaglio, nelle materie di competenza concorrente, sia, a fortiori, nell'esercizio del potere di avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, sulla base dell'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza regionale residuale."*¹⁵⁶⁵

Anche in merito al rapporto tra delega e decreto legislativo la Corte costituzionale rileva dei difetti:

¹⁵⁶⁰ Corte cost. sentenza n. 222/2008, punto 7 del c.i.d.

¹⁵⁶¹ *Ex multis* Corte cost. sentenze n. 271/2009 punto 2.1 del c.i.d.; n. 132/2010 punto 3.1 del c.i.d.

¹⁵⁶² BUR n. 48 del 30.11.2010.

¹⁵⁶³ BUR n. 24 del 24.1.2012.

¹⁵⁶⁴ Suppl. ord. n. 139 alla GU n. 129 del 6.6.2011.

¹⁵⁶⁵ Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 5.5 del c.i.d.

"[...] non si rinviene alcun principio e criterio direttivo nella materia 'turismo' [...]. Anche dal punto di vista del rapporto complessivo tra delega e decreto legislativo, si deve riscontrare [...] una evidente distonia. [...] Lo scrutinio sulla carenza di delega prescinde quindi dalla correttezza dell'avocazione delle competenze legislative da parte dello Stato, ed è volto piuttosto a verificare se questo accentramento di competenze sia stato [...] voluto e autorizzato dalla legge del Parlamento. Al riguardo, si deve concludere per la soluzione negativa, giacché la finalità fondamentale di semplificazione, che costituiva la ratio propria della legge n. 246 del 2005, era quella di creare insiemi normativi coerenti, a partire da una risistemazione delle norme vigenti, sparse e non coordinate, apportando quelle modifiche rese necessarie dalla composizione unitaria delle stesse. I rapporti tra Stato e Regioni stanno evidentemente su un altro piano e la modifica della loro disciplina richiede scelte di politica legislativa, che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento."¹⁵⁶⁶

In seguito la Corte costituzionale giudica la conformità costituzionale del d.lgs. n. 79/2011 e in particolare la conformità con i criteri nella delega del Parlamento (semplificazione, ma non nuova regolamentazione) in base alle singole disposizioni del Codice.¹⁵⁶⁷ Per questo motivo la maggioranza delle disposizioni impugnate dalle regioni viene dichiarata anticostituzionale.¹⁵⁶⁸ Ad esempio è anticostituzionale la disposizione sulla classificazione delle strutture ricettive di cui all'articolo 8 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011, poiché secondo l'art. 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal d.P.C.m. 13 settembre 2002, questa materia era già attribuita alle Regioni e alle Province autonome.¹⁵⁶⁹ Lo stesso vale anche per le nuove disposizioni sulla classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive,¹⁵⁷⁰ sulla pubblicità dei prezzi¹⁵⁷¹ o sulle agenzie di viaggio.¹⁵⁷²

La Corte costituzionale ritiene invece costituzionalmente legittime le disposizioni relative alle imprese turistiche:

„L'art. 4, commi 1 e 2, contiene norme che regolano le imprese turistiche. Si tratta di una sostanziale riproduzione dell'art. 7 della legge 29 marzo 2001, n. 135 [...]. La disciplina in questione non incide sui rapporti tra Stato e Regioni in materia turistica, ma si mantiene nell'ambito della materia «ordinamento civile», di competen-

¹⁵⁶⁶ Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 5.7 del c.i.d.

¹⁵⁶⁷ Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6 del c.i.d.

¹⁵⁶⁸ Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.1 del c.i.d.

¹⁵⁶⁹ Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.5 del c.i.d.

¹⁵⁷⁰ Art. 10 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79/2011; Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.7 del c.i.d.

¹⁵⁷¹ Art. 11, comma 1, dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79/2011; Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.8 del c.i.d.

¹⁵⁷² Art. 18 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79/2011; Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.14 del c.i.d.

*za esclusiva dello Stato. Pertanto [...] non ridonda in una lesione delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni [...].*¹⁵⁷³

Ritiene che lo stesso valga per l'art. 19 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011, che impone alle agenzie di viaggio e turismo di stipulare polizze assicurative in relazione al valore dei servizi offerti, risultanti dal contratto stipulato con il cliente, trattandosi di una disposizione a tutela del cliente e che quindi rientra nella materia dell'ordinamento civile.¹⁵⁷⁴ Infine dichiara costituzionalmente legittima anche la disposizione dell'art. 24 dell'allegato 1 al d.lgs. n. 79/2011, relativa all'incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico:

*„Il censurato art. 24 sottende [...] un principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica. Peraltro, l'attività di valorizzazione e di promozione svolta a livello nazionale dallo Stato [...] non inibisce alle Regioni di intervenire attraverso analoghe attività volte a promuovere e a valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale. [...] siffatto principio in tema di «valorizzazione dei beni culturali» non altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni ma, al contrario, ne esalta le potenzialità in quanto permette di evidenziare come lo scopo perseguito da Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza, non possa che essere quello di realizzare un incremento qualitativo dell'offerta turistica.»*¹⁵⁷⁵

La legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9,¹⁵⁷⁶ riguarda il finanziamento in materia di turismo e introduce le imposte previste dall'art. 72 StA,¹⁵⁷⁷ nello specifico l'imposta comunale di soggiorno (art. 1) e l'imposta provinciale sul turismo (art. 2). Con d.p.p. 1 febbraio 2013, n. 4,¹⁵⁷⁸ sull'imposta comunale di soggiorno fu emanato anche il relativo regolamento di esecuzione. L'applicazione dell'imposta avverrà secondo modalità da stabilirsi con regolamento di esecuzione, da emanarsi qualora venga accertato il mancato raggiungimento dell'importo annuo di 18 milioni di euro di autofinanziamento da parte delle associazioni turistiche. Entrambe le imposte hanno lo scopo di garantire e rafforzare la base di finanziamento degli incentivi al turismo (art. 1 della l.p. n. 9/2012) e sono "finalizzati ad interventi di rilevanza turistica" (art. 3 della l.p. n. 9/2012).

¹⁵⁷³ Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.4 del c.i.d.

¹⁵⁷⁴ Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.15 del c.i.d.

¹⁵⁷⁵ C. cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.19 del c.i.d.

¹⁵⁷⁶ BUR n. 22 del 29.5.2012.

¹⁵⁷⁷ Riguardo all'art. 72 StA cfr. sub III.8.B.

¹⁵⁷⁸ BUR n. 6 del 5.2.2013.

La legge provinciale 5 dicembre 2012, n. 21,¹⁵⁷⁹ sulla disciplina delle professioni turistiche riguarda le attività di guida turistica e accompagnatore turistico e con l'articolo 13 inserisce disposizioni nella legge provinciale n. 33/1991 (Ordinamento delle guide alpine – Guide sciatori), che introducono tra l'altro l'attività e la professione di istruttore di guida alpina e di accompagnatore di media montagna. In seguito all'impugnazione di alcune disposizioni della legge provinciale n. 21/2012 da parte del Governo, la Corte costituzionale si è espressa con sentenza n. 311/2013 e ha dichiarato il ricorso in toto inammissibile:

„Questa Corte ha ripetutamente affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, e in un ambito materiale inciso dalle competenze statutarie, l'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 [...], determina l'inammissibilità del ricorso statale (ex plurimis, sentenze n. 288 del 2013 e n. 90 del 2011).”¹⁵⁸⁰

Ciononostante il legislatore provinciale ha modificato tutte le disposizioni impugnate dallo Stato: l'art 3, comma 1, lettera b, della l.p. n. 21/2012 fu sostituito dall'art. 8, comma 1, della l.p. n. 26 settembre 2014, n. 7¹⁵⁸¹. Nella versione originale la disposizione prevedeva che le guide turistiche (ma non gli accompagnatori turistici), che avessero ottenuto l'abilitazione in un'altra regione o in provincia di Trento, dovessero comunque sostenere l'esame di abilitazione in Provincia di Bolzano ai sensi dell'art. 6, l.p. n. 21/2012. Poiché la limitazione territoriale fu abrogata a livello nazionale con l'art. 3, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97,¹⁵⁸² (“L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale.”), anche la Provincia osservò questa nuova disposizione. Ora sia le guide turistiche che gli accompagnatori turistici possono svolgere la propria attività, sia che abbiano conseguito l'abilitazione in provincia di Bolzano che in un'altra regione o provincia autonoma.

L'art. 7, comma 1, lettera e), della l.p. n. 21/2012 (esonero dall'obbligo di possedere l'abilitazione professionale e di presentare la segnalazione certificata di inizio attività per chi accompagna persone in pullman in gite in Alto Adige, con punti

¹⁵⁷⁹ BUR n. 50 del 11.12.2012.

¹⁵⁸⁰ Corte cost. sentenza n. 311/2013, punto 3 del c.i.d.

¹⁵⁸¹ Num. straord. n. 1 del BUR n. 38 del 26.9.2014.

di partenza e arrivo in Alto Adige) fu già abrogato dall'art. 38, comma 1, lettera f), della l.p. 20 dicembre 2012, n. 22,¹⁵⁸³, mentre l'art. Art 7, comma 1, lettera d), della l.p. n. 21/2012, fu sostituito dall'art. 8, comma 3, della l.p. n. 7/2014. Questa disposizione stabiliva che i dipendenti delle organizzazioni turistiche e dell'Agenzia "Alto Adige Marketing", erano abilitati ad accompagnare gli ospiti nelle visite delle località site nel proprio territorio di competenza, senza dovere possedere l'abilitazione professionale o presentare la segnalazione certificata di inizio attività. Con questa modifica l'esonero dall'obbligo succitato fu esteso alle persone facenti parte di un'associazione iscritta al registro del volontariato (ONLUS) o di una società cooperativa; in questo caso le ONLUS o le società cooperative devono ottenere l'autorizzazione dal comune territorialmente competente, a condizione che siano soddisfatti i principi del volontariato e del legame con il territorio e che la loro attività persegua lo scopo della valorizzazione del patrimonio paesaggistico, artistico e storico.

L'art. 13, comma 2, della l.p. 21/2012 ha inserito, disciplinandola, l'attività di accompagnatore di media montagna nella legge provinciale n. 33/1991 (Ordinamento delle guide alpine – Guide sciatori) (art. 8/ter). Questa disposizione fu abrogata dall'art. 14, comma 1, lettera d), della l.p. n. 7/2014. Al contempo con l'art. 6 della l.p. n. 7/2014 fu inserita nella legge provinciale n. 33/1991 una nuova disciplina dell'accompagnamento di media montagna e dell'attività di accompagnatore di media montagna, questa volta agli articoli 17/bis e 17/ter. La nuova disciplina non comprende più l'attività di far conoscere ed apprezzare *"il paesaggio e le bellezze naturali, nonché gli aspetti storici, etnografici e topografici dei luoghi in cui si svolgono le escursioni"*, ma si limita al mero accompagnamento di escursionisti su sentieri.

Mentre prima era fatta salva l'applicazione della legge provinciale n. 33/1991 per i titolari di aziende nell'ambito dell'agriturismo, i titolari di esercizi ricettivi e di affittacamere, ora l'attività di accompagnamento di mezza montagna è subordinata

¹⁵⁸² GU n. 194 del 20.08.2013.

¹⁵⁸³ BUR n. 1 del 2.1.2013.

alla legge provinciale solamente nel caso in cui sia effettuata nell'ambito di apposite organizzazioni. Previa frequenza di un corso e superamento del relativo esame si può chiedere l'iscrizione nell'elenco speciale degli accompagnatori e in seguito utilizzare la denominazione "accompagnatore di media montagna" o "guida di media montagna". Dapprima era di competenza della Giunta provinciale determinare l'ambito territoriale, le condizioni e le modalità dell'esercizio della professione e solo le guide alpine e gli aspiranti guida potevano da subito svolgere l'attività di accompagnatore di media montagna.

Il decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83,¹⁵⁸⁴ contiene, oltre ad alcuni provvedimenti per la promozione del turismo, anche una norma procedurale: ai sensi dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 83/2014, „l'avvio e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive“ (lett. a) e „l'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo, nel rispetto dei requisiti professionali, di onorabilità e finanziari, previsti dalle competenti leggi [...] delle province autonome di Trento e di Bolzano“ (lett. b), d'ora in poi soggiacciono all'istituto della segnalazione certificata di inizio attività; l'art. 13, comma 2, del decreto-legge n. 83/2014 obbliga le Regioni e le Province autonome all'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di semplificazione previsti dal comma 1.

D. Conclusioni

In materia di turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci (art. 8, n. 20 StA) si possono complessivamente riscontrare sia sviluppi positivi sia negativi.

Nell'arco temporale dal 1992 al 2001 la Corte costituzionale ha confermato la competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di promozione turistica all'estero. Degna di nota è anche la soppressione del Ministero del Turismo a seguito di un referendum abrogativo, cosicché il ruolo dello Stato in materia di turismo entrò in secondo piano e di conseguenza le Regioni in generale e anche la Provincia autonoma di Bolzano ottennero un raggio di azione più ampio.

Nel 2002 le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, in attuazione dell'art. 10 d.lgs. n. 112/1998, furono ampliate con le competenze nelle materie promozione e sostegno e costituzione di consorzi turistico-alberghieri.

A partire dalla riforma costituzionale del 2001 la materia del turismo rientra tra le potestà legislative regionali residuali ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione. La giurisprudenza della Corte costituzionale si caratterizza per il fatto che raramente vengono fatte valere potestà legislative esclusive dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., nei confronti delle regioni. Ne consegue una giurisprudenza poco centralistica. La Corte costituzionale difficilmente distingue tra competenza statutaria e residuale, ma consente, in base alla necessità di criteri unitari, una limitazione delle competenze autonome attraverso disposizioni dello Stato, accertando l'osservanza del principio di leale collaborazione.

Limitazioni della potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano risultano tuttavia riguardo alle professioni turistiche. La Corte costituzionale considera titolo di legittimazione prevalente la competenza regionale concorrente in materia di professioni ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. e non la competenza primaria statutaria ai sensi dell'art. 8, n. 20, StA. Perciò ritiene che sia di competenza dello Stato la disciplina dei profili professionali e la determinazione dei requisiti necessari all'esercizio delle attività professionali e che quindi la Provincia autonoma abbia da attenersi ai principi della legislazione statale in materia.

Tuttavia non poche limitazioni dell'autonomia legislativa e amministrativa della Provincia autonoma di Bolzano sono attribuibili anche alle prescrizioni del diritto dell'Unione, in particolare in materia di libera prestazione di servizi e di libertà di stabilimento.

¹⁵⁸⁴ GU n. 125 del 31.5.2014. Convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106 (GU n. 175 del 30.7.2014).

21. Agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica (art. 8, comma 1, n. 21, StA)

A. Situazione nel 1992

La competenza legislativa primaria nelle materie agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine e bonifica di cui all'art. 8, comma 1, n. 21, StA è stata attribuita alla Provincia autonoma in esecuzione della misura 9 del Pacchetto. La definizione dettagliata contenuta nell'art. 8, comma 1, n. 21, StA non può celare il fatto che l'agricoltura e le foreste costituiscono vere e proprie materie di competenza provinciale, mentre gli altri termini non sono riferiti a materie a sé stanti, bensì a competenze specifiche dell'agricoltura e delle foreste. L'agricoltura e le foreste si intrecciano con varie materie di competenza provinciale: urbanistica (art. 8, comma 1, n. 5, StA),¹⁵⁸⁵ tutela del paesaggio (art. 8, comma 1, n. 6, StA),¹⁵⁸⁶ usi civici (art. 8, comma 1, n. 7, StA),¹⁵⁸⁷ minime proprietà colturali e ordinamento dei masi chiusi (art. 8, comma 1, n. 8, StA),¹⁵⁸⁸ caccia e pesca (art. 8, comma 1, n. 15, StA)¹⁵⁸⁹ nonché alpicoltura (art. 8, comma 1, n. 16, StA).¹⁵⁹⁰

Con DPR 20 gennaio 1973, n. 115,¹⁵⁹¹ sono stati trasferiti alle Province autonome di Trento e di Bolzano i beni attinenti all'agricoltura e alle foreste,¹⁵⁹² che erano di proprietà dello Stato, nonché le foreste,¹⁵⁹³ che facevano parte del patrimonio della Regione.

¹⁵⁸⁵ Per ulteriori dettagli vedi sub IV 5.

¹⁵⁸⁶ Per ulteriori dettagli vedi sub IV 6.

¹⁵⁸⁷ Per ulteriori dettagli vedi sub IV 7.

¹⁵⁸⁸ Per ulteriori dettagli vedi sub IV 8.

¹⁵⁸⁹ Per ulteriori dettagli vedi sub IV 15.

¹⁵⁹⁰ Per ulteriori dettagli vedi sub IV 16.

¹⁵⁹¹ Suppl. ord. alla GU n. 101 del 18.4.1973.

¹⁵⁹² Art. 8, comma 1, lett. c), del DPR 115/1973.

¹⁵⁹³ Art. 4, comma 1, del DPR 115/1973.

Il contenuto della materia agricoltura e foreste è stato definito con le relative norme di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 279.¹⁵⁹⁴ A tale riguardo va sottolineata, in primo luogo, l'ampia riserva di competenza statale contenuta nell'art. 8 del DPR 279/1974:

"Resta ferma la competenza degli organi statali in ordine:

- a) ai rapporti internazionali e con la Comunità economica europea;*
- b) alla applicazione di regolamenti ed altri atti della Comunità economica europea concernenti la politica dei prezzi e dei mercati;¹⁵⁹⁵*
- c) alla ricerca e sperimentazione scientifica di interesse nazionale in agricoltura e foreste;*
- d) all'importazione, esportazione ed al transito di piante o parti di piante e semi di provenienza estera; all'importazione ed esportazione di bestiame da allevamento e da riproduzione, nonché di materiale seminale; al rilascio di certificati fitopatologici per l'esportazione, il transito e l'importazione di prodotti agricoli;*
- e) al commercio internazionale dei prodotti agricoli e zootecnici;*
- f) agli interventi per la regolazione del mercato agricolo, compresi quelli effettuati in favore di organismi associativi di produttori agricoli;*
- g) alla repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze ad uso agrario e di prodotti agrari;¹⁵⁹⁶*
- h) alla alimentazione;*
- i) al rilascio delle licenze di porto d'armi per uso di caccia;*
- j) al fondo di solidarietà nazionale per le calamità naturali e le avversità atmosferiche;¹⁵⁹⁷*
- k) alla tenuta dei registri delle varietà dei prodotti sementieri."*

L'art. 66 del DPR 616/1977 riguarda le funzioni amministrative trasferite alle Regioni a statuto ordinario in materia di agricoltura e foreste, mentre alla Provincia autonoma, in conformità alla disciplina dettata dal DPR 526/1987, sono state estese tutte le funzioni amministrative per la parte che già non le spettava per competenza propria.¹⁵⁹⁸

"Le funzioni amministrative nella materia «agricoltura e foreste» concernono: le coltivazioni della terra e le attività zootecniche e l'allevamento di qualsiasi specie con le relative produzioni, i soggetti singoli o associati che vi operano, i mezzi e gli strumenti che vi sono destinati; la difesa e la lotta fitosanitaria; i boschi, le foreste e le attività di produzione forestale e di utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali; la

¹⁵⁹⁴ GU n. 196 del 26.7.1974.

¹⁵⁹⁵ Vedi anche C. cost. – sentenze n. 304 CID pt. 2.4; n. 433/1987 CID pt. 1.1.

¹⁵⁹⁶ Vedi anche C. cost. – sentenza n. 745/1988 CID pt. 3.4.

¹⁵⁹⁷ Vedi anche C. cost. – sentenza n. 965/1988 CID pt. 4.

¹⁵⁹⁸ Riguardo al DPR 616/1977, vedi in generale sub III 3.B.

raccolta, conservazione, trasformazione ed il commercio di prodotti agricoli, silvo-pastorali e zootecnici da parte di imprenditori agricoli singoli o associati; gli interventi a favore dell'impresa e della proprietà agraria singola e associata; le attività di divulgazione tecnica e di preparazione professionale degli operatori agricoli e forestali; le attività di ricerca e sperimentazione di interesse regionale; le destinazioni agrarie delle terre di uso civico oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici; il demanio armentizio; la bonifica integrale e montana; [...].

Le funzioni predette comprendono anche:

a) la propaganda per la cooperazione agricola, la propaganda, la divulgazione tecnica e l'informazione socio-economica in agricoltura, la formazione e qualificazione professionali degli operatori agricoli, l'assistenza aziendale ed internazionale nel settore agricolo e forestale;

b) il miglioramento fondiario e l'ammodernamento delle strutture fondiarie;

c) gli interventi di incentivazione e sostegno della cooperazione e delle strutture associative per la coltivazione, la lavorazione ed il commercio di prodotti agricoli;

d) il miglioramento e incremento zootecnico, il servizio diagnostico nelle malattie trasmissibili degli animali e delle zoonosi, la gestione dei centri di fecondazione artificiale;

e) ogni altro intervento sulle strutture agricole anche in attuazione di direttive e regolamenti comunitari, ivi compresa l'erogazione di incentivi e contributi. [...]."

Il DPR 616/1977 definisce altresì le funzioni amministrative concernenti la conservazione e trasformazione di prodotti agricoli,¹⁵⁹⁹ le foreste,¹⁶⁰⁰ la promozione e agevolazione di produzioni agricole,¹⁶⁰¹ i consorzi di bonifica,¹⁶⁰² la difesa contro le malattie delle piante coltivate¹⁶⁰³ nonché l'assistenza agli utenti di motori agricoli.¹⁶⁰⁴

La competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di agricoltura si articola nelle seguenti sottocategorie: miglioramento fondiario, sperimentazione agraria, difesa fitosanitaria, zootecnia, incentivazione dell'agricoltura e igiene degli alimenti.

Per quanto concerne la competenza del legislatore provinciale in materia di miglioramento fondiario¹⁶⁰⁵ alla data del 1992, si rinvia alla legge provinciale 11 giu-

¹⁵⁹⁹ Art. 67 del DPR 616/1977.

¹⁶⁰⁰ Art. 69 del DPR 616/1977.

¹⁶⁰¹ Art. 72 del DPR 616/1977.

¹⁶⁰² Art. 73 del DPR 616/1977.

¹⁶⁰³ Art. 74 del DPR 616/1977.

¹⁶⁰⁴ Art. 76 del DPR 616/1977.

¹⁶⁰⁵ In merito a questa competenza le relative norme di attuazione di cui al DPR 279/1974 si limitano a stabilire, nell'art. 4, il discioglimento del consorzio di bonifica Monte-S. Michele.

gno 1975, n. 28.¹⁶⁰⁶ L'articolo 1 della l.p. 28/1975 prevede che la Provincia autonoma di Bolzano esegua opere di bonifica direttamente o per il tramite dei consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, rinviando per quanto attiene alle relative funzioni all'articolo 2, comma 2, del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215.¹⁶⁰⁷ L'articolo 2, comma 2, del R.D. 215/1933 contempla, tra l'altro, le seguenti funzioni:

"[...] a) le opere di rimboschimento e ricostituzione di boschi deteriorati, di correzione dei tronchi montani dei corsi di acqua, di rinsaldamento delle relative pendici, anche mediante creazione di prati o pascoli alberati, di sistemazione idraulico-agraria delle pendici stesse, in quanto tali opere siano volte ai fini pubblici della stabilità del terreno e del buon regime delle acque; b) le opere di bonificazione dei laghi e stagni, delle paludi e delle terre paludose o comunque deficienti di scolo; c) il consolidamento delle dune e la piantagione di alberi frangivento; d) le opere di provvista di acqua potabile per le popolazioni rurali; e) le opere di difesa dalle acque, di provvista e utilizzazione agricola di esse; [...]."

La normativa di dettaglio in materia di miglioramento fondiario è stata ulteriormente specificata dalla legge provinciale 8 novembre 1982, n. 34,¹⁶⁰⁸ disciplinando l'amministrazione dei consorzi di bonifica e la ricomposizione fondiaria.

La competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano nelle materie sperimentazione agraria e difesa fitosanitaria alla data del 1992 si può evincere da due norme del DPR 279/1974. L'ampiezza dell'autonoma sfera di competenza in materia di sperimentazione agraria è stata circoscritta dall'art. 8, comma 1, lettera c), del DPR 279/1974, nel senso che resta ferma la competenza degli organi statali in ordine alla sperimentazione scientifica di interesse nazionale. Per quanto riguarda la difesa fitosanitaria, si rinvia invece all'art. 12 del DPR 279/1974:

"L'osservatorio fitopatologico di Bolzano, pur esercitando in base alle direttive del Ministero dell'agricoltura e delle foreste le funzioni riservate allo Stato, è trasferito alla Provincia di Bolzano.

L'osservatorio fitopatologico continuerà a provvedere, in base alle direttive degli organi statali, al rilascio dei certificati fitopatologici per le esportazioni, il transito e le importazioni."

¹⁶⁰⁶ BUR n. 34 del 8.7.1975.

¹⁶⁰⁷ GU del Regno d'Italia n. 79 del 4.4.1933.

¹⁶⁰⁸ BUR n. 53 del 16.11.1982.

A prescindere da ciò, l'art. 13 del DPR 279/1974 equipara i certificati fitopatologici rilasciati dagli uffici delle Province autonome ai certificati rilasciati dagli uffici dipendenti dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.¹⁶⁰⁹

Sulla base di queste disposizioni sono state emanate, con legge provinciale 3 novembre 1975, n. 53,¹⁶¹⁰ delle norme per configurare la competenza in questione. Va sottolineato l'istituzione del Centro provinciale di sperimentazione agraria e forestale Laimburg,¹⁶¹¹ a cui sono stati attribuiti compiti assai estesi.¹⁶¹² Un'ulteriore configurazione dell'autonoma sfera di competenza è intervenuta con legge provinciale 23 marzo 1981, n. 8,¹⁶¹³ recante norme per la protezione delle colture agrarie e per il controllo dei vivai.

Per quanto concerne la zootecnia, l'articolo 9 del DPR 279/1974 prevede che il legislatore provinciale stabilisca i requisiti e le condizioni richiesti per l'ammissione al libro genealogico delle razze riconosciute dalla legislazione statale. Inoltre, con legge provinciale viene disciplinato il controllo della produzione e del commercio di sementi e di altro materiale di moltiplicazione.¹⁶¹⁴

Le funzioni riconosciute dalle norme di attuazione in materia di zootecnia hanno subito delle limitazioni in seguito all'entrata in vigore della legge 15 gennaio 1991, n. 30, (*Disciplina della riproduzione animale*),¹⁶¹⁵ che ha introdotto delle norme di dettaglio in tale materia. Secondo l'articolo 1, comma 2, della legge 30/1991 le disposizioni di questa legge che attuano la normativa comunitaria (oramai diritto dell'UE) costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale;¹⁶¹⁶ in palese contrasto con l'articolo 9 del DPR 279/1974 detta legge ha, tra l'altro, affi-

¹⁶⁰⁹ Art. 13 del DPR 279/1974.

¹⁶¹⁰ BUR n. 57 del 20.11.1975.

¹⁶¹¹ Art. 3 della l.p. 53/1975.

¹⁶¹² Tali compiti sono stati inizialmente specificati nell'art. 4 della l.p. 53/1975, formulazione successivamente sostituita dall'art. 2 della l.p. 3 agosto 1983, n. 26, (BUR n. 42 del 16.8.1983) come segue: "*L'attività del centro consiste in ricerche di base e in ricerche finalizzate, nonché nell'esecuzione di sperimentazioni e in tutte le attività a queste connesse, al fine di migliorare le cognizioni e le tecniche relative ai vari settori dell'agricoltura e della silvicoltura provinciale.*"

¹⁶¹³ BUR n. 20 del 14.4.1981.

¹⁶¹⁴ Art. 9, comma 2, del DPR 279/1974.

¹⁶¹⁵ GU n. 24 del 29.1.1991.

¹⁶¹⁶ L'art. 1, comma 2, della legge 30/1991 recita: "*Nei limiti in cui attuino la normativa comunitaria, le disposizioni della presente legge costituiscono altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.*"

dato la tenuta dei libri genealogici alle associazioni nazionali di allevatori. La Corte costituzionale, adita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, ha sottolineato che non sussistono i presupposti per poter qualificare la legge 30/1991 come norma fondamentale di riforma economico-sociale,¹⁶¹⁷ contestando la violazione dell'art. 8, comma 1, n. 21, StA:

*"Disponendo in questi termini il legislatore statale ha, peraltro, adottato una tecnica normativa del tutto impropria e irrazionale, che ha forzato il quadro dei limiti costituzionali predisposti per le competenze legislative degli enti territoriali dotati di speciali autonomia, apportando, di conseguenza, una lesione – più che al potere di attuazione delle direttive comunitarie spettante alle Province ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987 [...] – alla competenza primaria delle stesse Province in tema di «patrimonio zootecnico»."*¹⁶¹⁸

Di conseguenza sono applicabili alle Province autonome solo quelle disposizioni della legge 30/1991 che sono direttamente attuative della normativa comunitaria.¹⁶¹⁹ L'effetto immediato di questa pronuncia è stato il ripristino della competenza provinciale in tema di tenuta dei libri genealogici, sancita dall'articolo 9 del DPR 279/1974.

Con legge provinciale 11 gennaio 1975, n. 2,¹⁶²⁰ sono stati introdotti provvedimenti urgenti per la zootecnia, prevedendo in primo luogo premi, contributi e aiuti; con legge provinciale 26 luglio 1978, n. 37,¹⁶²¹ è stata regolamentata la fecondazione artificiale degli animali; con legge provinciale 12 gennaio 1983, n. 3,¹⁶²² si è provveduto a disciplinare l'esercizio delle funzioni in materia veterinaria e a riordinare i servizi veterinari, mentre con legge provinciale 29 giugno 1989, n. 1,¹⁶²³ sono state emanate norme per la tutela dell'apicoltura.

L'incentivazione dell'agricoltura alla data del 1992 riguarda, tra l'altro, i seguenti aspetti: il potenziamento dell'assistenza tecnica e socio-economica (legge provinciale 29 agosto 1972, n. 24¹⁶²⁴), le misure di emergenza in agricoltura (legge

¹⁶¹⁷ C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 3.

¹⁶¹⁸ C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 3.

¹⁶¹⁹ C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 3.

¹⁶²⁰ BUR n. 8 del 4.2.1975.

¹⁶²¹ BUR n. 43 del 5.9.1978.

¹⁶²² BUR n. 4 del 25.1.1983.

¹⁶²³ BUR n. 32 del 18.07.1989.

¹⁶²⁴ BUR n. 44 del 26.09.1972.

provinciale 29 novembre 1973, n. 83¹⁶²⁵), gli interventi a favore dell'agricoltura (legge provinciale 11 gennaio 1974, n. 11¹⁶²⁶), i sussidi a favore di associazioni agrarie di mutua assicurazione bestiame (legge provinciale 11 novembre 1974, n. 20¹⁶²⁷), i provvedimenti urgenti per la zootecnia (legge provinciale 11 gennaio 1975, n. 2¹⁶²⁸), l'istituzione di un fondo di rotazione per la zootecnia e la meccanizzazione agricola (legge provinciale 22 maggio 1980, n. 12¹⁶²⁹), la difesa dalle avversità atmosferiche (legge provinciale 16 aprile 1985, n. 8¹⁶³⁰) ed i provvedimenti di assistenza creditizia per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice (legge provinciale 10 dicembre 1987, n. 31¹⁶³¹).

La competenza legislativa della Provincia autonoma in materia di incentivazione dell'agricoltura è stata fortemente limitata in forza della legge 27 dicembre 1977, n. 984,¹⁶³² che disciplina il coordinamento degli interventi di sostegno in vari settori dell'agricoltura, come ad esempio la zootecnia, la frutticoltura, l'orticoltura, la forestazione, l'irrigazione e la viticoltura.¹⁶³³ Con la legge 984/1977 fu istituito il *Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare*,¹⁶³⁴ cui fu affidato il compito di predisporre uno schema di piano agricolo nazionale, al quale si dovevano adeguare anche le Province autonome di Trento e di Bolzano.¹⁶³⁵

Detta limitazione è stata censurata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 340/1983:

*"Nella presente controversia, ci troviamo di fronte a un diffuso e dettagliato complesso di prescrizioni, che investono la materia dell'agricoltura e foreste sotto molteplici aspetti sopra richiamati [...]. Si è così delineata una capillare e penetrante interferenza della normazione statale nella sfera che si assume lesa."*¹⁶³⁶

¹⁶²⁵ BUR n. 54 del 18.12.1973.

¹⁶²⁶ BUR n. 5 del 29.1.1974.

¹⁶²⁷ BUR n. 56 del 03.12.1974.

¹⁶²⁸ BUR n. 8 del 4.2.1975.

¹⁶²⁹ BUR n. 31 del 10.6.1980.

¹⁶³⁰ BUR n. 20 del 30.4.1985.

¹⁶³¹ BUR n. 57 del 22.12.1987.

¹⁶³² GU n. 8 del 9.1.1978.

¹⁶³³ La legge recava il titolo: "*Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani.*"

¹⁶³⁴ L'art. 2 della legge 984/1977 parla del *Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare (CIPAA)*.

¹⁶³⁵ Art. 3 della legge 984/1977.

¹⁶³⁶ C. cost. – sentenza n. 340/1983 CID pt. 6.2.

La Corte costituzionale ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 984/1977 per la parte in cui la disciplina ivi prevista concerne le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Un'ulteriore limitazione della competenza legislativa e amministrativa in materia di incentivazione dell'agricoltura è stata introdotta con l'art. 17 della legge 1° agosto 1981, n. 423.¹⁶³⁷ Tale norma ha equiparato le Province autonome alle Regioni a statuto ordinario. Anche le autonomie speciali, nell'erogare le provvidenze statali per l'agricoltura, erano tenute a conformarsi alla disciplina dettata dalla legge 423/1981, con conseguente esclusione di qualsiasi margine di discrezionalità.¹⁶³⁸ Con sentenza n. 357/1985 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge 423/1981 per la parte riguardante la limitazione dell'autonoma potestà provinciale:

"[...] ad avviso della Corte i vincoli che circondano l'erogazione degli stanziamenti in questione vulnerano il nucleo della competenza provinciale proprio per via dell'art. 17, là dove è prescritta l'osservanza delle destinazioni di spesa, che risultano, in ciascun articolo censurato, dalle previsioni del legislatore. Il margine di scelta e di apprezzamento lasciato alla Provincia, non diversamente dalle Regioni a Statuto ordinario, si riduce, infatti, alla facoltà di variare la devoluzione delle somme loro assegnate, sempre nell'ambito, tuttavia, al quale la spesa è destinata. Il risultato è incompatibile con le esigenze ed il rango dell'autonomia speciale."¹⁶³⁹

La sentenza della Corte costituzionale n. 116/1991 è stata pronunciata per incentivare l'agricoltura. La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 9 aprile 1990, n. 87, (*Interventi urgenti per la zootecnia*),¹⁶⁴⁰ garantendo in tal modo alle Province autonome di poter agire autonomamente in materia di incentivazione dell'agricoltura:

"L'approvazione dei progetti di ristrutturazione e sviluppo presentati dalle imprese di allevamento, produzione, trasformazione e commercializzazione di prodotto zootecnici [...] sono tutti, interventi di natura concreta e puntuale che, ove non risultino giustificati dalla presenza di un comprovato interesse di carattere nazionale, si pre-

¹⁶³⁷ GU n. 216 del 7.8.1981.

¹⁶³⁸ L'art. 17 della legge 423/1981 recitava: "Le Regioni a Statuto ordinario e speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le organizzazioni professionali, sindacali e cooperative maggiormente rappresentative a livello regionale, nonché le associazioni e le unioni dei produttori di cui alla legge 20 ottobre 1978, n. 674 e legge 27 luglio 1967, n. 622, possono apportare all'occorrenza, secondo propri programmi d'intervento, eventuali variazioni alla devoluzione delle somme loro assegnate, nell'ambito delle destinazioni di cui alla presente legge." Cfr. in merito all'autonomia finanziaria sub III 8.

¹⁶³⁹ C. cost. – sentenza n. 357/1985 CID pt. 5.

¹⁶⁴⁰ GU n. 98 del 28.4.1990.

*sentano lesivi delle attribuzioni spettanti, in materia di agricoltura, alle Regioni ed alle Province autonome.*¹⁶⁴¹

Parimenti, con sentenza n. 204/1991, la Corte costituzionale ha risolto, a favore del legislatore provinciale, un conflitto di attribuzione sorto tra il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e le Province autonome. Con decreto 28 maggio 1990, n. 351,¹⁶⁴² il Ministro dell'agricoltura e delle foreste aveva dettato una disciplina così minuziosa circa l'erogazione dei contributi da restringere notevolmente il campo d'azione delle Province autonome: tra l'altro furono stabiliti tassativamente i beneficiari, le modalità di erogazione¹⁶⁴³ nonché la destinazione del contributo.¹⁶⁴⁴ La Corte costituzionale ha annullato il decreto n. 351/1990, sottolineando che con decreto ministeriale non si può in alcun caso limitare le competenze legislative primarie spettanti alle autonomie speciali.¹⁶⁴⁵ Una simile limitazione può avvenire soltanto per legge ed è consentita solo ove ricorra un interesse nazionale.¹⁶⁴⁶

Si può dunque affermare che fino al 1992 le competenze legislative in materia di incentivazione dell'agricoltura, pur essendo state ripetutamente limitate dallo Stato, sono state di regola ripristinate grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda l'igiene degli alimenti, l'istituzione di un'anagrafe della produzione e commercializzazione vitivinicola su base regionale non costituisce né una violazione della competenza provinciale di cui all'art. 8, comma 1, n. 21, StA né della competenza di cui all'art. 8, comma 1, n. 1, StA.¹⁶⁴⁷ Con legge provinciale 30 marzo 1988, n. 12,¹⁶⁴⁸ sono state emanate delle norme per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di prodotti vitivinicoli. Il controllo e la

¹⁶⁴¹ C. cost. – sentenza n. 116/1991 CID pt. 6.

¹⁶⁴² GU n. 279 del 29.11.1990.

¹⁶⁴³ Art. 2 del decreto 351/1990.

¹⁶⁴⁴ Art. 3 del decreto 351/1990.

¹⁶⁴⁵ C. cost. – sentenza n. 204/1991 CID pt. 3 recita: "Si deve ritenere, [...] che l'atto impugnato sia in radice illegittimo e lesivo delle attribuzioni costituzionalmente assegnate alle Province ricorrenti, poiché non è ammissibile che norme dirette a limitare l'esercizio delle competenze regionali o provinciali, tanto più se di carattere esclusivo, siano poste attraverso una fonte qualificabile come regolamento ministeriale."

¹⁶⁴⁶ C. cost. – sentenza n. 204/1991 CID pt. 3.

¹⁶⁴⁷ C. cost. – sentenza n. 745/1988 CID pt. 3.2.

¹⁶⁴⁸ BUR n. 17 del 12.4.1988.

vigilanza sulla preparazione e sul commercio di prodotti vitivinicoli sono svolti dall'Amministrazione provinciale d'intesa con i competenti istituti di vigilanza.¹⁶⁴⁹

In materia di foreste le relative norme di attuazione di cui al DPR 279/1974 stabiliscono che agli impiegati della carriera direttiva e di concetto del ruolo organico del personale delle foreste delle Province autonome può essere riconosciuta, con decreto del Commissario del Governo competente, la qualifica di agente di pubblica sicurezza, qualifica che li autorizza a portare armi.¹⁶⁵⁰

Per quanto concerne la configurazione di detta materia, va sottolineata l'istituzione, operata con legge provinciale 17 ottobre 1981, n. 28,¹⁶⁵¹ dell'Azienda provinciale foreste e demanio. La legge 28/1981 ha trasferito a questa Azienda ampie funzioni, dalle quali si evince il contenuto della competenza provinciale in materia di foreste: la gestione e l'uso delle foreste¹⁶⁵² della Provincia autonoma di Bolzano,¹⁶⁵³ la difesa del suolo, il mantenimento e il ripristino dell'equilibrio idrogeologico e bioecologico,¹⁶⁵⁴ la formazione di riserve di legname nonché la lavorazione e commercializzazione del legname prodotto,¹⁶⁵⁵ la promozione di attività di ricerca, studio e istruzione nonché l'organizzazione della formazione e dell'aggiornamento del personale forestale e degli operai forestali.¹⁶⁵⁶

Per quanto riguarda le funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste, l'art. 1, comma 1, del DPR 279/1974 dispone che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di agricoltura e foreste sono esercitate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con l'osservanza delle norme del DPR 279/1974.¹⁶⁵⁷ In questo contesto va sottolineato l'art. 10 del DPR 279/1974, se-

¹⁶⁴⁹ Art. 1 della l.p. 12/1988.

¹⁶⁵⁰ Art. 14 del DPR 279/1974.

¹⁶⁵¹ BUR n. 54 del 3.11.1981.

¹⁶⁵² Per un completo elenco del patrimonio dato in gestione all'Azienda provinciale foreste e demanio vedi l'art. 3 della l.p. 28/1981.

¹⁶⁵³ Art. 2, comma 1, lettera a), della l.p. 28/1981.

¹⁶⁵⁴ Art. 2, comma 1, lettera b), della l.p. 28/1981.

¹⁶⁵⁵ Art. 2, comma 1, lettera c), della l.p. 28/1981.

¹⁶⁵⁶ Art. 2, comma 1, lettera d), della l.p. 28/1981.

¹⁶⁵⁷ Il comma 1 dell'art. 1 del DPR 279/1974 recita: "*Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di [...] foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, servizi antigrandine, bonifica, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e*

condo il quale, alle Province autonome sono delegate le funzioni amministrative statali di cui alle lettere d) e f) del precedente articolo 8, che esse esercitano in conformità delle direttive emanate dal competente organo statale.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 340/1987, ha affermato che l'applicazione e l'eventuale attuazione e integrazione dei regolamenti CEE in materia di produzione lattiera spetta, in via di principio, alla Provincia autonoma, salva la facoltà dello Stato di intervenire, quando lo esigano interessi unitari, con atti normativi nazionali ovvero con atti di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, che sono vincolanti per la Provincia autonoma.¹⁶⁵⁸ Inoltre, in caso di inerzia, è ammissibile un intervento dello Stato mediante l'esercizio del suo potere sostitutivo.¹⁶⁵⁹

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Esercitando la sua competenza per l'attuazione del diritto comunitario in materia di zootecnia il legislatore provinciale ha attuato con legge provinciale 27 aprile 1995, n. 9,¹⁶⁶⁰ la direttiva 92/102/CEE del Consiglio, del 27 novembre 1992,¹⁶⁶¹ relativa all'identificazione e alla registrazione degli animali. Con l'art. 1 della l.p. 9/1995 è stata istituita un'anagrafe provinciale con lo scopo di identificare e registrare sia il bestiame della specie bovina, ovina, caprina e suina che le relative aziende di allevamento.

A livello statale, con la legge 28 marzo 1997, n. 81,¹⁶⁶² pur riconoscendo l'istituzione dell'anagrafe provinciale, è stato stabilito che la Provincia autonoma di Bolzano deve garantire l'invio dei dati alla banca dati nazionale.¹⁶⁶³

Rilevante per il settore zootecnico è anche la sentenza della Corte costituzionale n. 283/2004, che ha annullato il decreto 19 luglio 2000, n. 403,¹⁶⁶⁴ regolamento di

quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e Bolzano con l'osservanza delle norme del presente decreto."

¹⁶⁵⁸ C. cost. – sentenza n. 304/1987 CID pt. 2.4; cfr. anche C. cost. – sentenza n. 433/1987 CID pt. 2.1 circa le associazioni agricole.

¹⁶⁵⁹ C. cost. – sentenza n. 433/1987 CID pt. 2.1; vedi, in generale, sub III 1.A.

¹⁶⁶⁰ BUR n. 24 del 16.5.1995.

¹⁶⁶¹ GUUE n. 355/32 del 5.12.1992.

¹⁶⁶² GU n. 75 del 1.4.1997.

¹⁶⁶³ Art. 38 della legge 81/1997.

esecuzione della legge 30/1991 (*Disciplina della riproduzione animale*). L'art. 41, comma 1, dell'anzidetto regolamento di esecuzione costituiva una limitazione alla competenza legislativa primaria in materia di agricoltura e foreste, poiché imponeva alle autonomie speciali di adeguarsi alla disciplina posta dal medesimo regolamento.¹⁶⁶⁵

L'incentivazione dell'agricoltura è stata regolata per la prima volta in modo organico con legge provinciale 14 dicembre 1998, n. 11.¹⁶⁶⁶ Obiettivo dell'incentivazione è il mantenimento e consolidamento di un'agricoltura che abbia come fondamento strutturale la figura del coltivatore diretto e che tenga in particolare considerazione gli aspetti economici, sociali ed ecologici.¹⁶⁶⁷ La legge provinciale 11/1988 contribuisce a fornire una chiara definizione della competenza del legislatore provinciale in materia di incentivazione dell'agricoltura, regolando in modo dettagliato i principi generali, le modalità, l'oggetto e il finanziamento delle misure di incentivazione. Degno di nota è l'art. 7 della l.p. 11/1988, il quale dispone che i criteri e le modalità per la concessione delle previste agevolazioni sono determinati con deliberazione della Giunta provinciale.

In materia di igiene degli alimenti la configurazione dell'autonoma sfera di competenza è stata operata con legge provinciale 14 dicembre 1999, n. 10,¹⁶⁶⁸ contenente, tra l'altro, disposizioni concernenti la vendita di carni nonché la raccolta, il trattamento e la trasformazione del latte e i prodotti derivati.

In materia di foreste occorre sottolineare l'emanazione della legge provinciale 21 ottobre 1996, n. 21,¹⁶⁶⁹ (di seguito denominata Ordinamento forestale), recante una copiosa e organica disciplina finalizzata alla tutela dei terreni e, in particolare,

¹⁶⁶⁴ GU n. 5 del 8.1.2001.

¹⁶⁶⁵ C. cost. – sentenza n. 283/2004 CID pt. 3.2: "Viene infatti in considerazione un regolamento che, lungi dall'attenersi al livello secondario che gli è proprio, si muove allo stesso livello delle fonti primarie provinciali. Inequivocabile in tal senso il tenore dell'art. 41, il quale impone alle Regioni (espressione nella quale, ai sensi dell'art. 1 del medesimo regolamento, sono da intendersi ricomprese anche le Province autonome di Trento e di Bolzano) di adeguare la propria normativa al medesimo regolamento entro sei mesi dalla sua attuazione. La fonte secondaria pretende insomma di condizionare l'esercizio di una potestà legislativa provinciale ed è pertanto illegittimo."

¹⁶⁶⁶ BUR n. 54 del 29.12.1998.

¹⁶⁶⁷ Art. 1, comma 1, della l.p. 11/1998.

¹⁶⁶⁸ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 57 del 28.12.1999.

¹⁶⁶⁹ Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 50 del 5.11.1996.

dei boschi, dei prati di montagna e dei pascoli. L'Ordinamento forestale regola, tra l'altro, il vincolo idrogeologico-forestale,¹⁶⁷⁰ la trasformazione di boschi in altre forme di utlizzazione,¹⁶⁷¹ la gestione dei patrimoni silvo-pastorali degli enti e dei privati,¹⁶⁷² nonché la tutela del bosco.¹⁶⁷³ Infine, l'Ordinamento forestale contiene anche disposizioni sul personale forestale, disciplinandone chiaramente le attribuzioni,¹⁶⁷⁴ la competenza territoriale¹⁶⁷⁵ e le funzioni.¹⁶⁷⁶

Alcune sentenze della Corte costituzionale hanno affrontato la questione dell'attuazione e dell'esecuzione del diritto comunitario. Con sentenza n. 126/1996 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della disciplina di attuazione del regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari¹⁶⁷⁷ di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220.¹⁶⁷⁸ Tale decreto prevede un'unica autorità centrale preposta al controllo e al coordinamento, in violazione della competenza della Regione autonoma di emanare provvedimenti attuativi in materia di agricoltura biologica. Inoltre, detto regolamento non indica la necessità di un sistema di attuazione centralizzato.¹⁶⁷⁹ La Corte costituzionale ha altresì stabilito che la regolamentazione delle quote latte richiede il coinvolgimento della Provincia autonoma, spettando ad essa la relativa competenza primaria.¹⁶⁸⁰ Infine, anche la promozione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura rientra, in linea di principio, tra le competenze riservate alla Provincia autonoma.¹⁶⁸¹

C. Sviluppi dal 2001 in poi

¹⁶⁷⁰ Artt. 1-4 dell'Ordinamento forestale.

¹⁶⁷¹ Artt. 5-8 dell'Ordinamento forestale.

¹⁶⁷² Artt. 13-21 dell'Ordinamento forestale.

¹⁶⁷³ Artt. 24-29 dell'Ordinamento forestale.

¹⁶⁷⁴ Art. 57 dell'Ordinamento forestale.

¹⁶⁷⁵ Art. 58 dell'Ordinamento forestale.

¹⁶⁷⁶ Art. 59 dell'Ordinamento forestale.

¹⁶⁷⁷ GUCE 1991 L 198, 1.

¹⁶⁷⁸ Suppl. ord. alla GU n. 129 del 5.6.1995.

¹⁶⁷⁹ C. cost. – sentenza n. 126/1996 CID pt. 6.1f.

¹⁶⁸⁰ C. cost. – sentenza n. 398/1998 CID pt. 12.

¹⁶⁸¹ C. cost. – sentenza n. 170/2001 relativa ad un ricorso in via principale proposto dalla Provincia autonoma di Trento (CID pt. 2.1 f).

Con la riforma costituzionale del 2001 è stata attribuita alle Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa residuale in materia di agricoltura e foreste in forza dell'art. 117, comma 4, Cost. Inoltre, le materie alimentazione e commercio con l'estero sono state ricondotte a norma dell'art. 117, comma 3, Cost. nell'ambito della legislazione concorrente.

Ne consegue che, applicando la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. 3/2001, si ampliano lievemente le competenze provinciali, dato che l'art. 8 del DPR 279/1974 aveva riservato allo Stato le materie alimentazione e commercio internazionale dei prodotti agricoli e zootecnici.

Con riferimento all'applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari la Corte costituzionale, riconoscendo che spetta allo Stato determinare ed irrogare le sanzioni (penali) per la violazione di norme comunitarie, non ha messo in discussione la competenza della Provincia autonoma di vigilare sul rispetto della normativa vigente in materia.¹⁶⁸²

Con legge provinciale 20 gennaio 2003, n. 3,¹⁶⁸³ sono state emanate norme per l'agricoltura biologica, in attuazione del regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio delle Comunità Europee del 24 giugno 1991.¹⁶⁸⁴ Con questa norma il legislatore provinciale ha promosso, per la prima volta, la produzione, preparazione e commercializzazione di prodotti ottenuti con metodi di produzione biologica, al fine di contribuire alla tutela della salute dei consumatori, alla diffusione di produzioni compatibili con la protezione dell'ambiente e di sostenere il reddito agricolo.¹⁶⁸⁵

¹⁶⁸² C. cost. – sentenza n. 106/2006 CID pt. 2.1f e 3; la sentenza riguarda un ricorso in via principale proposto dalla Provincia autonoma di Trento, vale però, *mutatis mutandis*, anche per la Provincia autonoma di Bolzano.

¹⁶⁸³ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 6 del 11.2.2003.

¹⁶⁸⁴ GUUE n. 198 del 22.7.1991.

¹⁶⁸⁵ Art. 1 della l.p. 3/2003.

Al rafforzamento dell'agricoltura ha contribuito inoltre la legge provinciale 16 giugno 2010, n. 8,¹⁶⁸⁶ che reca norme per la promozione dei prodotti agricoli e agro-alimentari di prossimità.

Con legge provinciale 28 settembre 2009, n. 5,¹⁶⁸⁷ le disposizioni vigenti in materia di bonifica sono state accorpate in una nuova organica legge.

Con legge provinciale 15 maggio 2013, n. 6,¹⁶⁸⁸ la Ripartizione provinciale Sperimentazione agraria e forestale è stata soppressa e tutte le sue funzioni sono state trasferite al Centro di sperimentazione agraria e forestale Laimburg.¹⁶⁸⁹ I compiti del Centro di sperimentazione sono definiti dall'art. 1, comma 2, della l.p. 6/2013 come segue:

"Il Centro svolge attività di ricerca, sperimentazione, innovazione anche tecnica, e provvede al trasferimento e alla diffusione delle conoscenze nel settore agrario e forestale, agroalimentare e botanico nonché in tutti i settori connessi."

Questa dettagliata definizione ha ampliato l'originario campo d'azione del Centro, che secondo l'art. 2 della l.p. 26/1983 era circoscritto all'attività di ricerca e sperimentazione, estendendolo all'innovazione e alla divulgazione scientifica.

L'art. 31 della legge provinciale 23 luglio 2007, n. 6,¹⁶⁹⁰ stabilisce che la riproduzione degli animali è disciplinata nella provincia di Bolzano mediante apposito regolamento di esecuzione, nel rispetto delle norme comunitarie e statali vigenti in materia.¹⁶⁹¹ Detto regolamento è stato adottato con decreto del Presidente della Provincia 16 maggio 2012, n. 16.¹⁶⁹²

In materia di igiene degli alimenti, con legge provinciale 22 gennaio 2001, n. 1,¹⁶⁹³ si è provveduto a disciplinare compiutamente la contrassegnazione di alimenti geneticamente non modificati.

Per quanto concerne, invece, l'impiego di organismi geneticamente modificati, si rinvia alla legge provinciale 16 novembre 2006, n. 13.¹⁶⁹⁴ La legge provinciale

¹⁶⁸⁶ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 26 del 29.6.2010.

¹⁶⁸⁷ Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 43 del 20.10.2009.

¹⁶⁸⁸ BUR n. 21 del 21.5.2013.

¹⁶⁸⁹ Art. 1, comma 1, della l.p. 6/2013.

¹⁶⁹⁰ BUR n. 32 del 7.8.2007.

¹⁶⁹¹ Art. 21/bis della l.p. 9/1995, inserito dall'art. 31 della l.p. 6/2007.

¹⁶⁹² BUR n. 22 del 29.5.2012.

13/2006, che nel frattempo è stata modificata dall'art. 16 della l.p. 17 gennaio 2011, n. 1,¹⁶⁹⁵ attua la direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001,¹⁶⁹⁶ vietando sul territorio provinciale la coltivazione di organismi geneticamente modificati in agricoltura.

D. Conclusioni

La portata della competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di agricoltura e foreste è quella risultante nel 1992 dal combinato disposto dell'art. 8, comma 1, n. 21, StA e delle relative norme di attuazione di cui al DPR 279/1974. Inoltre, detta materia rientra ormai nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.

Con la riforma costituzionale del 2001 le materie alimentazione e commercio con l'estero sono state collocate nell'alveo della legislazione concorrente. Ne deriva che, applicando la clausola di maggior favore, si ampliano lievemente le competenze provinciali, dato che l'art. 8 del DPR 279/1974 aveva riservato allo Stato le materie alimentazione e commercio internazionale dei prodotti agricoli e zootecnici. Il fatto che allo Stato, nelle materie anzidette, spetti solo la legislazione di principio, non ha ancora trovato riscontro nel DPR 279/1974.

In alcuni settori dell'agricoltura si è avuto un ampliamento dell'autonoma sfera di competenza: il settore del miglioramento fondiario, come disciplinato dalle leggi provinciali 28/1975 e 34/1982, alla data del 1992 era molto meno sviluppato di quanto lo sia ora. Mentre la legge provinciale 28/1975 definiva la competenza in materia di miglioramento fondiario rinviando alla normativa statale, l'organica legge provinciale 5/2009, tuttora in vigore, regola compiutamente le materie miglioramento fondiario e bonifica, fornendo sia una precisa definizione delle materie

¹⁶⁹³ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 6 del 6.2.2001.

¹⁶⁹⁴ BUR n. 48 del 28.11.2006.

¹⁶⁹⁵ BUR n. 4 del 25.1.2011.

¹⁶⁹⁶ GUUE n. 106 del 17.4.2001.

che un chiaro quadro delle relative funzioni, senza, peraltro, rinviare a disposizioni statali.

Dopo il 1992 la giurisprudenza della Corte costituzionale si è occupata principalmente di questioni riguardanti il diritto comunitario. La competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di attuazione della normativa agricola comunitaria (oramai dell'Unione) è stata ripetutamente confermata dalla Corte costituzionale.¹⁶⁹⁷

¹⁶⁹⁷ Corte cost. – sentenze n. 349/1991 CID pt. 4; n. 126/1996 CID pt. 6.1f; n. 283/2004 CID pt. 3.2.

22. Espropriazione per pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, comma 1, n. 22, StA)

A. Situazione nel 1992

Dall'entrata in vigore del 2° Statuto di autonomia, in esecuzione della misura 13 del Pacchetto e ai sensi dell'art. 8, comma 1, n. 22, StA la Provincia autonoma di Bolzano è titolare della competenza legislativa primaria nel settore delle espropriazioni per pubblica utilità per tutte le materie di sua competenza. In conformità a quanto previsto dall'art. 42, comma 3, Cost la Provincia autonoma di Bolzano può disporre una espropriazione soltanto nei casi previsti dalla legge, per motivi di pubblica utilità e dietro adeguato indennizzo.

La competenza della Provincia si estende, in modo pressoché accessorio, a tutte le materie di competenza provinciale e a tutti i casi in cui è necessario, in particolare, procedere a espropriazioni per realizzare delle opere pubbliche. La competenza comprende inoltre gli istituti giuridici ad essa connessi, come la dichiarazione di pubblica utilità o l'occupazione d'urgenza.¹⁶⁹⁸ Essa esiste in parallelo con la relativa competenza dello Stato nelle materie rientranti nella sua potestà legislativa nonché con la relativa competenza della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Quest'ultima, ai sensi dell'art. 4 StA, ha potestà legislativa in tutti quei casi in cui le opere pubbliche da realizzare non sono a carico prevalente e diretto dello Stato o non ricadono nella competenza delle Province autonome.

A questo proposito si rinvia, in particolare, al catalogo di cui all'art. 19 del DPR 381/1974, che elenca una serie di opere pubbliche rientranti nella competenza statale:

“Resta ferma la competenza degli organi statali in ordine:

a) alle strade statali;

b) alle autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia, salva la necessità dell'intesa con la provincia interessata per quelle il cui tracciato interessi sol-

¹⁶⁹⁸ Reggio d'Acì (1994) 93.

tanto il territorio provinciale e quello di una regione finitima; restano peraltro di esclusiva competenza dello Stato anche per tali autostrade i provvedimenti successivi all'atto di concessione che sia stato emanato anteriormente alla entrata in vigore del presente decreto, anche se relativi a varianti, completamenti e prolungamenti del tracciato originario;

c) alle costruzioni di linee ferroviarie statali;

d) agli aerodromi, ad eccezione di quelli aventi carattere turistico;

e) ai lavori pubblici concernenti i servizi statali;

f) alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico ed ai relativi impianti di produzione, trasformazione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica;

g) all'edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato ed alle opere di prevenzione e soccorso per calamità pubbliche relative alle materie di cui alle lettere precedenti;

h) ai lavori pubblici di riparazione di danni bellici;

i) alle modalità di erogazione di mutui da concedere da parte di enti ad istituti pubblici non aventi carattere regionale e della Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di opere pubbliche di interesse provinciale.”

Una specifica disciplina della competenza provinciale è inoltre contenuta nell'art. 2 del DPR 381/1974.¹⁶⁹⁹ Questa norma di attuazione prevede che eventuali interventi finanziari dello Stato per opere di competenza provinciale non comportino deroga alle attribuzioni provinciali (comma 1). In caso di delega alla Provincia autonoma di funzioni concernenti la realizzazione di opere pubbliche di competenza statale, essa procede alle espropriazioni ed occupazioni necessarie in nome e per conto dello Stato sulla base della disciplina provinciale vigente (comma 2). Gli indennizzi dovuti dallo Stato a seguito di espropriazione od occupazione possono, ai fini di perequazione locale, essere integrati dalla Provincia con importi supplementari, sino alla misura fissata dalla propria normativa (comma 3).¹⁷⁰⁰ Il relativo quadro normativo è stato delineato dalla Provincia autonoma con la legge provinciale 23 marzo 1982, n. 7.¹⁷⁰¹

¹⁶⁹⁹ Così modificato dal DPR 24.3.1981, n. 227, *Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recanti disposizioni integrative al DPR 22.3.1974, n. 381: espropriazione per pubblica utilità* (GU n. 139 del 22.5.1981).

¹⁷⁰⁰ I commi 4-6 contengono ulteriori prescrizioni relative alla procedura per i suddetti provvedimenti integrativi della Provincia e alla liquidazione dell'indennizzo statale.

¹⁷⁰¹ Recante "Integrazione provinciale degli indennizzi di espropriazione e di occupazione per l'esecuzione di opere di competenza statale", pubblicata nel BUR n. 15 del 6.4.1982. Modificata da ultimo con l.p. 16.3.1992, n. 7, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1992 e per il triennio 1992-1994 (legge finanziaria 1992)".

La disciplina statale in materia di espropriazioni, data dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359,¹⁷⁰² fu successivamente integrata da una serie di leggi specifiche. A tale proposito va sottolineata, in particolare, la legge 22 ottobre 1971, n. 865,¹⁷⁰³ la quale all'art. 16 contemplava un nuovo sistema di calcolo dell'indennizzo. L'art. 39 del DPR 381/1974 dispone, a tale riguardo, che per le opere di competenza statale i compiti delle Regioni a statuto ordinario e dei loro presidenti, previsti dagli articoli 15 e 16 della legge 865/1971, siano attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano e al suo presidente. La disciplina degli espropri di cui all'art. 16 della legge 865/1971¹⁷⁰⁴ è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui prevede, in via generale e senza ulteriori differenziazioni, che la misura dell'indennizzo sia di poco superiore al valore agricolo, ritenendo tale criterio inadeguato e lesivo degli artt. 3 e 42, comma 3, Cost.¹⁷⁰⁵ Il principio del "serio ristoro" ivi enunciato è altresì sancito dall'art. 834, comma 1, c.c.:

"Nessuno può essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di una giusta indennità."

Successivamente, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe norme provinciali, nella parte in cui non prevedono una sufficiente differenziazione o non sono conformi al principio di ragionevolezza:

"Nel merito, la questione è fondata. Le norme denunciate mancano di riferirsi alle essenziali caratteristiche del bene abitato, incorrendo per tal via nello stesso vizio di astrattezza e divergenza dalla realtà, che la Corte ha rinvenuto nel criterio di determinazione dell'indennizzo, adottato dalla legislazione statale, della quale la sentenza n. 5 del 1980 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale. Questo criterio, che lede gli artt. 3 e 42 Cost. è, infatti, per quanto qui interessa, sostanzialmente riprodotto nella normativa altoatesina oggetto di censura. La conclusione testé enunciata s'impone, poi, anche per la considerazione che la legge provinciale, pur emanando dalla competenza primaria sotto vario riguardo garantita all'ente autonomo (cfr. artt. 4, 8 - 5) 6) 10) 17) 22) dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige) non può certo conformare il diritto di proprietà ed il regime di edificabilità del suolo in

¹⁷⁰² Espropriazioni per causa di utilità pubblica (GU n. 158 del 8.7.1865).

¹⁷⁰³ Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata (GU n. 276 del 30.10.1971).

¹⁷⁰⁴ Così modificato dall'art. 14 della legge n. 10/1977, Norme per la edificabilità dei suoli (GU n. 27 del 29.1.1977).

¹⁷⁰⁵ C. cost. – sentenza n. 5/1980 CID pt. 5.

*difformità dai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato.[...]*¹⁷⁰⁶

A livello statale, in attesa dell'adozione del relativo testo unico, il criterio per la determinazione dell'indennità di espropriazione è stato nuovamente disciplinato con l'art. 5-bis del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333.¹⁷⁰⁷ Il principio del “serio ristoro” va pertanto garantito anche sulla base delle pertinenti norme provinciali. A livello locale, la disciplina degli espropri è stata adottata, per tutte le materie di competenza provinciale, con la legge provinciale 15 aprile 1991, n. 10.¹⁷⁰⁸

B. Sviluppi tra il 1992 e il 2001

La competenza in materia di espropriazioni si estende, in via quasi accessoria, a tutte le rilevanti attribuzioni provinciali, di modo che l'ampliamento o la limitazione di queste si ripercuote anche su detta competenza. A tale riguardo vanno evidenziate, in particolare, le modifiche apportate all'art. 19 del DPR 381/1974, con le quali sono state trasferite alla Provincia autonoma di Bolzano competenze statali, tra l'altro, in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico¹⁷⁰⁹ e in materia di viabilità.¹⁷¹⁰

L'art. 8, comma 1, della l.p. 10/1991, che riproduce il criterio indennitario di cui al decreto legge 333/1992, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui determina l'indennità di espropriazione con criterio non conforme a quello stabilito dalla sopravvenuta legge di conversione 8 agosto 1992, n. 359. La Corte costituzionale ha qualificato tale criterio come norma fondamentale di una riforma economico-sociale, alla quale la Provincia autonoma si deve adeguare:

“[...]Il denunciato art. 8, primo comma, della legge provinciale 15 aprile 1991 n. 10 - recante un criterio indennitario molto più oneroso per l'amministrazione e comun-

¹⁷⁰⁶ C. cost. – sentenza n. 231/1984 CID pt. 3a. Vedi, al riguardo, anche C. cost. – sentenza n. 530/1988 CID pt. 3 ss.

¹⁷⁰⁷ *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica* (GU n. 162 del 11.7.1992), convertito con legge 8 agosto 1992, n. 359 (GU n. 190 del 13.08.1992).

¹⁷⁰⁸ Recante “Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale”, BUR n. 19 del 30.4.1991.

¹⁷⁰⁹ La lettera f) del comma 1 dell'articolo 19 del DPR 381/1974 è stata abrogata dal d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), GU n. 289 del 10.12.1999. Vedi, al riguardo, sub IV 24 e V 9.

¹⁷¹⁰ Il comma 2 dell'art. 19 del DPR 381/1974 è stato inserito dal d.lgs. 2 settembre 1997, n. 320 (Norme di attuazione riguardanti, tra l'altro, la delega di funzioni in materia di viabilità) GU n. 222 del 23.9.1997.

*que notevolmente difforme da quello introdotto dall'art. 5-bis inserito dalla sopravvenuta legge n. 359 del 1992 - risulta pertanto in contrasto con gli artt. 4 e 8 dello statuto speciale di autonomia che impongono alla legislazione regionale e provinciale, anche primaria od esclusiva, il rispetto del limite della normativa statutale di riforma economico-sociale. E per la violazione appunto dei predetti parametri statuari (assorbita rimanendo ogni altra censura) la norma medesima va dichiarata quindi costituzionalmente illegittima in parte qua.*¹⁷¹¹

L'adeguamento della norma alle prescrizioni nazionali è avvenuto con l'art. 18 della legge provinciale 30 gennaio 1997, n. 1.¹⁷¹²

C. Sviluppi dal 2001 in poi

In merito alla ripartizione delle competenze introdotta con la riforma del 2001 si può constatare che la materia "espropriazioni" non figura né tra quelle elencate nell'art. 117, comma 2, Cost. né tra le competenze concorrenti delle Regioni di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Detta materia non è stata tuttavia attribuita alle competenze residuali delle Regioni di cui all'art. 117, comma 4, Cost., bensì alla materia di legislazione concorrente "governo del territorio". Tale attribuzione si riflette altresì nel nuovo testo unico nazionale di cui al DPR 8 giugno 2001, n. 327,¹⁷¹³ che è entrato in vigore il 28 luglio 2003 e tiene già conto del nuovo assetto costituzionale. Secondo l'art. 5, comma 1, del DPR 327/2001 le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza. Per la Provincia autonoma di Bolzano assumono particolare rilievo gli artt. 5, commi 2 e 3, e 6, comma 3, del DPR 327/2001. L'art. 5, comma 2 ss., del DPR 327/2001 stabilisce quanto segue:

"2. Le Regioni a statuto speciale, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa in materia di espropriazione per pubblica utilità nel rispetto dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del titolo V, parte seconda, della Costituzione per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

¹⁷¹¹ C. cost. – sentenza n. 80/1996 CID pt. 3.

¹⁷¹² Recante "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1997 e per il triennio 1997-1999 e norme legislative collegate (legge finanziaria 1997)". N. 1, numero straordinario al BUR n. 8 del 12.2.1997.

¹⁷¹³ Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, Suppl. ord. n. 211 alla GU n. 189 del 16.8. 2001, modificato dal d.lgs. 302/2002.

3. *Le disposizioni del testo unico operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non esercitano la propria potestà legislativa in materia, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2. La Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione ai sensi degli articoli 4 e 8 dello statuto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e dell' articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.*

4. *Nell'ambito delle funzioni amministrative conferite dallo Stato alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi delle leggi vigenti rientrano anche quelle concernenti i procedimenti di espropriazione per pubblica utilità e quelli concernenti la materiale acquisizione delle aree.¹⁷¹⁴ L'art. 6, comma 3, del D.P.R. 327/2001 dispone: "Le Regioni a statuto speciale o a statuto ordinario e le Province autonome di Trento e di Bolzano emanano tutti gli atti dei procedimenti espropriativi strumentali alla cura degli interessi da esse gestiti, anche nel caso di delega di funzioni statali."*

Per quanto riguarda le seguenti modifiche al testo unico nazionale si segnalano, in particolare, quelle relative alle norme sull'indennità di espropriazione. L'esigenza di una modifica derivava dall'incostituzionalità del criterio indennitario nazionale, ritenuto non conforme agli standard di tutela del diritto di proprietà di cui all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 della CEDU.¹⁷¹⁵ A tale proposito la Corte costituzionale, nella sentenza n. 348/2007, ha rilevato – facendo esplicito riferimento alla relativa sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁷¹⁶ – che l'art. 5-bis del decreto legge 333/1992 viola l'art. 117, comma 1, Cost ovvero i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.¹⁷¹⁷ Contestualmente la Corte ha dichiarato anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, commi 1 e 2, del DPR 327/2001, nella versione vigente, poiché prevede il medesimo criterio indennitario di cui al citato art. 5-bis.¹⁷¹⁸

¹⁷¹⁴ Art. 5, commi 2-5 TU, così modificato dal d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302, *Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità* (GU n. 17 del 22.1.2003).

¹⁷¹⁵ Protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Parigi 20.3.1952, STE n. 009. Ratificato in Italia ed entrato in vigore il 26.10.1955.

¹⁷¹⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Sezione, causa Scordino contro Italia (n. 1), sentenza del 29.3.2006, ricorso n. 36813/97: C. cost. – sentenza n. 348/2007 CID pt. 5.4.

¹⁷¹⁷ C. cost. – sentenza n. 348/2007 CID pt. 4 e 4.1.

¹⁷¹⁸ C. cost. – sentenza n. 348/2007 CID pt. 5.6 e 7. Vedi, al riguardo, anche C. cost. – sentenze n. 349/2007; n. 181/2011 e n. 338/2011.

La necessità di adattare il criterio indennitario si riflette anche nelle pertinenti norme provinciali, che riproducono sostanzialmente la disciplina nazionale e sono state adattate da ultimo con la legge provinciale 19 luglio 2013, n. 10.¹⁷¹⁹

D. Conclusioni

La potestà legislativa e amministrativa della Provincia autonoma di Bolzano nella materia di cui all'art. 8, comma 1, n. 22, StA dal 2001 non è stata soggetta a sostanziali modifiche. La competenza in materia di espropriazioni si estende, in via accessoria, a tutte le rilevanti attribuzioni provinciali, cosicché la sua estensione è determinata da eventuali ampliamenti o limitazioni di dette attribuzioni. Avendo, in precedenza, sottolineato l'esempio della riforma dell'art. 19 del DPR 381/1974, si rinvia inoltre alle osservazioni svolte in merito ai relativi ambiti di competenza.¹⁷²⁰

¹⁷¹⁹ *Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico*, Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 32/I-II del 06.08.2013.

¹⁷²⁰ Sul punto vedi, ad esempio, sub IV 5; IV 13; IV 14, IV 17, IV 18; IV 21, IV 28; V 9; V 10; V 11.

23. Costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento (art. 8, n. 23 StA)

A. Situazione al 1992

Con l'art. 8, n. 23 StA, in attuazione della misura del Pacchetto n. 14, la Provincia autonoma ha ottenuto competenza legislativa primaria in materia di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento al lavoro. Inoltre la Provincia dispone di due ulteriori ambiti di competenza affini, che qui verranno presi in considerazione: si tratta, in attuazione della misura del Pacchetto n. 25, della potestà legislativa secondaria in materia di controllo sul collocamento al lavoro ai sensi dell'art. 9, n. 5, StA e, in attuazione della misura del pacchetto n. 74, della competenza terziaria (ovvero integrativa) in materia di collocamento e avviamento al lavoro ai sensi dell'art. 10 StA.

Le tre competenze furono definite con relativa norma di attuazione, DPR 22 marzo 1974, n. 280¹⁷²¹.

L'art. 1 DPR n. 280/1974 stabilisce che le attribuzioni esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato relativamente alle commissioni normate dagli articoli 25 e 26 della legge 29 aprile 1949, n. 264,¹⁷²² (e succ. modifiche) siano esercitate dalle Province nel rispetto dell'art. 16 StA. Il riferimento alle norme dello Stato evidenzia la collocazione della competenza provinciale nel sistema nazionale del diritto del lavoro, basato sul principio del monopolio pubblico del collocamento e del conseguente divieto di esercizio di una corrispondente attività privata.¹⁷²³ Per

¹⁷²¹ Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di disciplina delle commissioni comunali e provinciali per il collocamento al lavoro, GU n. 196 del 26.7.1974.

¹⁷²² *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati* (GU n. 125 del 1.6.1949).

¹⁷²³ In quanto alla disciplina statale del diritto del lavoro si fa riferimento anche al cosiddetto "Statuto del lavoratore": Legge 20 maggio 1970, n. 300, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*. (GU n. 131 del

quanto riguarda l'attività delle commissioni comunali, l'art. 2 del DPR n. 280/1974 rimanda alle funzioni previste dall'articolo 26 della legge 29 aprile 1949, n. 264, e prevede la possibilità di ricorso avverso le deliberazioni delle commissioni alla competente commissione provinciale di collocamento. Per quanto concerne la commissione provinciale, l'art. 3 del DPR n. 280/1974 rimanda, al comma 1, alle funzioni delle commissioni di cui all'articolo 25 della legge 29 aprile 1949, n. 264, e disciplina le relative possibilità di ricorso e impugnazione ai commi 2-4.¹⁷²⁴ L'art. 4 del DPR n. 280/1974 rimanda alla competenza delle Province in materia di istituzione di commissioni di controllo sugli atti di avviamento al lavoro.

Con l'art. 22 della legge 12 agosto 1977, n. 675,¹⁷²⁵ alle commissioni istituite dalla Provincia furono inoltre attribuiti compiti in materia di mobilità della manodopera. L'attribuzione con riferimento all'art. 16 StA fu ritenuta costituzionalmente legittima in quanto non ingeriva nelle competenze primarie o secondarie, ma si limitava alla delega di funzioni che esulavano dalle competenze previste dallo Statuto.¹⁷²⁶

A livello statale i compiti delle commissioni sono stati disciplinati con legge 28 febbraio 1987, n. 56,¹⁷²⁷ per quanto attiene l'esercizio delle funzioni ivi previste, per il territorio della provincia di Bolzano si rimanda espressamente alle commissioni istituite con le relative norme provinciali.¹⁷²⁸

La Provincia ha esercitato la relativa potestà legislativa, disciplinando con legge provinciale 20 giugno 1980, n. 19,¹⁷²⁹ la commissione provinciale per l'impiego e con legge provinciale 7 dicembre 1983, n. 49,¹⁷³⁰ il controllo sul collocamento.

27.5.1970). Anche lo statuto del lavoratore reca norme sul collocamento agli articoli 33 e 34. Oltre al sistema generale di collocamento si accenna anche alla disciplina statale del collocamento obbligatorio di determinate categorie di persone svantaggiate (ad es. persone disabili, invalidi civili, ecc.): Legge n. 482 del 2.4.1968, *Disciplina generale delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private*. (GU n. 109 del 30.4.1968).

¹⁷²⁴ Gli articoli 2 e 3 del DPR si riferiscono (solo) alle commissioni provinciali e comunali di cui all'art. 9, n. 5, StA. A livello di contenuto si può tuttavia presumere, che le disposizioni si riferiscano (per lo meno anche) alle commissioni per il collocamento di cui all'art. 8, n. 23, StA.

¹⁷²⁵ *Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore* (GU n. 243 del 7.9.1977).

¹⁷²⁶ C. cost. sentenza n. 734/1988, CID pt. 4 .

¹⁷²⁷ *Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro* (GU n. 51 del 3.3.1987).

¹⁷²⁸ Art. 29 della legge n. 56/1987.

¹⁷²⁹ Istituzione della commissione provinciale per l'impiego, BUR n. 36 del 8.7.1980.

¹⁷³⁰ Disciplina del controllo sul collocamento, BUR n. 67 del 27.12.1983.

Dal punto di vista materiale, la Provincia autonoma di Bolzano, ai sensi della potestà legislativa terziaria di cui all'art. 10 StA, ha potestà di emanare disposizioni integrative nella materia del collocamento e avviamento al lavoro. Le disposizioni particolari, oltre a prevedere il diritto alla precedenza nel collocamento al lavoro dei cittadini residenti in provincia di Bolzano,¹⁷³¹ escludendo qualsiasi distinzione basata sull'appartenenza ad un gruppo linguistico o sull'anzianità di residenza,¹⁷³² contengono anche disposizioni speciali relative alla richiesta da parte dei datori di lavoro di determinate categorie di lavoratori.¹⁷³³ In questo contesto è importante segnalare che con la riforma del collocamento, avvenuta con legge 23 luglio 1991, n. 223,¹⁷³⁴ il principio vigente fino a quel momento della richiesta numerica fu sostituito dalla richiesta nominativa. La Corte costituzionale ha precisato in merito che il diritto di precedenza per i cittadini residenti in Alto Adige trova applicazione solo per il collocamento al lavoro e il conseguente inserimento nelle liste, ma non per le assunzioni dirette.¹⁷³⁵ Sebbene la norma riguardante il diritto di precedenza non sia stata oggetto di decisione della CGUE, bisogna fare riferimento alle disposizioni comunitarie sulla libera circolazione dei lavoratori ai sensi dell'articolo 48 TFUE: a seconda che con il termine "cittadini" il diritto di precedenza si riferisca solo a "cittadini" residenti in provincia di Bolzano o a "persone fisiche" in generale, in presenza dei relativi elementi transfrontalieri si configura una discriminazione diretta o indiretta, ammissibile solo in base a proporzionati motivi giustificativi.

La Provincia ha esercitato la propria potestà legislativa integrativa in particolare con legge provinciale 11 marzo 1986, n. 11,¹⁷³⁶ e legge provinciale 17 aprile 1986, n. 14.¹⁷³⁷

¹⁷³¹ In attuazione della misura del Pacchetto n. 82.

¹⁷³² Articolo 10, comma 3, StA e articolo 5, comma 1, del DPR n. 280/1974.

¹⁷³³ Art 5, comma 2, e art. 6 del DPR n. 280/1974.

¹⁷³⁴ *Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro* (Suppl. ord. n. 43 alla GU n. 175 del 27.7.1991).

¹⁷³⁵ C.cost. sentenza n. 48/1991, CID pt. 2.1 e 2.2. Il procedimento si riferiva ai casi di assunzione diretta previsti dall'art. 11, terzo comma, n. 6 l. n. 264/1949 e dall'art. 9, comma 4, l.p. n. 49/1983, che prevedeva la precedenza nel collocamento dei cittadini residenti in provincia anche per assunzioni dirette.

¹⁷³⁶ Impiego temporaneo di lavoratori disoccupati da parte dell'Amministrazione provinciale e da enti soggetti a tutela, BUR n. 13 del 25.3.1986.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Nel periodo in questione con d.lgs. 21 settembre 1995, n. 430,¹⁷³⁸ furono delegate alla Provincia di Bolzano funzioni amministrative nel campo del collocamento al lavoro e inserite le relative disposizioni agli articoli 9-bis e 9-ter della norma di attuazione DPR n. 280/1974. La delega riguardava le funzioni amministrative fino a quel momento esercitate dall'ufficio regionale e dagli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di Trento e Bolzano, nonché dalle sezioni circoscrizionali per l'impiego.¹⁷³⁹ Le disposizioni normano inoltre il passaggio delle relative proprietà¹⁷⁴⁰ e del personale¹⁷⁴¹. Ai sensi del comma 3 dell'art. 9-bis, la provincia deve disciplinare con legge l'organizzazione delle funzioni delegate.

A livello nazionale sono state adottate una serie di riforme: il decreto legge 8 agosto 1994, n. 494,¹⁷⁴² ha introdotto il principio delle assunzioni dirette al posto delle richieste nominative, cosicché il ruolo delle commissioni per il collocamento al lavoro in questo ambito fu limitato in maniera decisiva. Secondo l'art. 1, comma 5, del decreto legge n. 494/1994, il principio della precedenza dei cittadini residenti in Alto Adige doveva trovare espressa applicazione anche alle assunzioni dirette. Il decreto legge perse efficacia a causa della mancata conversione, ma le sue disposizioni furono riprese dall'articolo 1, comma 2, della legge 28 novembre 1996, n. 608,¹⁷⁴³ con la quale fu anche adottata un'ampia disciplina delle assunzioni dirette attraverso la conversione e integrazione del decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510.¹⁷⁴⁴

¹⁷³⁷ Istituzione dell'Osservatorio del mercato del lavoro, BUR n. 18 del 29.4.1986.

¹⁷³⁸ Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni amministrative alle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di collocamento e avviamento al lavoro (GU n. 245 del 19.10.1995).

¹⁷³⁹ Art. 9-bis, comma 1, del DPR n. 280/1974.

¹⁷⁴⁰ Art. 9-bis, comma 2, del DPR n. 280/1974.

¹⁷⁴¹ Art. 9-bis, commi 4-7, del DPR n. 280/1974.

¹⁷⁴² *Norme in materia di collocamento, di patronati, di previdenza per gli spedizionieri doganali, nonché a sostegno dell'occupazione* (GU n. 187 del 11.8.1994).

¹⁷⁴³ *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, recante disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale* (Suppl. ord. n. 209 alla GU n. 281 del 30.11.1996).

¹⁷⁴⁴ *Disposizioni urgenti in materia di lavori socialmente utili, di interventi a sostegno del reddito e nel settore previdenziale* (GU n. 231 del 2.10.1996).

Il d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469,¹⁷⁴⁵ introdusse sia un'ulteriore decentralizzazione che il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e Province. L'art. 9 del d.lgs. n. 469/1997 prevede per la Provincia di Bolzano che il conferimento delle relative funzioni debba avvenire nel rispetto dei precetti statutari e con norma di attuazione. Ci fu anche una "privatizzazione del collocamento al lavoro": da quel momento in poi potevano occuparsi del collocamento anche soggetti di diritto privato in possesso dei relativi requisiti e autorizzazioni.¹⁷⁴⁶ Con legge 12 marzo 1999, n. 68,¹⁷⁴⁷ furono inoltre emanate le disposizioni sul diritto al lavoro per persone disabili, che prevedono anche il collocamento mirato. L'art. 20 della legge n. 68/1999 fu ritenuto costituzionalmente illegittimo in quanto prevedeva l'emanazione di norme di attuazione alle quali anche la Provincia di Bolzano avrebbe dovuto adeguarsi, fatto che avrebbe comportato una limitazione delle relative competenze.¹⁷⁴⁸ Ulteriori modifiche e semplificazioni furono inoltre introdotte con d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181.¹⁷⁴⁹

La necessità di queste riforme è riconducibile, oltre alla situazione critica del mercato del lavoro, anche agli sviluppi del diritto comunitario: Il sistema vigente in Italia di accesso al mercato del lavoro attraverso il collocamento obbligatorio, già nel 1997 era stato ritenuto in contrasto con il diritto comunitario dalla CGUE.¹⁷⁵⁰ La libera circolazione dei lavoratori era stata sancita con il trattato di Amsterdam dall'articolo 39 del trattato CE.

La Provincia autonoma di Bolzano ha esercitato ripetutamente la propria potestà e ha adeguato ai nuovi quadri normativi dello Stato sia le commissioni che le disposizioni materiali in materia di collocamento e promozione del lavoro, princi-

¹⁷⁴⁵ Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (GU n. 5 del 8.1.1998).

¹⁷⁴⁶ Art. 10 del d.lgs. n. 469/1997.

¹⁷⁴⁷ Norme per il diritto al lavoro dei disabili (Suppl. ord. n. 57 alla GU n. 68 del 23.3.1999).

¹⁷⁴⁸ C. cost. sentenza n. 84/2001, CID pt. 5.

¹⁷⁴⁹ Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144 (GU n. 154 del 4.7.2000).

¹⁷⁵⁰ La CGUE ha inoltre constatato che i centri di collocamento statali (pubblici) evidentemente non erano in grado di soddisfare la richiesta del mercato del lavoro per tutti i tipi di attività. Vedi CGUE, Causa C-55/96, *Job Centre*, EU:C:1997:603; inoltre Causa C-258/98, *Giovanni Carra e altri*, EU:C:2000:301.

palmente con legge provinciale 12 novembre 1992, n. 39,¹⁷⁵¹ e d.p.p. n. 36 del 9 ottobre 1996.¹⁷⁵²

C. Sviluppi a partire dal 2001

Negli elenchi dell'art. 117 Cost. non risultano esplicitamente né la materia del lavoro in generale, né del collocamento al lavoro. In base alla materia *tutela e sicurezza del lavoro*, prevista dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, ampie parti del diritto del lavoro - come anche la materia del collocamento al lavoro - vengono ora attribuite alla potestà legislativa concorrente. La Corte costituzionale, riguardo al relativo inquadramento del collocamento, ha rilevato tra l'altro quanto segue:

„[...]Ora, quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia „tutela e sicurezza del lavoro”, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento. Lo scrutinio delle norme impugnate dovrà quindi essere condotto applicando il criterio secondo cui spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni l'emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio; occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).”¹⁷⁵³

Sono da considerare potenziali barriere anche le potestà esclusive dello Stato - elencate all'art. 117, comma 2, della Costituzione - nelle materie immigrazione (lettera b)¹⁷⁵⁴, tutela della concorrenza (lettera e), ordinamento civile (lettera l), determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lettera m) e previdenza sociale (lettera o).

¹⁷⁵¹ Interventi di politica attiva del lavoro, BUR n. 48 del 24.11.1991.

¹⁷⁵² Regolamento per la semplificazione dell'attività amministrativa in materia di lavoro, BUR n. 53 del 26.11.1996.

¹⁷⁵³ C. cost. – sentenza n. 50/2005 CID pt. 4; cfr. anche C. cost. – sentenze n. 234/2005 e n. 384/2005.

¹⁷⁵⁴ C. cost. sentenza n. 201/2005, CID pt. 2 .

Il principio dell'assunzione diretta fu in seguito esteso a tutti i datori di lavoro privati.¹⁷⁵⁵ Con legge 14 febbraio 2003, n. 30,¹⁷⁵⁶ e d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276,¹⁷⁵⁷ fu inoltre introdotta una sostanziale liberalizzazione del collocamento privato con l'obiettivo di un mercato del lavoro efficiente e trasparente; resta comunque salva la decentralizzazione¹⁷⁵⁸ introdotta con d.lgs. n. 469/1997 e sono espressamente garantite le relative competenze della Provincia¹⁷⁵⁹.

Con il trattato di Lisbona la libera circolazione dei lavoratori è ancorata nell'art. 45 del TFUE.

La Provincia autonoma ha esercitato la propria competenza perlopiù a livello amministrativo. Si richiamano al riguardo i decreti del Presidente della Provincia n. 42 del 26 novembre 2012¹⁷⁶⁰ e n. 38 del 18 giugno 2007¹⁷⁶¹. Con l'art. 30 della l.p. 18 novembre 2005, n. 10,¹⁷⁶² fu anche modificato l'art. 1 della l.p. n. 19/1980 con le finalità della semplificazione amministrativa e dell'incremento della trasparenza.

D. Conclusioni

Le competenze provinciali in materia di collocamento al lavoro, delle relative funzioni di controllo e le competenze in materia di avviamento al lavoro come esistevano nel 1992, sono strettamente correlate con il sistema generale del diritto del lavoro italiano, il quale ha subito riforme sostanziali nei periodi in questione. E proprio in base a queste riforme si determinano due affermazioni diametralmente opposte:

Da un lato le competenze provinciali sono state ampliate da un punto di vista formale attraverso le deleghe delle competenze amministrative con d.lgs. n.

¹⁷⁵⁵ D.lgs. n. 297 del 19.12.2002, *Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, recante norme per agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a) della legge 17 maggio 1999, n. 144* (GU n. 11 del 15.1.2003).

¹⁷⁵⁶ *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro* (GU n. 47 del 26.2.2003).

¹⁷⁵⁷ *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30* (Suppl. ord. n. 159 alla GU n. 235 del 9.10.2003).

¹⁷⁵⁸ Art 3 del DPR n. 267/2003.

¹⁷⁵⁹ Art. 1, comma 2, lett. b, n. 2, della legge n. 30/2003 e art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003.

¹⁷⁶⁰ *Mediazione al lavoro pubblica*, BUR n. 49 del 4.12.2012.

¹⁷⁶¹ *Autorizzazione provinciale delle agenzie per il lavoro*, BUR n. 34 del 21.8.2007.

¹⁷⁶² *Istituzione della commissione provinciale per l'impiego*, BUR n. 36 del 8.7.1980.

430/1995. Lo stesso vale per l'estensione del diritto di precedenza dei cittadini residenti in Alto Adige nell'assunzione diretta, prevista dall'art. 1, comma 5, del d.l. n. 494/1994, così come per la decentralizzazione introdotta dal d.lgs. n. 469/1997, che prevede anche la delega delle relative competenze alla Provincia di Bolzano.

Da un punto di vista materiale, le competenze provinciali hanno invece subito un'importante limitazione in seguito alla riforma del diritto del lavoro italiano: La funzione originaria del collocamento al lavoro viene in pratica quasi a mancare a causa delle mansioni del sistema di collocamento pubblico e dell'introduzione del principio delle assunzioni dirette, nonché della privatizzazione del collocamento al lavoro.

Inoltre il diritto di precedenza per i cittadini residenti in provincia di Bolzano in tutte quelle fattispecie che non presentano elementi meramente interni allo Stato, è in netto contrasto con i principi comunitari del principio generale di non discriminazione e di libera circolazione dei lavoratori. La competenza terziaria (ovvero integrativa) in materia di collocamento e avviamento al lavoro viene così privata in larga misura della propria funzione di tutela della minoranza.

A prescindere da ciò, essa è stata ampliata con la riforma costituzionale del 2001, in quanto le competenze della Provincia di Bolzano non sono più basate soltanto sullo Statuto, poiché in virtù dell'inquadramento nella materia sovraordinata *tutela e sicurezza del lavoro* di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, sussiste una potestà legislativa concorrente. Potenziali limitazioni derivano - come si evince dalla giurisprudenza della Corte costituzionale - dalle potestà esclusive dello Stato ai sensi dell'art. 177, comma 2, Cost., in particolare dalle competenze trasversali.

Ne consegue che le competenze provinciali, sebbene formalmente ampliate, a livello sostanziale hanno subito delle limitazioni in seguito alle modificazioni della natura del collocamento al lavoro, intervenute con la riforma del diritto del lavoro, e in seguito alle prescrizioni del diritto comunitario.

24. Opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria (art. 8, comma 1, n. 24, StA)

A. Situazione nel 1992

La competenza della Provincia autonoma in materia di opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria è stata inserita, in esecuzione della misura 16 del Pacchetto, nel 2° Statuto di autonomia. Inoltre, nell'art. 14, comma 2, StA è stata inserita la norma secondo cui anche per le opere idrauliche della prima e seconda categoria è obbligatorio il parere della Provincia autonoma. Nel medesimo comma è stato altresì previsto che lo Stato e la Provincia predispongano d'intesa un piano annuale di coordinamento delle opere idrauliche di rispettiva competenza.

Con le norme di attuazione di cui al DPR 20 gennaio 1973, n. 115,¹⁷⁶³ è stato trasferito alla Provincia autonoma il demanio idrico, con esclusione dei fiumi Adige e Drava, nei tratti classificati di 1^a e 2^a categoria, e del fiume Isarco. Sono inoltre state trasferite le opere idrauliche, escluse tuttavia quelle relative alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico (art. 8, comma 1, lett. e, DPR 115/1973).

Con le norme di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 381,¹⁷⁶⁴ è stato stabilito che siano considerate di prima e seconda categoria le opere idrauliche riguardanti il demanio idrico riservato allo Stato dall'art. 8, comma 1, lett. e, del DPR 115/1973 e che tutte le altre opere idrauliche situate nel territorio della Provincia autonoma siano di competenza di quest'ultima (art. 7 DPR 381/1974).

La realizzazione, sul demanio idrico della Provincia autonoma, di opere di regolazione delle piene doveva avvenire secondo direttive dello Stato sulla base di apposita disciplina stabilita d'intesa con la Provincia autonoma (art. 7, comma 3, DPR 381/1974).

¹⁷⁶³ Suppl. ord. alla GU n. 101 del 18.4.1973.

¹⁷⁶⁴ GU n. 223 del 27.8.1974.

B. Sviluppi tra il 1992 e il 2001

Con le norme di attuazione di cui al d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463,¹⁷⁶⁵ sono state apportate numerose modifiche alle norme di attuazione in materia.

In primo luogo, con la modifica dell'art. 8, comma 1, lett. e, del DPR 115/1973 è stato trasferito alla Provincia autonoma l'intero demanio idrico, comprese le aree fluviali. Per quanto concerne le opere idrauliche, è stata eliminata l'esclusione relativa alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

L'art. 7, comma 1, del DPR 381/1974 prevede inoltre che alla Provincia autonoma, con decorrenza dal 1° gennaio 2000, sia delegato, per il suo territorio, l'esercizio delle funzioni statali in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria. Per l'esercizio di tali funzioni si applica quanto disposto dall'articolo 16, commi 2 e 3, del DPR 381/1974. Detto comma 2 dispone che le funzioni amministrative delegate vengano esercitate dagli organi provinciali in conformità alle direttive emanate dal competente organo statale. Secondo il comma 3, in caso di persistente inattività degli organi provinciali, qualora le attività comportino adempimenti dell'amministrazione da svolgersi entro termini perentori previsti dalla legge o entro termini risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, può disporre il compimento dei relativi atti in sostituzione dell'amministrazione.

L'art. 7, comma 2, del DPR 381/1974 stabilisce che la Provincia autonoma predisponga piani pluriennali concernenti la gestione, ivi compresa la manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché gli investimenti per la realizzazione di nuove opere idrauliche di prima e seconda categoria. Tali piani sono predisposti secondo gli eventuali indirizzi programmatici del Ministero dei lavori pubblici e individuano le priorità, i tempi e i costi degli interventi da realizzare. I piani sono approvati d'intesa tra il Ministro dei lavori pubblici e il Presidente della Provincia e valgono quale piano annuale di coordinamento previsto dall'art. 14 StA.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

La riforma della Costituzione operata con legge costituzionale n. 3/2001 si è riflessa anche sulla competenza provinciale in questione. La Corte costituzionale ha infatti chiarito, nel maggio del 2012, che la disciplina della proprietà delle opere idrauliche trasferite alla Provincia autonoma con DPR 115/1973 rientra nell'ordinamento civile ed è quindi, secondo l'art. 117, comma 2, lett. I), Cost., di esclusiva competenza dello Stato. Anche la Provincia autonoma è dunque tenuta al rispetto dei vincoli, non essendo rinvenibile alcun titolo competenziale specifico al riguardo.¹⁷⁶⁶ Pertanto, l'art. 5, comma 1, della legge provinciale 21 giugno 2011, n. 4,¹⁷⁶⁷ recante "Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica" è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo. Questo articolo prevedeva che gli enti locali potessero cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione esclusivamente a consorzi, a società a prevalente o totale partecipazione pubblica, alle comunità comprensoriali o al comune sede di impianto. Nel caso di scioglimento di consorzi, la proprietà delle opere e degli impianti di interesse sovracomunale andava trasferita a titolo gratuito ad una delle forme di collaborazione definite dalla Giunta provinciale o al comune sede di impianto. Secondo il codice civile le opere idrauliche di proprietà pubblica fanno parte del demanio e sono inalienabili, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge (art. 143 d.lgs. 152/2006).

D. Conclusioni

A partire dal 1992 la competenza della Provincia autonoma in materia di opere idrauliche è stata sostanzialmente ampliata. I fiumi Adige, Drava e Isarco nonché le opere idrauliche di prima e seconda categoria sono stati trasferiti al demanio idrico provinciale. Una limitazione è stata determinata dalla competenza trasver-

¹⁷⁶⁵ GU n. 289 del 10.12.1999.

¹⁷⁶⁶ C. cost. – sentenza n. 114/2012 CID pt. 6.2.

¹⁷⁶⁷ BUR n. 28 del 12.6.2011.

sale dello Stato introdotta dopo il 2001, in particolare in materia di diritto civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

25. Assistenza e beneficenza pubblica (Art 8, n. 25, StA)

A. Situazione al 1992

La competenza provinciale in materia di "assistenza e beneficenza pubblica" è una cosiddetta "nuova competenza": non era, infatti, prevista nel 1° Statuto di Autonomia del 1945, ma fu inserita solo in seguito quale art. 8, n. 25, dello StA, in attuazione della misura n. 17 del Pacchetto.

La competenza è stata dettagliatamente illustrata nell'ambito delle norme di attuazione di cui al DPR n. 469/1975¹⁷⁶⁸ e al DPR n. 215/1981¹⁷⁶⁹. Il trasferimento dei beni dello Stato è avvenuto ai sensi dell'art. 8, lettera f), del DPR n. 115/1973.¹⁷⁷⁰ Una definizione di questo ambito di competenza è riportata all'art. 22 del DPR n. 616/1977:¹⁷⁷¹

“Le funzioni amministrative relative alla materia “beneficenza pubblica“ concernono tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate, escluse soltanto le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale.”

Va sottolineato che lo Stato ha la competenza esclusiva nel settore della previdenza sociale, mentre, ai sensi dell'art. 6 dello Statuto di autonomia, la Regione ha facoltà di emanare norme legislative al fine di integrare le disposizioni legisla-

¹⁷⁶⁸ Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente assistenza e beneficenza pubblica, Suppl.ord. alla GU n. 252 del 20.9.1975.

¹⁷⁶⁹ Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige riguardante modifiche al DPR n. 469 del 28.3.1975: Assistenza e beneficenza pubblica, GU n. 134 vom 18.5.1981.

¹⁷⁷⁰ Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione, Suppl. ord. alla G.U. 18 aprile 1973, n. 101.

¹⁷⁷¹ La disposizione è entrata in vigore per la Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 3, dell'art. 10, comma 1, e dell'art. 11, comma 2, della norma di attuazione di cui al DPR 526/1987. Vedere anche *Reggio d'Acì* (1994) 175, e più in dettaglio sub III.3.B.

tive dello Stato in materia di previdenza e assicurazioni sociali e ha facoltà di costituire appositi istituti autonomi o di agevolarne la costituzione.¹⁷⁷²

All'art. 23 del DPR n. 616/1977 sono elencate le attività rientranti nel settore della "assistenza e beneficenza pubblica":

"Sono comprese nelle funzioni amministrative di cui all'articolo precedente le attività relative:

a) all'assistenza economica in favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto;

b) all'assistenza post-penitenziaria;

c) agli interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle autorità giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile;

d) agli interventi di protezione sociale di cui agli articoli 8 e seguenti della legge 20 febbraio 1958, n. 75.¹⁷⁷³

La competenza provinciale trova tuttavia dei limiti nella norma di attuazione di cui al DPR n. 469/1975, che fa salve le specifiche competenze degli organi statali in ordine:

"a) ai rapporti internazionali nella materia di cui al presente decreto e ai rapporti, in materia di assistenza, con organismi assistenziali stranieri od internazionali;

b) all'assistenza delle famiglie dei militari richiamati o trattenuti alle armi; agli interventi di prima assistenza in favore dei profughi italiani e dei rimpatriati di cui alla legge 19 ottobre 1970, n. 744, integrata dalla legge 25 luglio 1971, n. 568; all'assistenza ai profughi stranieri; agli interventi in favore degli orfani dei caduti per servizio di cui alla legge 12 aprile 1962, n. 185;

c) agli studi ed alle sperimentazioni in materia di assistenza e beneficenza con riferimento agli obiettivi del programma economico-nazionale ed agli obblighi internazionali.¹⁷⁷⁴

La Provincia assume per il proprio territorio¹⁷⁷⁵ i compiti riguardanti le prestazioni assistenziali a favore di cittadini stranieri regolate da relazioni assunte dallo Stato italiano con organismi stranieri o internazionali e dalle relative convenzioni internazionali.

¹⁷⁷² Questa competenza integrativa della Regione, già contenuta nel 1° Statuto di autonomia (art. 6, della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5) è illustrata dettagliatamente nella relativa norma di attuazione di cui al DPR 58/1978, Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di previdenza e assicurazioni sociali, GU n. 78 del 20.3.1976.

¹⁷⁷³ Di contenuto analogo anche le attività elencate nella norma di attuazione di cui al DPR n. 215/1981.

¹⁷⁷⁴ Art. 7, DPR n. 469/1975, come sostituito dal DPR n. 215/1981.

¹⁷⁷⁵ Art. 5, DPR n. 469/1975.

Per quanto concerne, invece, le misure riguardanti la dipendenza da sostanze stupefacenti e le attività di prevenzione, la Corte costituzionale ha stabilito che queste non rientrano nella competenza provinciale della "assistenza e beneficenza pubblica", ma in quella specifica dello Stato, che è tenuto a rispettare gli impegni assunti a livello internazionale per prevenire l'abuso di stupefacenti e ad adottare criteri unitari in ambito sanitario.¹⁷⁷⁶

Lo Stato può inoltre prevedere l'erogazione di incentivi e contributi, fissando i relativi criteri e le condizioni di accesso, nel caso in cui si configurino situazioni di carattere straordinario e/o i finanziamenti siano puramente aggiuntivi rispetto ai trasferimenti ordinari.¹⁷⁷⁷ Questo è possibile in considerazione del fatto che gli standard prescritti dallo Stato non imporrebbero dei limiti alle competenze provinciali, ma rappresenterebbero un vincolo per la Provincia solo nel momento in cui essa intendesse fruire degli incentivi statali:

"In altre parole, gli standards posti nell'atto impugnato non sono espressione di esigenze unitarie in grado di vincolare tutte le regioni (o le province autonome) nell'esercizio delle loro funzioni in materia di sanità e di assistenza sociale, ma costituiscono un vincolo per le sole regioni che, intendendo avvalersi dei fondi speciali messi a disposizione dallo Stato per la realizzazione delle anzidette residenze, decidono di presentare al Ministro della sanità i relativi programmi di costruzione o di ristrutturazione, programmi che si aggiungono a quelli eventualmente adottati dalle regioni (e dalle province autonome) nell'esercizio delle loro proprie competenze e sulla base dei finanziamenti ad esse spettanti in via ordinaria."¹⁷⁷⁸

La Corte costituzionale ha tuttavia stabilito che esistono comunque dei limiti alla possibilità [riconosciuta allo Stato] di fissare degli standard [per l'erogazione di contributi e incentivi], in particolare quando si tratta di fissare dettagli e procedure di erogazione dei finanziamenti, per i quali, nel rispetto del principio della (leale) collaborazione, sia previsto il ricorso all'istituto dell'intesa.¹⁷⁷⁹ Questo trova rispondenza anche nelle norme per il coordinamento della finanza, valide anche per la Provincia di Bolzano, secondo cui i finanziamenti derivanti da norme di legge statali che non prevedono l'istituzione di fondi straordinari per garantire prestazioni minime unitarie a livello statale, sono accreditati nel bilancio provin-

¹⁷⁷⁶ Corte cost. sentenza n. 31/1983, CID pt. 6.

¹⁷⁷⁷ Vedere le sentenze della Corte cost. n. 36/1992, pt.3 del considerato in diritto, e 180/1991, pt.5 del CID.

¹⁷⁷⁸ Corte cost. sentenza n. 345/1990, CID pt. 2.2.

ziale per essere utilizzati nell'ambito dei rispettivi ambiti di competenza e secondo i relativi regolamenti provinciali.¹⁷⁸⁰

Ai sensi dell'art. 5, comma 2, dello StA l'"Ordinamento delle aziende pubbliche di servizi alla persona" non rientra fra le materie di competenza provinciale, ma fra quelle ascritte alla competenza concorrente delle Regioni. Spetta pertanto alla regione Trentino-Alto Adige disciplinare *"con proprie leggi il modello di organizzazione e di funzionamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonché ad approvarne gli statuti e relative modificazioni."*¹⁷⁸¹ Restano invece delegati alle Province i compiti amministrativi relativi all'istituzione e alle altre funzioni concernenti le suddette istituzioni.¹⁷⁸² Ai sensi dell'art. 54, n. 5, dello StA spetta inoltre alle Province la vigilanza e la tutela sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, compresa la facoltà di sospensione e scioglimento dei loro organi, nonché l'eventuale nomina dei commissari. In questo caso la competenza è esercitata da quella Provincia sul cui territorio la singola istituzione ha la propria sede legale, anche se questa estende le proprie attività nel territorio dell'altra Provincia.¹⁷⁸³ *"Restano riservati allo Stato i provvedimenti straordinari di cui sopra allorché siano dovuti a motivi di ordine pubblico e quando si riferiscano a comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti."*¹⁷⁸⁴ Ai sensi dell'art. 64 dello StA spetta invece allo Stato disciplinare l'organizzazione e il funzionamento degli enti pubblici che svolgono la loro attività anche al di fuori del territorio della Regione. Ai sensi dell'art. 8 del DPR n. 469/1975 alla Provincia compete autorizzare *"gli enti assistenziali pubblici e privati ad accettare lasciti e donazioni e ad acquistare beni immobili ai sensi delle vigenti disposizioni."*

La ripartizione degli stanziamenti destinati a scopi assistenziali deve avvenire, ai sensi dell'art. 15, comma 2, StA e in attuazione della misura del Pacchetto n. 88,

¹⁷⁷⁹ Corte cost. sentenza n. 36/1992, CID pt. 4.

¹⁷⁸⁰ art. 5, comma 2, della legge 30 novembre 1989, n. 386, "Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria", GU n. 283 del 4.12.1989. Per ulteriori dettagli vedere le osservazioni in materia di autonomia finanziaria sub III.8.

¹⁷⁸¹ art. 2, comma 1, DPR n. 469/1975.

¹⁷⁸² art. 2, comma 2, DPR n. 469/1975.

¹⁷⁸³ art. 3, DPR n. 469/1975.

¹⁷⁸⁴ art. 54, n. 5, StA.

in proporzione alla consistenza di ciascun gruppo linguistico e in riferimento all'entità del relativo bisogno. La Corte costituzionale ha stabilito che la disposizione deve essere considerata una eccezione al generale principio di eguaglianza e, come tale, non può essere applicata nei casi non esplicitamente previsti dalla legge:

*"[...] vale osservare che il criterio di ripartizione dei benefici in materia di edilizia sociale fondato sull'appartenenza etnica costituisce, come peraltro anche l'ordinanza di rimessione riconosce, un'eccezione al generale principio di eguaglianza e quindi, secondo le comuni regole di ermeneutica, non risulta applicabile oltre i casi espressamente previsti dalla legge."*¹⁷⁸⁵

Con l'art. 2 del d.lgs. n. 267/1992 alla Provincia è stato attribuito inoltre il potere di regolamentare le attività di volontariato nell'ambito delle proprie attribuzioni di competenza e nel rispetto dei relativi limiti.¹⁷⁸⁶ Le organizzazioni riconosciute dalla Provincia, in conformità delle disposizioni della legge quadro nazionale sul volontariato,¹⁷⁸⁷ sono iscritte di diritto nei registri delle organizzazioni di volontariato. La legge quadro, che disciplina i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato, già prima dell'emanazione della norma di attuazione è stata dichiarata conforme alla Costituzione: l'attività di volontariato, in quanto espressione diretta del principio di solidarietà sancito dall'art. 2 della Costituzione, non sarebbe riconducibile a nessuna materia specifica, ma, per la sua caratteristica intrinseca di valore fondamentale sancito dalla Costituzione, lo Stato dovrebbe disciplinarne i principi generali.¹⁷⁸⁸ Fatte salve le competenze delle autonomie speciali, l'art. 16 della legge quadro sancisce il dovere per le Regioni di adeguare con norme regionali i contenuti della legge entro un anno dalla sua entrata in vigore.

La Provincia ha esercitato pienamente la propria potestà legislativa disciplinando autonomamente i singoli ambiti della materia.¹⁷⁸⁹ Ricordiamo, ad esempio, la leg-

¹⁷⁸⁵ Corte cost. sentenza n. 227/1987, CID pt. 3.

¹⁷⁸⁶ Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate, Suppl. ord. alla G.U. 22 aprile 1992, n. 94.

¹⁷⁸⁷ Legge n. 266/1991, *Legge-quadro sul volontariato* (GU n. 196 del 22.8.1991).

¹⁷⁸⁸ Corte cost. sentenza n. 75/1992, CID pt. 2.

¹⁷⁸⁹ Vedere in *LexBrowser* della Provincia autonoma di Bolzano, sub "*Normativa provinciale*, in "X Assistenza e beneficenza pubblica". Fino al 1992 furono emanate norme afferenti i seguenti ambiti di competenza: Assistenza agli anziani; Servizio consultoriale per le famiglie; Asili nido - Assistenza domiciliare per l'infanzia;

ge provinciale 30 aprile 1991, n. 13 “Riordino dei servizi sociali in provincia di Bolzano”,¹⁷⁹⁰ che disciplina i fondamentali aspetti organizzativi e la suddivisione delle competenze fra gli enti gestori presenti sul territorio, prevedendo anche l'istituzione di un apposito fondo sociale provinciale.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

In base alla norma di attuazione di cui al DPR n. 469/1975, come integrata dall'art. 1-bis,¹⁷⁹¹ la Provincia può disciplinare con legge provinciale l'istituzione di contributi a carico dei cittadini residenti sul territorio provinciale, nel rispetto dei limiti imposti dalla legislazione statale in materia di assicurazioni sociali, nonché delle competenze statutarie e della normativa UE. I contributi sono destinati alla costituzione di fondi assicurativi con finalità assistenziali.

Nel periodo di riferimento, oltre alla modifica della norma di attuazione, sono state emanate tutta una serie di norme statali che trovano applicazione in provincia di Bolzano solo se risultano compatibili con le specifiche disposizioni statutarie.¹⁷⁹²

A questo proposito la Corte costituzionale ha sottolineato, con riferimento a una causa per conflitto di competenze intentata dalla Provincia di Bolzano, che l'obbligo di adattamento può discendere solo da atti aventi forza di legge, annullando¹⁷⁹³ così una successiva disposizione del decreto ministeriale n. 425/2000.¹⁷⁹⁴

Famiglia, donne e gioventù; Provvidenze per le persone disabili; Interventi in materia di dipendenze; Interventi per gli invalidi civili e le persone non autosufficienti; Assistenza economica di base; Cooperazione allo sviluppo; Servizi sociali.

¹⁷⁹⁰ BUR n. 22 del 21.5.1991.

¹⁷⁹¹ Modifiche e integrazioni introdotte con d.lgs. n. 259/2001, “Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al DPR 28 marzo 1977, n. 469 in materia di contributi obbligatori per la copertura di oneri sanitari e assistenziali” (Suppl. Ord. n. 176 alla GU n. 154 del 5.7.2001).

¹⁷⁹² Ad esempio l'art. 59, comma 57, della legge n. 449/1997, *Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica* (Suppl. Ord. n. 255 alla GU n. 302 del 30.12.1997), che al comma 44 prevede la costituzione di un fondo sociale nazionale.

¹⁷⁹³ Corte cost. sentenza n. 267/2003, CID pt. 3.

¹⁷⁹⁴ art. 23 del decreto n. 452/2000, Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'articolo 49 della legge 22 dicembre 1999, n. 488, e degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (GU n. 81 del 6.4.2001).

Il nuovo ordinamento in materia di trasferimento delle competenze relative al settore dei servizi sociali,¹⁷⁹⁵ introdotto dall'art. 128 e segg. del d.lgs. n. 112/1998, non è sostanzialmente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, poiché all'epoca non era stata ancora emanata una norma di attuazione prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 112/1998.¹⁷⁹⁶ Considerati i riflessi importanti che le nuove linee di indirizzo del decreto legislativo hanno avuto sulle successive norme statali, sono quanto meno ipotizzabili dei riflessi immediati anche sui margini di manovra della competenza provinciale. La "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali",¹⁷⁹⁷ emanata due anni dopo, che all'art. 1, comma 7, definisce le proprie disposizioni quali principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e sollecita le autonomie speciali ad adeguare di conseguenza i propri ordinamenti nell'ambito dei principi statutari, si basa sulle definizioni e sulla ripartizione delle competenze riportate nel d.lgs. n. 112/1998 e riporta inoltre una serie di rinvii specifici. Si sottolinea la predominanza dello Stato nella definizione dei "livelli essenziali" delle prestazioni sociali nell'ambito del fondo sociale nazionale.¹⁷⁹⁸

La Provincia ha esercitato la propria potestà legislativa e amministrativa nel periodo in questione in particolare nei settori, acquisiti in seguito, della "previdenza integrativa", dell'attività di volontariato e dei "sudtirolesi emigrati all'estero"¹⁷⁹⁹: il settore della previdenza integrativa fa riferimento ai provvedimenti delegati dalla Regione; i decreti del Presidente della Provincia contengono infatti numerosi rinvii a leggi regionali. In particolare la materia riguardante l'assegno ai nuclei familiari e l'assegno di maternità è sostanzialmente disciplinata dalla legislazione statale.¹⁸⁰⁰ Le leggi provinciali in materia di volontariato¹⁸⁰¹ sono invece strettamente

¹⁷⁹⁵ Diversamente dallo Statuto di autonomia e dalla norma di attuazione che riportano la denominazione "assistenza e beneficenza pubblica" e al DPR 616/1977 che definisce la materia "beneficenza pubblica", si impone sempre più l'uso del termine "servizi sociali".

¹⁷⁹⁶ Vedere anche le argomentazioni in merito sub III.4.B.

¹⁷⁹⁷ legge n. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* (Suppl.ord. n. 186 alla GU n. 265 del 13.11.2000).

¹⁷⁹⁸ art comma 2, in combinato disposto con gli artt 18 e 22 della legge n. 328/2000

¹⁷⁹⁹ l.p. 5 novembre 2001, n. 13, recante *Interventi a favore delle emigrate e degli emigrati sudtirolesi all'estero*, Suppl. n. 2 al BUR n. 47 del 13.11.2001.

¹⁸⁰⁰ D.p.p. 4 ottobre 2001, n. 57, *Regolamento concernente le modalità di erogazione dell'assegno ai nuclei familiari e dell'assegno di maternità*, BUR 20 novembre 2001, n. 48.

collegate all'omonima legge-quadro nazionale¹⁸⁰² e contengono rinvii alle specifiche norme nazionali.¹⁸⁰³

C. Sviluppi dal 2001

All'art. 117, comma 2, della Costituzione, nell'elenco delle competenze esclusive attribuite allo Stato rientrano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali (lit m) e la previdenza sociale (lit o). Ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 la Provincia continua a esercitare la propria potestà legislativa in materia. Lo Stato, oltre a fissare le prestazioni minime unitarie per l'intero territorio nazionale, può adottare, a fronte di reali esigenze ed entro i relativi limiti,¹⁸⁰⁴ ulteriori misure, che tuttavia non possono disciplinare le modalità di gestione amministrativa delle prestazioni.¹⁸⁰⁵ La Corte costituzionale ha rimarcato, che ogni intervento limitativo [*dello Stato*] in tali ambiti non poteva essere fissato con un semplice atto amministrativo, ma solo con legge.¹⁸⁰⁶

Sono stati inoltre sollevati dubbi circa la legittimità costituzionale del servizio civile: la Corte costituzionale, definendo il servizio civile nazionale¹⁸⁰⁷ come un'alternativa alla difesa nazionale [*militare, n.d.t.*], riconosce allo Stato la competenza in materia ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit d), della Costituzione. Alla Provincia è consentito, invece, emanare una propria disciplina del servizio civile a livello "subnazionale":

"La argomentata riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione non preclude, infine, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme qui esa-

¹⁸⁰¹ Vedere in particolare la l.p. 1° luglio 1993, n. 11, *Disciplina del volontariato e della promozione sociale*, BUR n. 32 del 13.7.1993.

¹⁸⁰² legge n. 266/1991.

¹⁸⁰³ Vedere in merito anche sub IV.1.A.

¹⁸⁰⁴ Corte cost. sentenza n. 209/2009, CID pt. 2.2.

¹⁸⁰⁵ Corte cost. sentenza n. 209/2009, CID pt. 2.3. Confronta più in generale sub III.9.

¹⁸⁰⁶ Corte cost. sentenze n. 209/2009, CID pt. 3.2; n. 287/2005, CID pt. 3.2, 3.3 e 4; n. 263/2005, CID pt. 6.

¹⁸⁰⁷ d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77, recante "*Disciplina del servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64*".

*minate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa.*¹⁸⁰⁸

In particolare possono essere disciplinati autonomamente i settori rientranti nell'ambito delle competenze primarie del servizio civile, quali: l'assistenza e la beneficenza pubblica, la tutela dell'ambiente e la protezione civile.¹⁸⁰⁹ Le disposizioni statali riguardanti aspetti fondamentali, sia di carattere organizzativo che procedurale, legati al servizio civile non possono essere assolutamente toccate; pertanto le relative disposizioni di cui alla legge provinciale 19 ottobre 2004, n. 7,¹⁸¹⁰ sono state dichiarate costituzionalmente illegittime.¹⁸¹¹ Di conseguenza la l.p. 7/2004 è stata sostituita dalla legge provinciale 19 novembre 2012, n. 19¹⁸¹², ma, anche in questo caso, diverse disposizioni di legge, che facevano riferimento al servizio civile statale, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime.¹⁸¹³ Infine, la disposizione normativa che escludeva dal servizio civile i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, è stata dichiarata illegittima per contrasto con il principio della parità di trattamento sancito dall'articolo 3 della Costituzione.¹⁸¹⁴

La Provincia ha esercitato la propria potestà legislativa anche in materia di "famiglia, donna e gioventù". Con riferimento a questo ambito la legge provinciale 3 ottobre 2003, n. 15¹⁸¹⁵ è stata impugnata dallo Stato, che ha fatto valere una violazione della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit l) della Costituzione. Fatta eccezione per l'erogazione in via anticipata dell'assegno di mantenimento [al minore, *n.d.t.*], che rientra di fatto nella sfera di competenza provinciale, la "surrogazione legale" contemplata all'art. 12 della l.p. n. 15/2003 è stata giudicata costituzionalmente illegittima.¹⁸¹⁶

¹⁸⁰⁸ Corte cost. sentenza n. 228/2004, CID pt. 5.

¹⁸⁰⁹ Corte cost. sentenza n. 431/2005, CID pt. 4.

¹⁸¹⁰ Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano, BUR n. 44 del 2.11.2004.

¹⁸¹¹ Corte cost. sentenza n. 431/2005, CID punti 5.1, 5.4, 5.5 e 5.6 (riconoscimento dei crediti formativi; requisiti per l'iscrizione all'albo).

¹⁸¹² Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale, BUR n. 48 del 27.11.2012.

¹⁸¹³ Corte cost. sentenza n. 309/2013, CID pt. 4.

¹⁸¹⁴ Corte cost. sentenza n. 309/2013, CID pt. 6.

¹⁸¹⁵ Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore, BUR n. 47 del 25.11.2003.

¹⁸¹⁶ Corte cost., sentenza n.106/2005, CID punti 4 e 5.

Con sentenza n. 2/2013 la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni della legge provinciale 28 ottobre 2011, n. 12,¹⁸¹⁷ che prevedevano per i cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in Alto Adige quali requisiti di accesso alle prestazioni di natura economica¹⁸¹⁸ e a quelle aggiuntive rispetto alle prestazioni essenziali.¹⁸¹⁹ Se da un lato il requisito della dimora stabile sul territorio provinciale fu considerato dalla Corte costituzionale un criterio ragionevole, la previsione dei cinque anni di ininterrotta residenza rappresentava invece un requisito arbitrario, in quanto, non essendovi alcuna correlazione obiettiva fra la durata della residenza e la situazione di bisogno, tale requisito veniva a ledere sia il principio di ragionevolezza che quello di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione.¹⁸²⁰ La Corte costituzionale ha tratto le medesime conclusioni anche rispetto a una disposizione della Provincia di Trento che prevedeva, quale requisito di accesso per tutti – vale a dire, sia per i cittadini italiani che per quelli provenienti da Stati comunitari o extracomunitari – un periodo di tre anni di residenza stabile sul territorio provinciale.¹⁸²¹ La Corte costituzionale ha giudicato non rilevante la motivazione adottata dalla Provincia di Trento a sostegno delle prestazioni in questione, che si porrebbero al di sopra dei livelli minimi essenziali.¹⁸²² Un'ulteriore precisazione deriva da una sentenza riguardante la legittimità costituzionale di un'analogo norma friulana;¹⁸²³ in questo caso la Corte costituzionale ha sostanzialmente sottolineato l'illegittimità costituzionale di un requisito di accesso che prevedeva una pregressa residenza continuativa, ma ha anche contestualmente chiarito che tale requisito può anche essere giustificato - e considerato pertanto legittimo - in determinati casi riguardanti prestazioni di carattere aggiuntivo rispetto a [quelle finalizzate al soddisfacimento di] bisogni

¹⁸¹⁷ Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri, BUR n. 45 del 8.11.2011.

¹⁸¹⁸ art. 10, comma 2, della l.p. n.12/2011.

¹⁸¹⁹ art. 1, comma 3, lit g, della l.p. n. 12/2011.

¹⁸²⁰ Corte cost. sentenza n. 2/2013, CID pt. 3.2.

¹⁸²¹ Legge provinciale Trentino 24 luglio 2012, n. 15.

¹⁸²² Corte cost. sentenza n. 172/2013, CID, pt. 3 e 3.1.

¹⁸²³ Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16.

primari e che fanno espresso riferimento alla realtà sociale della Regione Friuli-V.G.¹⁸²⁴

In generale si può concludere che, per consentire l'accesso alle prestazioni sociali della Provincia, di regola si tiene conto della "dichiarazione unificata di reddito e patrimonio (DURP)"¹⁸²⁵.

D. Conclusioni

La potestà legislativa in materia di assistenza e beneficenza pubblica corrisponde in sostanza alla situazione del 1992. Il settore "sociale" è caratterizzato da un sistema che distingue fra interventi previdenziali e assicurativi, rientranti nelle rispettive competenze dello Stato e in quelle integrative della Regione, e che si basa sulle prestazioni finalizzate all'assistenza e alla beneficenza, riassunte nel termine "prestazioni sociali", che rientrano adesso nelle competenze della Provincia.

Con la riforma costituzionale del 2001 lo Stato ha ottenuto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit m), della Costituzione, la competenza legislativa esclusiva per quanto riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Se finora l'esercizio della competenza trasversale concernente i livelli essenziali delle prestazioni sociali, collegata alla competenza esclusiva dello Stato, non ha registrato conseguenze importanti in considerazione degli standard (relativamente) elevati delle prestazioni provinciali, in futuro tuttavia potrebbe potenzialmente accadere che la Provincia sia tenuta a modificare le proprie prestazioni o a introdurre di nuove in ottemperanza alle direttive statali o a coprire i costi con le risorse finanziarie del proprio bilancio autonomo. Ciò comporterebbe una limitazione (almeno potenziale) delle competenze provinciali.

¹⁸²⁴ Corte cost. sentenza n. 222/2013, CID pt. 8-10. Nel caso specifico si trattava del requisito della residenza di due anni per accedere agli assegni a sostegno della famiglia e all'edilizia convenzionata e agevolata.

¹⁸²⁵ art. 2, comma 1 *bis*, della l.p. 22 ottobre 1993, n. 17, come sostituito dall'art. 7, comma 2, della l.p. 17 gennaio 2011, n. 1, "Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi", BUR n. 55 del 9.11.1993, introdotto con l.p. 17 gennaio 2011, n. 1, "Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni", BUR n. 4 del 25.1.2011.

Per quanto concerne invece l'accesso alle prestazioni sociali, dopo il 2001 la Corte costituzionale ha attribuito maggiore peso al principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione. La Corte cost. ha chiarito che il collegamento fra la prestazione e un determinato periodo di residenza è ammesso solo in casi eccezionali e a determinate condizioni. Di regola tale requisito di accesso sarebbe contrario al principio di uguaglianza. In questo contesto tuttavia non si può parlare di una modifica della fattispecie di competenza, poiché si tratta di un principio sancito da sempre dalla Costituzione. Se combinato però con le direttive statali sui livelli essenziali delle prestazioni, l'autonomia finanziaria e una situazione tesa presente sui mercati finanziari, questo aspetto potrebbe originare fenomeni di assoluta gravità, come, ad esempio, una "gara al ribasso".

26. Scuola materna (art. 8, n. 26, StA)

A. Situazione al 1992

La Provincia autonoma di Bolzano già con il 1. Statuto di autonomia deteneva competenze secondarie in materia di scuola materna.¹⁸²⁶ Con l'art. 8, n. 26, StA la materia è stata inserita, in attuazione della misura del pacchetto n. 31, nell'elenco delle competenze primarie e le specifiche attribuzioni dell'amministrazione dello Stato sono state trasferite alla Provincia di Bolzano con DPR 10 febbraio 1983, n 89.¹⁸²⁷

La scuola materna va considerata fundamentalmente parte integrante del sistema scolastico. Si rinvia in merito all'articolo 33 della Costituzione, in base al quale la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e i gradi di istruzione.

Norme statutarie specifiche in materia di scuola materna sono contenute inoltre nell'art. 19 Sta: pertanto (anche) nella scuola materna l'insegnamento è impartito nella lingua materna degli alunni (italiana o tedesca) da insegnanti per i quali tale lingua sia ugualmente quella materna (comma 1). Nelle località ladine invece va usata la lingua ladina (comma 2).¹⁸²⁸ Sul piano amministrativo le scuole materne dipendono dall'intendente scolastico del rispettivo gruppo linguistico.¹⁸²⁹

La Provincia esercita ai sensi dell'art. 1 del DPR 89/1983 le attribuzioni amministrative esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale (comma 1). La disciplina dello stato giuridico ed economico del personale insegnante resta invece competenza dello Stato (comma 2).

¹⁸²⁶ Art 12, comma 2, StA del 1948.

¹⁸²⁷ Approvazione del testo unico del DPR 4 dicembre 1981, n. 761 recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano", GU n. 91 del 2.4.1983.

¹⁸²⁸ Vedere anche l'art. 7, comma 3, del DPR n. 189/1983.

¹⁸²⁹ Art 19, commi 4-6 StA. Per ulteriori dettagli sul sistema scolastico della provincia di Bolzano e in particolare sulla disciplina del personale docente e sull'amministrazione degli uffici scolastici vedere le argomentazioni in tema di istruzione elementare e secondaria sub V-2.

L'art. 42 del DPR n. 89/1983 prevede che le sezioni di scuola materna statale derivate dalla trasformazione ai sensi dell'art. 22 della legge 18 marzo 1968, n. 444¹⁸³⁰ cessino di dipendere dallo Stato (comma 1). A tale proposito il comma 2 prevede – con uno specifico rinvio all'art. 20 del DPR n. 89/1983, che riconosce alla Provincia autonoma di Bolzano la possibilità di richiedere la delega sul personale statale delle scuole materne previo relativo consenso - la possibilità per il personale della scuola materna di ottenere il passaggio nel ruolo provinciale. Quanti intendevano conservare invece il rapporto d'impiego con lo Stato, dovevano fare richiesta di sistemazione nelle scuole materne statali di altre province (comma 3).

In relazione al ricorso contro la legge 19 novembre 1990, n. 341¹⁸³¹ da parte della Provincia autonoma di Bolzano, la Corte costituzionale ha stabilito che il profilo formativo del personale insegnante della scuola materna non rientra fra le competenze provinciali, ma in quelle dello Stato riguardanti la formazione universitaria.¹⁸³²

La Provincia ha esercitato potestà legislativa tramite la legge provinciale 17 agosto 1976, n. 36¹⁸³³.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Con d.lgs. 24 luglio 1996, n. 434¹⁸³⁴ sono state introdotte modifiche e integrazioni alla norma di attuazione di cui al DPR n. 89/1983. Per quanto concerne le disposizioni specifiche per la scuola materna va detto che, sebbene sia stato abrogato

¹⁸³⁰ *Ordinamento della scuola materna statale* (GU n. 103 del 22.04.1968). La Corte costituzionale aveva precedentemente stabilito che la norma statale non dovesse trovare applicazione in provincia di Bolzano: sentenza n. 140/1968, p. 2 del c.i.d.

¹⁸³¹ *Riforma degli ordinamenti didattici universitari* (GU n. 274 del 23.11.1990).

¹⁸³² C.Cost. sentenza n. 191/1991, p. 3 del c.i.d. Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di addestramento e formazione professionale sub IV-29.

¹⁸³³ *Ordinamento delle scuole materne – scuole per l'infanzia*, pubblicato sul Suppl. del BUR n. 40 del 20.9.1976.

¹⁸³⁴ Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige con modifiche e integrazioni al DPR 10 febbraio 1983, n. 89 in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano, GU n. 91 del 2.4.1983.

l'art. 20 del DPR n. 89/1983, non è stata tuttavia modificata la disciplina essenziale di cui all'art. 42 del DPR 89/1093.¹⁸³⁵

Per quanto concerne l'esercizio della potestà legislativa da parte della Provincia di Bolzano va citata in particolare la riforma dell'ordinamento del personale provinciale,¹⁸³⁶ che ha previsto fra l'altro l'abrogazione di tutta una serie di disposizioni relative alle scuole materne.¹⁸³⁷

C. Sviluppi dal 2001

Con la riforma della Costituzione del 2001 l'attribuzione di competenze in materia di formazione è stata disciplinata come segue: ai sensi dell'art. 117, comma 2, della Costituzione lo Stato ha potestà esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione" (lettera n) e di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lettera m). È invece materia di legislazione regionale concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione la "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale.". Ai sensi dell'art. 116 della Cost. alle regioni possono essere attribuite con legge dello Stato ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al comma 2, lettera n) dell'art. 117 della Cost.

La materia riguardante le scuole materne è stata ampiamente riformata dalla Provincia nell'esercizio della propria potestà legislativa con legge provinciale 16 luglio 2009, n. 5¹⁸³⁸ e legge provinciale 16 ottobre 2009, n. 6¹⁸³⁹. Non è seguita alcuna impugnazione da parte del Governo.

D. Conclusioni

¹⁸³⁵ Per ulteriori dettagli sulla riforma della competenza in materia di sistema dell'istruzione vedere le argomentazioni in materia di istruzione elementare e secondaria sub V-2.

¹⁸³⁶ L.p. 10 agosto 1995, n. 16, Suppl. n. 3 del BUR n. 38 del 22.8.1995.

¹⁸³⁷ Art. 28, comma 2, lettera bb) della l.p. 16/1995 ha previsto l'abrogazione delle seguenti disposizioni di legge: artt. 41, 42, 43, 55, 56, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 82 e 83 della l.p. 36/1976.

¹⁸³⁸ Obiettivi formativi generali e ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, BUR N. 31 del 29.7.2008.

¹⁸³⁹ Norme in materia di uffici provinciali e personale nonché istruzione, BUR n. 44 del 27.10.2009.

I poteri legislativi e amministrativi della Provincia autonoma nelle materie di cui all'art. 8, n. 26, dello StA non hanno subito modifiche sostanziali dal 1992.

Le modifiche potrebbero invece derivare da uno sviluppo generale del sistema educativo.¹⁸⁴⁰ Potenzialmente sono ipotizzabili in quest'ambito eventuali future sovrapposizioni con le competenze esclusive dello Stato in materia di istruzione e di prestazioni essenziali concernenti i diritti fondamentali civili e sociali.

27. Assistenza scolastica per i settori dell'istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa (art. 8, comma 27, StA)

A. Situazione al 1992

La Provincia autonoma di Bolzano già ai sensi dell'art. 12, comma 3, del 1° statuto di autonomia deteneva competenze secondarie in materia di assistenza scolastica. Con l'art. 8, comma 27, StA la materia è stata inserita, in attuazione della misura del Pacchetto n. 32, nell'elenco delle competenze primarie della Provincia limitatamente ai "settori dell'istruzione in cui le Province hanno competenza legislativa".

Le prestazioni riguardanti l'assistenza scolastica hanno un carattere fondamentalmente accessorio rispetto alla potestà legislativa della Provincia; il che determina anzitutto l'esclusione dell'ambito universitario¹⁸⁴¹ da questi interventi. In ogni caso ai sensi dell'art. 113 StA restano ferme le disposizioni di cui alla legge pro-

¹⁸⁴⁰ Vedere in merito le argomentazioni in materia di istruzione elementare e secondaria sub V-2.

vinciale 5 gennaio 1958, n. 1¹⁸⁴² – in attuazione della misura del Pacchetto n. 32 – e alla Provincia compete provvedere ad aggiornare i relativi limiti di valore e a modificare il numero delle borse di studio da erogare. Pertanto, nella sostanza, è anche possibile un'assistenza a livello universitario.

Riguardo ai principi che sottendono all'erogazione dell'assistenza scolastica si rinvia in particolare all'art. 34 della Costituzione, in base al quale gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi (comma 3) e la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (comma 4).

Con la norma di attuazione di cui al DPR 1° novembre 1973, n. 687¹⁸⁴³ concernente l'assistenza e l'edilizia scolastica le *“attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di assistenza scolastica a favore degli alunni delle scuole e degli istituti di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica), statali o autorizzati a rilasciare titoli di studio riconosciuti dallo Stato, nonché degli alunni delle scuole materne, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, sono esercitate, nell'ambito dei rispettivi territori, dalle Province di Trento e di Bolzano“* (art. 1). Secondo questa definizione, alla Provincia compete attivare sul proprio territorio la procedura concorsuale finalizzata al conferimento di posti gratuiti presso i convitti.¹⁸⁴⁴

Sono inoltre esplicitamente esercitate dalla Provincia le attribuzioni degli organi dello Stato in materia di patronati scolastici e di consorzi provinciali dei patronati

¹⁸⁴¹ Cfr. C.cost. sentenza n. 250/1974, c.i.d. punti 3 e 4. Nel procedimento contro una legge della Provincia di Trento la C.cost. delimita la materia secondo una interpretazione restrittiva e la delimita anche rispetto all'ambito dell'assistenza e beneficenza pubblica (art. 8, comma 25, StA).

¹⁸⁴² Concessione di contributi di studio a studenti universitari e di scuole medie, premi e sussidi per studi di perfezionamento e di specializzazione, BUR n. 2 del 14.1.1958.

¹⁸⁴³ Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente assistenza ed edilizia scolastica, GU 16 novembre 1973, n. 296.

¹⁸⁴⁴ C.cost. sentenza n. 797/1988, p. 2 e 3 del c.i.d.

scolastici di cui alla legge 4 marzo 1958, n. 261.¹⁸⁴⁵ La norma di attuazione disciplina inoltre l'assunzione del rispettivo personale e il trasferimento del patrimonio. A differenza della Provincia di Bolzano, in materia di assistenza scolastica le regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione del 1948, hanno solo competenza concorrente. Il trasferimento delle competenze è avvenuto con gli articoli 42 e seguenti del DPR n. 616/1977, la cui definizione della materia "assistenza scolastica" ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 3, dell'art. 10, comma 1, e dell'art. 11, comma 2, del DPR 19 novembre 1987, n. 526¹⁸⁴⁶ va estesa anche alla Provincia di Bolzano. L'art. 42 del DPR 616/1977 stabilisce quanto segue:

"Le funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica" concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi.

*Le funzioni suddette concernono tra l'altro: gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari."*¹⁸⁴⁷

Con l'art. 44 del DPR 616/1977 le regioni a statuto ordinario hanno ottenuto anche le competenze in materia di assistenza universitaria; ma, per quanto concerne la Provincia di Bolzano, esse sono state delegate solo con la norma di attuazione di cui al DPR 15 luglio 1988, n. 575¹⁸⁴⁸ ai sensi dell'art. 17 StA e nei limiti fissati dall'art. 5 StA – ossia entro i limiti dettati dalle competenze secondarie.¹⁸⁴⁹ Nell'esercizio di tale potestà la Provincia autonoma continua a provvedere ai sensi dell'art. 1, comma 2, del DPR 575/1988 all'assistenza degli studenti universitari prevista dall'art. 113 StA e può, *"in sostituzione totale o parziale delle borse di studio, provvedere ai servizi di assistenza in favore degli studenti iscritti ad istituzioni universitarie funzionanti nel territorio nazionale o nei Paesi dell'area cultu-*

¹⁸⁴⁵ Norme per il riordinamento dei Patronati scolastici (GU n. 85 del 9.4.1958).

¹⁸⁴⁶ Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, GU n. 301 del 28.12.1987.

¹⁸⁴⁷ Art. 42 del DPR 616/1977.

¹⁸⁴⁸ Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari nella provincia di Bolzano, GU n. 105 del 8.5.1989.

¹⁸⁴⁹ Art. 1, comma 1, del DPR 575/1988.

rale di lingua tedesca, mediante la stipula di apposite convenzioni con organismi competenti o con soggetti idonei.”¹⁸⁵⁰

Stante la competenza legislativa primaria della Provincia, lo Stato può tuttavia erogare, anche nell'ambito dell'assistenza scolastica, incentivi e contributi, fissandone standard e requisiti, se ritenuti necessari a fronte di situazioni eccezionali e/o nel caso in cui si tratti di interventi aggiuntivi da parte dello Stato.¹⁸⁵¹

La Provincia ha esercitato la propria potestà legislativa in particolare con la legge provinciale 31 agosto 1974, n. 7¹⁸⁵².

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

In un procedimento riguardante la Provincia di Trento la Corte costituzionale ha stabilito che anche il trasporto alunni debba rientrare nell'ambito dell'assistenza scolastica unitamente alla competenza in materia di trasporti di interesse provinciale (art. 8, comma 18, StA) e che alla competenza dello Stato è riservata solo la disciplina concernente la sicurezza tecnica degli impianti e dei veicoli.¹⁸⁵³

La Corte costituzionale ha inoltre stabilito che le disposizioni statali riguardanti finanziamenti aggiuntivi nel settore dell'assistenza scolastica – nel caso specifico, la gratuità totale o parziale dei libri scolastici o la relativa fornitura in comodato – non possano prevedere l'esclusione delle Province autonome e che i fondi debbano essere pertanto messi a disposizione anche di queste ultime.¹⁸⁵⁴

Nel periodo in questione non si rilevano modifiche sostanziali in materia di competenze autonome.

C. Sviluppi dal 2001

¹⁸⁵⁰ Art. 1, comma 3, del DPR 575/1988.

¹⁸⁵¹ C.cost. sentenza n. 36/1992, p. 3 del c.i.d. Vedere in merito le relative argomentazioni in materia di assistenza e beneficenza pubblica sub IV.25 e in materia di autonomia finanziaria sub III.8.

¹⁸⁵² Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio, BUR n. 42 del 10.9.1974.

¹⁸⁵³ C.cost. sentenza n. 30/1998, p. 4 del c.i.d.

¹⁸⁵⁴ C.cost. sentenza n. 419/2001, punti 4 e 5 del c.i.d. Per ulteriori dettagli in merito all'erogazione di fondi statali vedere anche le specifiche argomentazioni in materia di assistenza e beneficenza pubblica sub IV.25 e in materia di autonomia finanziaria sub III.8.

Il riformato art. 117 della Cost. elenca fra le competenze esclusive dello Stato (comma 2) anche la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lettera m) nonché le “norme generali sull’istruzione” (lettera n). Sono invece materie di legislazione concorrente la “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e della formazione professionale“. Nessun riferimento esplicito all’assistenza scolastica invece è contenuto nel catalogo delle materie di legislazione esclusiva o di quella concorrente, cosicché questo settore va ascritto alla competenza residuale delle Regioni ai sensi dell’art. 117, comma 4, della Cost. È tuttavia necessario sottolineare che, per quanto concerne l’attribuzione alle competenze residuali, vige in ogni caso il principio dell’esame caso per caso, tenuto conto anche del criterio della prevalenza; pertanto nei singoli casi possono eventualmente trovare applicazione le competenze esclusive dello Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera m).¹⁸⁵⁵

La legge 261/1958, che disciplina i patronati scolastici e alla quale rimanda l’art. 2 del DPR 687/1973, è stata abrogata con d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212.¹⁸⁵⁶

Con sentenza n. 2/2013, la Corte costituzionale ha dichiarato l’art. 14, commi 3 und 5, della l.p. 28 ottobre 2011, n. 12¹⁸⁵⁷ costituzionalmente illegittimo nella misura in cui l’accesso agli interventi di assistenza scolastica e universitaria da parte delle cittadine e dei cittadini stranieri di Stati non appartenenti all’Unione europea era subordinato al possesso del requisito di un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in Alto Adige. Ad avviso della Corte costituzionale una residenza quinquennale rappresenterebbe un requisito arbitrario, che, in mancanza di un nesso logico fra la durata della residenza e la necessità, contrasterebbe con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza sanciti dall’art. 3 della Costituzione.¹⁸⁵⁸ Le misure di sostegno in questione contravver-

¹⁸⁵⁵ Vedere in merito anche le argomentazioni generali riguardanti la ripartizione delle competenze ai sensi della riforma costituzionale del 2001, sub III.5.

¹⁸⁵⁶ *Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell’articolo 14, comma 14/quarter, della legge 28 novembre 2005, n. 246* (Suppl.ord. n. 276 alla GU n. 292 del 15.12.2010).

¹⁸⁵⁷ Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri, BUR n. 45 del 8.11.2011.

¹⁸⁵⁸ C.cost. sentenza n. 2/2013, p. 6.2 del c.i.d. Vedere anche le argomentazioni in materia di Assistenza e beneficenza pubblica sub IV.25.

rebbero inoltre ai principi generali sull'assistenza scolastica sanciti dall'art. 34 della Cost., secondo il quale tutti gli alunni "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi" (comma 3).¹⁸⁵⁹

La Provincia autonoma di Bolzano ha esercitato infine la propria potestà con legge provinciale 30 novembre 2004, n. 9¹⁸⁶⁰ (e successive modifiche).

D. Conclusioni

Le competenze legislative e amministrative in materia di assistenza scolastica corrispondono in sostanza alla situazione del 1992.

Con la riforma costituzionale del 2001 l'assistenza scolastica è stata assegnata alle competenze residuali delle regioni.

È necessario sottolineare che l'esercizio della competenza esclusiva da parte dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali¹⁸⁶¹ e le norme generali sull'istruzione¹⁸⁶² potrebbe determinare potenziali restrizioni di contenuto delle competenze autonomistiche.

¹⁸⁵⁹ C.cost. sentenza n. 2/2013, p. 6.2. del c.i.d.

¹⁸⁶⁰ Diritto allo studio universitario, BUR n. 50 del 14.12.2004.

¹⁸⁶¹ Art. 117, comma 2, lettera m).

¹⁸⁶² Art. 117, comma 2, lettera n).

28. Edilizia scolastica (art. 8, n. 28, StA)

A. Situazione al 1992

La competenza detenuta dalla Provincia in materia di edilizia scolastica è una cosiddetta “nuova competenza“, che non era prevista nel 1° Statuto di autonomia e che in seguito fu inserita all'art. 8, n. 25, dello StA, in attuazione della misura del pacchetto n. 33, ed è stata dettagliatamente illustrata con la norma di attuazione di cui al DPR 1° novembre 1973, n. 687.¹⁸⁶³ I beni patrimoniali sono stati trasferiti dallo Stato alla Provincia con l'art. 8, comma 1, lit g), del DPR n. 115/1973. La competenza è strettamente connessa alla potestà legislativa primaria della Provincia ai sensi dell'art. 8, n. 17, StA riguardante i lavori pubblici di interesse provinciale¹⁸⁶⁴ e alla competenza di cui all'art. 8, n. 22, StA.¹⁸⁶⁵

La competenza provinciale nel settore dell'edilizia scolastica – così come avviene per l'assistenza scolastica¹⁸⁶⁶ – riguarda esclusivamente quegli ambiti dell'istruzione che rientrano nelle competenze legislative provinciali, anche se non viene esplicitamente citata all'art. 8, n. 28, dello Statuto.¹⁸⁶⁷ Per il suo carattere accessorio, la competenza riguarda pertanto la scuola materna¹⁸⁶⁸ e le scuole di istruzione elementare e secondaria¹⁸⁶⁹, ma non l'università.¹⁸⁷⁰

Per l'utilizzo dei fondi impiegati dallo Stato in provincia di Bolzano in esecuzione di piani nazionali straordinari di edilizia scolastica, l'art. 15, comma 1, dello StA prescrive un'intesa con la Provincia. L'art. 5 del DPR 687/1973 specifica che i relativi programmi devono essere formulati dal Ministero della pubblica istruzione

¹⁸⁶³ Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente assistenza ed edilizia scolastica, GU 16 novembre 1973, n. 296.

¹⁸⁶⁴ Vedere sub IV.17.

¹⁸⁶⁵ Vedere sub IV 22.

¹⁸⁶⁶ Cfr. le argomentazioni in materia di assistenza scolastica sub IV.27.

¹⁸⁶⁷ Cfr. *Bronzetti* (1985) 134 e seg. e *Reggio d'Acì* (1994) 180 e seg.

¹⁸⁶⁸ Cfr. le argomentazioni in materia di scuola materna sub IV.26.

¹⁸⁶⁹ Vedere le argomentazioni in materia di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) sub V.2.

¹⁸⁷⁰ Alla Provincia di Trento sono state delegate le relative competenze in riferimento all'istituzione dell'università di Trento: art. 47 della legge 14 agosto 1982, n. 590 *Istituzione di nuove università* (GU n. 231 del 23.8.1982).

d'intesa con la Provincia (comma 2) e che deve trattarsi di piani ai quali la legge dello Stato attribuisce espressamente carattere di straordinarietà (comma 3).

Ai sensi dell'art. 6 del DPR 687/1973 le disposizioni di cui alla legge 28 luglio 1967, n. 641¹⁸⁷¹, e successive modifiche, riguardanti l'edilizia scolastica e universitaria, continuano ad applicarsi per quanto concerne le opere comprese nei programmi di edilizia scolastica previsti dalla legge stessa per il quinquennio 1967-1971. L'art. 7 del DPR 687/1973 regola i procedimenti amministrativi e l'assunzione degli impegni di spesa.

A livello statale l'edilizia scolastica rientrava nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale¹⁸⁷² (confermato dall'art. 87 del DPR 616/1977¹⁸⁷³). Con legge 5 agosto 1975, n. 412¹⁸⁷⁴ fu emanata una legge quadro statale in materia di edilizia scolastica, ai cui principi dovettero uniformarsi, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 412/1975, anche le Regioni a statuto speciale.

La Provincia ha esercitato la propria competenza legislativa in particolare con le seguenti leggi: l.p. 21 luglio 1977, n. 21,¹⁸⁷⁵ l.p. 3 agosto 1977, n. 26¹⁸⁷⁶ e l.p. 18 novembre 1978, n. 60.¹⁸⁷⁷

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Con l'art. 83 e segg. del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297¹⁸⁷⁸ viene disposta l'attribuzione delle competenze in materia di edilizia scolastica alle Regioni a statuto ordinario nonché alle Province e ai Comuni. La materia è stata dettagliatamente disciplinata con legge 11 gennaio 1996, n. 26¹⁸⁷⁹ sull'edilizia scolastica.

¹⁸⁷¹ Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971 (GU n.198 del 8.8.1967).

¹⁸⁷² L'art. 2, comma 2, lit c), n. 2, del DPR 15 gennaio 1972, n. 8, "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici" (GU n. 26 del 29.1.1972).

¹⁸⁷³ Vedere al riguardo sub III.3.B.

¹⁸⁷⁴ Norme sull'edilizia scolastica e piano finanziario d'intervento (GU n. 229 del 28.8.1975).

¹⁸⁷⁵ Piano quadriennale per il finanziamento di opere scolastiche, BUR n. 39 del 9.8.1977.

¹⁸⁷⁶ Norme sull'utilizzazione degli edifici, attrezzature ed impianti scolastici per attività culturali e sportive extrascolastiche, BUR n. 43 del 30.8.1977.

¹⁸⁷⁷ Disposizioni in materia di edilizia scolastica, BUR n. 6 del 6.2.1979.

¹⁸⁷⁸ Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (Suppl. ord. n. 79 alla GU n.115 del 19.5.1994).

¹⁸⁷⁹ Norme per l'edilizia scolastica (GU n.15 del 19.1.1996).

All'art. 11, comma 2, della legge n. 26/1996 è contenuta una clausola di salvaguardia dell'autonomia speciale dell'Alto Adige, che tuttavia non è stata considerata sufficiente a tutelare le competenze provinciali dall'applicazione di alcune disposizioni della legge statale.¹⁸⁸⁰ Le relative disposizioni sono state per altro dichiarate incostituzionali, in considerazione del fatto che i finanziamenti erano stati trasferiti ai Comuni anziché alla Provincia¹⁸⁸¹, che non erano previsti poteri di controllo e di coordinamento compatibili con l'autonomia speciale¹⁸⁸² e che al Ministro dell'istruzione era stato conferito il potere di emanare tutta una serie di indicazioni-quadro di carattere tecnico, che avrebbero di fatto limitato la Provincia nell'esercizio della competenza primaria.¹⁸⁸³ Sono state invece dichiarate legittime quelle disposizioni che prevedevano la trasmissione di dati sull'edilizia scolastica finalizzata alla relativa iscrizione in un registro statale.¹⁸⁸⁴

Con l'art. 17, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127¹⁸⁸⁵ è stata delegata alla Provincia anche la competenza di legiferare in materia di edilizia universitaria e di provvedere agli interventi di esproprio ^{eventualmente} necessari.

La Provincia ha esercitato potestà legislativa nel periodo in argomento in particolare con la legge provinciale 16 ottobre 1992, n. 37¹⁸⁸⁶ recante "Nuove norme in materia di patrimonio scolastico", che disciplina la ripartizione delle competenze fra Comuni e Provincia.

C. Sviluppi dal 2001

L'edilizia scolastica non rientra né fra le materie di competenza esclusiva dello Stato elencate nel catalogo di cui all'art. 117, comma 2, della Costituzione, né fra le competenze concorrenti delle regioni elencate all'art. 117, comma 3, della Cost.; va pertanto attribuita agli ambiti di competenza residuale delle Regioni

¹⁸⁸⁰ C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 3.

¹⁸⁸¹ C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 4.1.

¹⁸⁸² C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 4.2 e 4.3.

¹⁸⁸³ C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 5.

¹⁸⁸⁴ C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 6.

¹⁸⁸⁵ *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo* (Suppl. ord. n. 98 alla GU n. 113 del 17.05.1997). Vedere ulteriori dettagli sulle deleghe di competenze nell'ambito delle università nelle argomentazioni sulle competenze concorrenti in materia di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) sub V.2.

previsti dall'art. 117, comma 4, della Cost. Va tuttavia sottolineato che, per quanto concerne l'attribuzione alle competenze residuali si applica in ogni caso il principio dell'analisi caso per caso oltre che il criterio della prevalenza, e pertanto, nei singoli casi, possono anche trovare applicazione le competenze esclusive dello Stato.¹⁸⁸⁷

Con d.lgs. 25 luglio 2006, n. 245¹⁸⁸⁸ sono state delegate alla Provincia le competenze riguardanti l'Accademia di belle arti, gli istituti superiori per le industrie artistiche, i conservatori di musica e gli istituti di musica pareggiati. L'art. 1, comma 5, dello stesso d.lgs. 245/2006 trasferiva esplicitamente anche la potestà di emanare norme legislative per il finanziamento delle relative istituzioni e dell'edilizia, ivi compresa la scelta delle aree e l'acquisizione, anche mediante esproprio, degli immobili necessari.

La Provincia autonoma di Bolzano ha infine esercitato potestà amministrativa autonoma con d.P.G.P. 7 gennaio 2008, n. 2¹⁸⁸⁹ e con d.P.G.P. 23 febbraio 2009, n. 10¹⁸⁹⁰.

D. Conclusioni

Nel 1992 la potestà legislativa e amministrativa delle Provincia in materia di edilizia scolastica, avendo carattere accessorio, non riguardava né l'università né i conservatori di musica. Nel periodo successivo, fino al 2001, la competenza è stata integrata dell'ambito dell'edilizia universitaria, che ha consentito anche l'istituzione di un'università non statale nel 1997. Successivamente al 2001, e precisamente nel 2006, questa competenza è stata ulteriormente ampliata con l'inserimento dell'Accademia delle belle arti, degli istituti superiori per le industrie artistiche, dei conservatori di musica e degli istituti di musica pareggiati.

¹⁸⁸⁶ Nuove norme in materia di patrimonio scolastico, BUR n. 44 del 27.10.1992.

¹⁸⁸⁷ Vedere in merito anche le argomentazioni di carattere generale riguardanti la ripartizione delle competenze ai sensi della riforma costituzionale del 2001, sub III.5.

¹⁸⁸⁸ Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di Accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, Conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in provincia di Bolzano, GU n. 185 del 10.08.2006.

¹⁸⁸⁹ Regolamento sull'utilizzo di edifici, attrezzature ed impianti delle scuole per attività extrascolastiche, Suppl. n. 3 al BUR n. 17 del 22.4.2008.

29. Addestramento e formazione professionale (Art. 8, n. 29, StA)

A. Situazione al 1992

Se inizialmente, ai sensi dell'art. 11, comma 2, del 1° Statuto di autonomia, la Provincia di Bolzano aveva competenze in materia di "istruzione post-elementare e di avviamento professionale a indirizzo agrario, commerciale e industriale", successivamente, ai sensi dell'art. 8, n. 29, dello StA, e in attuazione della misura del Pacchetto n. 34, ottiene la competenza primaria in materia di "addestramento e formazione professionale". A quest'ambito di competenza vanno ricondotte materie affini, nelle quali la Provincia esercita competenza legislativa secondaria, come: l'istruzione elementare e secondaria (art. 9, n. 2, StA) e l'apprendistato (art. 9, n. 4, StA). Questa suddivisione del settore della formazione (professionale) in tre distinti ambiti di competenza all'interno dello Statuto di autonomia implica che la materia addestramento e formazione professionale comprende quei settori della formazione orientati alla promozione della formazione e delle competenze professionali dei lavoratori e che questa formazione interessa tutti i settori del mondo del lavoro, ossia anche l'agricoltura, l'industria, il commercio, il settore del credito (bancario) e delle assicurazioni nonché l'artigianato.¹⁸⁹¹

Relativamente alla materia di cui all'art. 8, n. 29, StA è stata emanata un'apposita norma di attuazione con DPR 1° novembre 1973, n. 689¹⁸⁹². Le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di addestramento professionale, formazione professionale e relativo orientamento, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, sono esercitate ai sensi dell'art. 1 del DPR 689/1973 dalla Provincia di Bolzano. Ai sensi dell'art. 6 del DPR 689/1973 continuano invece a essere esercitate dagli organi statali le competenze in ordine:

¹⁸⁹⁰ Regolamento di cui all'articolo 10 della legge provinciale 21 luglio 1977, n. 21: «Direttive per l'edilizia scolastica», BUR n. 15 del 7.4.2009.

"a) ai rapporti o convenzioni internazionali, al coordinamento e alla presentazione al fondo sociale europeo dei progetti di qualificazione e riqualificazione professionale di lavoratori, ai sensi delle disposizioni contenute nella decisione del Consiglio dei Ministri della C.E.E. del 1° febbraio 1971, n. 71/66, e dei relativi regolamenti di attuazione;

b) alla formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero;

c) alle attività di formazione e addestramento professionale svolte dal Ministero della difesa e da quello dell'interno relativamente ai Corpi armati e ai Corpi di polizia."

L'art. 7 del DPR 689/1973 riconosce allo Stato anche la competenza in ordine agli studi, alla ricerca, alla documentazione e all'informazione necessari per la programmazione nazionale e il coordinamento del settore.

Ai sensi dell'art. 2 del DPR 689/1973 rientrano tra le funzioni di cui all'articolo 1 delegate alla Provincia quelle concernenti l'addestramento professionale per i disoccupati, compresa l'erogazione dell'assegno agli allievi, la preparazione e l'aggiornamento del personale impiegato nelle attività di addestramento e formazione professionale nonché la vigilanza tecnica e amministrativa sullo svolgimento delle attività stesse.

L'art. 3, comma 1, del DPR 689/1973 delega alla Provincia autonoma di Bolzano i compiti svolti, in ordine alle funzioni di cui all'articolo 1 dello stesso DPR (addestramento, formazione professionale e relativo orientamento), dall'Istituto nazionale per l'addestramento e il perfezionamento dei lavoratori dell'industria (INAPLI), dall'Ente nazionale per l'addestramento dei lavoratori del commercio (ENALC) e dall'Istituto nazionale per l'istruzione e l'addestramento nel settore artigiano (INIASA).

Fino a quando non sarà diversamente disposto con legge provinciale, gli enti e gli istituti pubblici a carattere nazionale e sovraprovinciale continueranno a esercitare le proprie attribuzioni ai sensi dell'art. 4, comma 1, del DPR n. 689/1973; i relativi programmi di attività devono essere però preventivamente approvati dalla Provincia. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, gli uffici

¹⁸⁹¹ Reggio d'Acì (1994) 183.

¹⁸⁹² GU n. 296 del 16 novembre 1973.

ci centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato trasferiscono alla Provincia gli atti relativi a questioni ancora pendenti (cfr. art. 8 del DPR 689/1973).

L'art. 5, comma 1, del DPR 689/1973 riconosce l'equipollenza degli attestati di qualifica rilasciati dalla Provincia di Bolzano al termine di corsi di addestramento e di formazione professionale con gli attestati rilasciati a norma della legislazione statale. I presupposti per il rilascio degli attestati di qualifica sono stabiliti con legge provinciale ai sensi dell'art. 9, n. 4, StA (art. 5, comma 2, DPR 689/1973).

Le Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Cost. del 1948 avevano potestà legislativa concorrente in materia di "*istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica*", dove l'ambito della "formazione" professionale, nonostante la differente denominazione (*istruzione* invece di *addestramento e formazione*), *corrispondeva alla competenza richiamata all'art. 8, n. 29, dello StA*.¹⁸⁹³ La Corte costituzionale nella sua definizione della materia conferma infatti che:

*"[...] l'istruzione in parola [...] si caratterizza per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche [...]."*¹⁸⁹⁴

Le funzioni amministrative relative alla materia "istruzione artigiana e professionale" sono state definite come segue dall'art. 35 del DPR 616/1977:¹⁸⁹⁵

"Le funzioni amministrative relative alla materia 'istruzione artigiana e professionale' concernono i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive, ad esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria; la vigilanza sull'attività privata di istruzione artigiana e professionale."

Sono invece di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 40 del DPR 616/1977 le funzioni amministrative concernenti "la *vigilanza sull'osservanza della legislazio-*

¹⁸⁹³ Vedere anche Nogler, Addestramento e formazione professionale, in *Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Università degli Studi di Trento* (edit.), Commentario delle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia (1995) 487 (489).

¹⁸⁹⁴ C. cost. sentenza n. 89/1977, CID pt. 4.

¹⁸⁹⁵ Per quanto concerne la delega di funzioni alle Regioni a statuto ordinario ai sensi del DPR n. 616/1977 vedere sub III.3.B. Cfr. C.Cost. sentenza n. 191/1991, CID pt. 2.

ne sociale” e “l'attività di formazione ed addestramento professionale svolta dalle Forze armate e dai Corpi assimilati, e, in genere, dall'amministrazione dello Stato, ivi comprese le aziende autonome, per i propri dipendenti.”

La Provincia di Bolzano ha esercitato potestà legislativa ai sensi del 1° Statuto di autonomia disciplinando il settore dell'addestramento e della formazione professionale anche mediante la legge provinciale 27 agosto 1962, n. 9,¹⁸⁹⁶ recante “Addestramento professionale dei lavoratori”, e con riferimento al settore agricolo e a quello dell'economia domestica rurale con legge provinciale 27 novembre 1967, n. 15¹⁸⁹⁷.

La promozione della formazione professionale dopo il 1972 è stata disciplinata da due leggi provinciali riassunte nel decreto del Presidente della Giunta provinciale 17 ottobre 1975, n. 49¹⁸⁹⁸ in un Testo unico delle leggi provinciali sullo sviluppo della formazione professionale: legge provinciale 6 dicembre 1972, n. 36, e legge provinciale 25 luglio 1975, n. 37.

I corsi di formazione professionale di breve durata e i corsi di preparazione a pubblici concorsi sono stati disciplinati con legge provinciale 10 agosto 1977, n. 29.¹⁸⁹⁹ La formazione e l'aggiornamento collegati a diversi ambiti professionali sono stati disciplinati con leggi singole, come, ad esempio, la l.p. 30 luglio 1977, n. 28¹⁹⁰⁰ (formazione, specializzazione, riqualificazione e aggiornamento del personale dei servizi sanitari), la l.p. 15 luglio 1981, n.19¹⁹⁰¹ (corsi di preparazione professionale per assistenti geriatrici e familiari), la l.p. 3 gennaio 1986, n. 1¹⁹⁰² (formazione di medici specialisti) e la l.p. 20 luglio 1988, n. 23¹⁹⁰³ (Formazione degli educatori in convitti ed operatori pedagogici nel Servizio giovani).

¹⁸⁹⁶ BUR n. 38 del 18.9.1962.

¹⁸⁹⁷ BUR n. 54 del 19.12.1967.

¹⁸⁹⁸ GU n. 1 del 07.01.1976.

¹⁸⁹⁹ BUR n. 43 del 30.8.1977.

¹⁹⁰⁰ BUR n. 43 del 30.8.1977.

¹⁹⁰¹ BUR n. 37 del 28.7.1981.

¹⁹⁰² BUR n. 2 del 14.1.1986.

¹⁹⁰³ Numero straordinario del BUR n. 32 del 22.7.1988.

L'art. 1 della l.p. 29 luglio 1986, n. 20¹⁹⁰⁴ stabilisce che *"i contributi del fondo sociale europeo [vengano utilizzati] quali misure straordinarie per promuovere la formazione professionale attraverso la realizzazione di progetti finalizzati a specifiche occasioni di impiego"*. Tali progetti sono rivolti a favorire l'occupazione e a consentire la mobilità professionale dei lavoratori nelle situazioni di crisi dei diversi settori produttivi (ad esempio, processi di riconversione). A tale proposito la Corte costituzionale considera conformi ai principi costituzionali l'attività di vigilanza e di controllo da parte dello Stato sull'utilizzo dei contributi del fondo sociale europeo:

"[...] sussiste una responsabilità dello Stato verso la Comunità in ordine alla corretta utilizzazione dei contributi comunitari. [...] nella circolare impugnata, », è previsto che [...] verrà ricercata e realizzata preliminarmente l'intesa con i competenti servizi regionali in modo da procedere sul piano operativo all'effettuazione delle verifiche »: ciò vuol dire che i controlli andranno effettuati con la diretta e paritaria partecipazione degli organi regionali, secondo la forma di attuazione più autentica del principio di cooperazione, più volte richiamato da questa Corte [...] i suddetti controlli non escludono che le Regioni possano procedere a loro volta ad autonome operazioni di verifica. [...] la circolare impugnata non lede le competenze delle ricorrenti nel prevedere che, in ordine ad azioni di formazione professionale cofinanziate dal Fondo sociale europeo, lo Stato svolga, d'intesa con le Regioni interessate, un'attività di controllo e vigilanza sugli operatori, al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria relativamente alla corretta utilizzazione dei contributi del Fondo stesso [...]."¹⁹⁰⁵

Nella sentenza n. 191/1991 la Corte costituzionale ha trattato in modo circostanziato il tema della formazione e dell'addestramento professionale e, in relazione all'impugnazione della legge 19 novembre 1990, n. 341¹⁹⁰⁶ sulla riforma degli ordinamenti universitari, lo ha tenuto nettamente distinto dalla specifica attività formativa svolta a livello universitario:

"La materia 'addestramento e formazione professionale' [...] risulta ben differenziata dall'attività formativa che si svolge nell'ambito delle Università e che viene a concludersi con il rilascio di uno specifico titolo universitario suscettibile di legittimare l'accesso a determinate aree professionali. La prima s'inquadra, infatti, nella tutela del lavoro e trova la sua base costituzionale nell'art. 35 della Costituzione, dove si affida alla Repubblica il compito di curare 'la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori'; la seconda va ricondotta, invece, all'attività di formazione culturale e scientifica che viene realizzata nell'ambito dell'istruzione superiore e

¹⁹⁰⁴ BUR n. 34 del 12.8.1986.

¹⁹⁰⁵ C. cost. sentenza n. 38/1991, CID pt. 3.2 .

¹⁹⁰⁶ Riforma degli ordinamenti didattici universitari, GU n.274 del 23.11.1990.

*che le Università attuano, ai sensi dell'art. 33 della Costituzione, in condizioni di autonomia, 'nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato' [...].*¹⁹⁰⁷

La competenza primaria della Provincia è chiaramente orientata al mondo del lavoro e viene esercitata sia al di là del sistema dell'istruzione sia all'interno della formazione scolastica primaria e secondaria, ma, in nessun caso, essa interessa il settore universitario.¹⁹⁰⁸

Anche l'art. 6, comma 2, lettera a), della legge 241/1990, che consente alle università di attivare corsi di preparazione agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni, viene considerato dalla Corte costituzionale costituzionalmente illegittimo, tenuto conto della funzione tipica dell'università, che è quella di garantire una formazione culturale, scientifica e professionale.¹⁹⁰⁹ Riguardo ai corsi universitari di perfezionamento e aggiornamento professionale disciplinati all'art. 6, comma 2, lettera c), della legge n. 241/1990 la Corte costituzionale non ha rilevato elementi di incongruenza rispetto alla competenza statutaria:

*"Tali corsi [...] possono, in taluni casi, per il fatto di risultare diretti anche ad esigenze di aggiornamento e riqualificazione professionale e di educazione permanente, [...] investire la sfera delle attribuzioni [...] in materia di addestramento e formazione professionale. E questo spiega l'eventualità [...] che tali corsi possano essere attivati 'anche a seguito di convenzioni... .. con la Regione e gli altri enti territoriali' [...]. Ciò non toglie, peraltro, che, per quanto concerne le competenze specifiche della Provincia di Bolzano, la materia si trovi già regolata in sede di norme di attuazione [...]: norme che, in quanto espressione di una particolare competenza separata e riservata [...], risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria quali quelle espresse nella legge n. 341. Sul piano formale, la previsione contenuta nell'art. 6, secondo comma, lett. c), di questa legge non è, pertanto, tale da apportare modifiche o innovazioni al regime particolare previsto - anche con riferimento alla protezione dei diversi gruppi linguistici - dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione per le scuole di perfezionamento e aggiornamento professionale operanti nell'ambito della Provincia di Bolzano; mentre, sul piano sostanziale, non è dato rilevare l'esistenza di un contrasto puntuale tra le due discipline in grado di giustificare la pronuncia di illegittimità [...]."*¹⁹¹⁰

Con l'art. 3 della norma di attuazione di cui al d.lgs. n. 267/1992 è stato inserito un nuovo comma all'art. 5 del DPR n. 689/1973. L'art. 5, comma 3, del DPR n.

¹⁹⁰⁷ C. cost. sentenza n. 191/1991, CID pt. 2 .

¹⁹⁰⁸ C. cost. sentenza n. 191/1991, CID pt. 2 .

¹⁹⁰⁹ C. cost. sentenza n. 191/1991, CID pt. 4 .

¹⁹¹⁰ C. cost. sentenza n. 191/1991, CID pt. 4 .

689/1973, come modificato dall'art. 3 del d.lgs. n. 267/1992, consente alla Provincia di *"attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione richiesta da specifiche aree professionali. Gli attestati rilasciati al termine di tali corsi abilitano all'esercizio di un'attività professionale in corrispondenza alle norme comunitarie."*

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Con legge provinciale 12 novembre 1992, n. 40¹⁹¹¹ il legislatore provinciale ha approvato l'"*Ordinamento della formazione professionale*", che all'art. 1, comma 2, si prefigge fra l'altro lo scopo di assicurare *"un sistema di interventi formativi rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento e al perfezionamento dei lavoratori"*, in un quadro di formazione permanente. Ai sensi dell'art. 4, comma 1, della l.p. 40/1992 la Giunta provinciale può affidare la gestione delle diverse azioni formative anche a strutture organizzative provinciali o a terzi, privati, enti pubblici, istituti e università mediante convenzione, con la possibilità di concedere ai sensi dell'art. 4, comma 2, della stessa legge contributi fino ad un massimo dell'80% delle spese di gestione ritenute ammissibili.

Il sistema formativo comprende, in applicazione dell'art. 2, comma 1, della l.p. n. 40/1992, "azioni di formazione e di orientamento al lavoro" (quali la formazione successiva al titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione, finalizzata al conseguimento della qualifica o del diploma professionale e della specializzazione; la formazione integrativa alla scuola statale; la formazione di qualificazione e di raccordo scolastico), "azioni di formazione sul lavoro" (quali l'aggiornamento e la specializzazione; il perfezionamento; la riqualificazione e la riconversione professionale), "corsi di preparazione agli esami per l'abilitazione all'esercizio delle professioni e ai concorsi pubblici" nonché "azioni di formazione e di cooperazione con l'impresa".

¹⁹¹¹ BUR n. 48 del 24.11.1992.

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, della l.p. n. 40/1992 la Provincia promuove anche attività di assistenza tecnica, visite di istruzione e periodi di formazione-lavoro in azienda, manifestazioni competitive ed espositive, nonché iniziative di studio, di ricerca e di documentazione, ivi compresi i convegni, i concorsi di idee, i progetti, i seminari, le conferenze e le pubblicazioni, nonché adeguati servizi di mensa, convitti e ogni altra attività idonea a favorire la socializzazione.

L'art. 5 della l.p. n. 40/1992 riguarda i corsi di formazione professionale, che sono stati disciplinati con regolamento d'esecuzione di cui al DPR 9 settembre 1993, n. 35¹⁹¹². L'art. 1, comma 1, del d.P.P. n. 35/1993 stabilisce che, fino a quando non verrà emanata un'organica disciplina dei programmi, degli esami, dei diplomi di qualifica e certificati di abilitazione, restano confermati i singoli programmi d'insegnamento in atto presso la scuola provinciale frutti-viticola, le scuole provinciali agrarie e le scuole provinciali di economia domestica, sempre che sostanzialmente conformi ai programmi d'insegnamento per i corsi di qualifica degli istituti professionali di Stato. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.P.P. 35/1993 la frequenza, con esito positivo, del biennio presso una delle scuole anzidette consente l'iscrizione al terzo anno per il conseguimento del rispettivo diploma di qualifica, al terzo anno dell'istruzione professionale corrispondente per il conseguimento del diploma di qualifica, a corsi affini di altri ordini di studi (con eventuali esami integrativi) o al terzo anno di un'altra scuola secondaria professionale di secondo grado "*con esami necessari di idoneità*".¹⁹¹³

La legge provinciale 1° luglio 1993, n. 12¹⁹¹⁴ disciplina la concessione di assegni di studio a favore di psicologi, veterinari e biologi residenti in provincia di Bolzano, che frequentano il tirocinio pratico per accedere all'esame di Stato in una struttura socio-sanitaria della provincia di Bolzano.

¹⁹¹² BUR n. 46 del 28.9.1993.

¹⁹¹³ Vedere anche le osservazioni in materia di istruzione elementare e secondaria (art. 9, n. 2, StA) sub V.2.

¹⁹¹⁴ BUR n. 32 del 13.7.1993. Vedere anche il regolamento di esecuzione d.p.p. 17 gennaio 1994, n. 1 (BUR n. 11 del 15.3.1994).

Con l'art. 1, comma 1, della l.p. 26 ottobre 1993, n. 18¹⁹¹⁵ la Giunta provinciale è autorizzata a istituire una scuola provinciale superiore di sanità per la formazione infermieristica, ostetrica, ecc. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l.p. n. 18/1993 il relativo diploma abilita all'iscrizione nell'albo professionale. Con DPR 4 dicembre 1996, n. 47¹⁹¹⁶, la scuola provinciale superiore è stata infine costituita e dettagliatamente disciplinata sia a livello generale (con regolamento) sia per quanto concerne i diversi profili professionali (nei vari allegati al decreto del Presidente della Giunta provinciale).

Il DPR 22 dicembre 1994, n. 63¹⁹¹⁷ disciplina gli aspetti organizzativi interni e procedurali delle scuole provinciali di formazione professionale.

Con l'art. 1, comma 1, della l.p. 6 giugno 1997, n. 9¹⁹¹⁸ la Giunta provinciale è autorizzata a costituire una Scuola provinciale superiore di servizio sociale per la formazione socio-pedagogica, di assistenza sociale e di amministrazione dei servizi sociali, che offre corsi di diploma.

La Corte costituzionale si è espressa con sentenza n. 316/1993 rispetto alla disciplina statale riguardante la formazione specifica in medicina generale, riconoscendo la competenza esclusiva della Provincia nella disciplina della formazione biennale. Ai sensi dell'art. 5, comma 3, del DPR n. 689/1973 la Provincia è autorizzata ad attivare autonomamente e nel rispetto delle norme comunitarie corsi di studio orientati al conseguimento della formazione richiesta da specifiche aree professionali. Partendo dal presupposto che la direttiva UE in materia stabilisce che la formazione debba avere un carattere pratico più che teorico, la Corte costituzionale giunge a conclusioni diverse rispetto alla propria sentenza n. 191/1991:

*"[...] lì si trattava di un'attività formativa interamente radicata nell'ordinamento dell'istruzione universitaria; [...]. Nel caso in esame [...] non viene in gioco la sfera di competenza dell'istituzione universitaria e non si pone quindi l'esigenza di contemperare gli interessi [...] delle regioni [...]; dell'università [...]."*¹⁹¹⁹

¹⁹¹⁵ BUR n. 55 del 9.11.1993.

¹⁹¹⁶ Suppl. n. 1 al BUR n. 19 del 22.4.1997.

¹⁹¹⁷ BUR n. 16 del 11.4.1995.

¹⁹¹⁸ BUR n. 27 del 17.6.1997.

¹⁹¹⁹ C. cost. sentenza n. 316/1993, CID pt. 4.

Il legislatore provinciale ha quindi disciplinato la formazione specifica in medicina generale con legge provinciale 26 agosto 1993, n. 14¹⁹²⁰.

La Corte costituzionale ha confermato la propria giurisprudenza in materia di formazione in medicina generale nella sentenza n. 354/1994, respingendo la tesi sostenuta dal legislatore statale che qualificava le disposizioni di legge statali su questa formazione specifica come norme fondamentali di riforma economico-sociale:

*"[...] è vero che le disposizioni di dettaglio che accompagnano dette norme fondamentali possono vincolare l'esercizio delle competenze regionali, ma solo ove siano legate ai principi stessi da un rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione [...] Il richiamo [...] a tutte le disposizioni introdotte dai vari articoli e commi indicati, non risponde dunque a un corretto rapporto fra lo Stato e le Province autonome, ed è certamente lesivo delle competenze invocate nel ricorso, con particolare riguardo alle attribuzioni provinciali in materia di addestramento e formazione professionale in cui rientra la formazione specifica in medicina generale (sent. n. 316 del 1993)."*¹⁹²¹

Nella sentenza n. 170/2001, concernente le norme statali in materia di formazione professionale in agricoltura impugnate dalla Provincia autonoma di Trento, la Corte costituzionale si è espressa come segue:

*"[...] la norma censurata, nel prevedere che il Ministro per le politiche agricole sia autorizzato a stipulare, d'intesa con le regioni, accordi o convenzioni con istituti di istruzione, enti di formazione e collegi professionali, per lo svolgimento di corsi di formazione professionale 'finalizzati all'inserimento lavorativo in agricoltura di giovani laureati o diplomati', tratta specificamente della formazione professionale in agricoltura. Né può ritenersi che la norma sia espressiva di un principio fondamentale contenuto nella legge ovvero che sia legata ad esso da un rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione, essendo, invece, una norma di dettaglio e di mera attuazione."*¹⁹²²

*"[...] deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale nella parte in cui va [...] a ledere l'ambito di competenza legislativa esclusiva [...] con particolare riguardo alle attribuzioni [...] in materia di formazione professionale."*¹⁹²³

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Con la riforma costituzionale del 2001 il settore dell'addestramento e della formazione professionale non è più materia di legislazione regionale concorrente ai

¹⁹²⁰ BUR n. 42 del 7.9.1993.

¹⁹²¹ C. cost. sentenza n. 354/1994, CID pt. 2.

¹⁹²² C. cost. sentenza n. 170/2001, CID pt. 5.1.

sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, ma rientra fra le materie di competenza residuale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. L'elenco delle materie di legislazione concorrente comprende infatti "[l]istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale".¹⁹²⁴ Allo Stato compete, invece, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera n), emanare le "*norme generali sull'istruzione*", detenendo competenza legislativa esclusiva in materia.

Se da un lato la Corte costituzionale riconosce inequivocabilmente la competenza residuale delle Regioni a statuto ordinario,¹⁹²⁵ la sua giurisprudenza è invece contraddittoria quando tratta del rapporto fra le competenze esclusive previste dallo Statuto e le competenze residuali delle Regioni. In una prima sentenza la Corte costituzionale considera la competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4, della Cost. quale norma più favorevole ai sensi dell'art. 10, della l.c. n. 3/2001, non essendo soggetta ai vincoli imposti dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale e di interesse nazionale, e la ritiene pertanto applicabile;¹⁹²⁶ in due successive sentenze invece non riterrebbe sussistere alcuna "*forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale [...]*" nella ripartizione di competenze prevista all'art. 117 Cost.¹⁹²⁷

La Corte costituzionale nella sentenza n. 50/2005, affrontando il tema degli ambiti di applicazione della competenza residuale delle Regioni, ha operato una distinzione fra la formazione professionale "pubblica" e la formazione prevista dai contratti di lavoro (*formazione aziendale*), rimarcando che, rientrando quest'ultima nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, la materia può essere disciplinata esclusivamente dal legislatore statale:

"La competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda l'istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle

¹⁹²³ C. cost. sentenza n. 170/2001, CID pt. 5.2.

¹⁹²⁴ Sottolineatura degli autori.

¹⁹²⁵ Cfr. ad esempio C.cost. sentenza n. 328/2006, CID pt. 3.1.

¹⁹²⁶ C. cost. sentenza n. 328/2006, CID pt. 3.1.

¹⁹²⁷ C.cost. sentenze n. 213/2009 CID p. 2; n. 328/2010 CID pt. 4.

*realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi. La disciplina dell'istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti [...] da ritenere essenziale con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo, di per sé non è compresa nell'ambito della suindicata competenza [...]. La formazione aziendale rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.*¹⁹²⁸

La disciplina dei tirocini formativi e dei tirocini di orientamento dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro e [non preordinata] alla [eventuale] assunzione, attiene invece alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni.¹⁹²⁹

Per quanto concerne la potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano, la Corte costituzionale ha considerato che la formazione correlata all'espletamento del servizio civile non rientri fra le competenze provinciali in materia di formazione professionale:

*"[...] non riguarda la formazione professionale, bensì la formazione specifica rivolta a preparare i giovani volontari all'espletamento del servizio civile. Peraltro, [...] l'organizzazione dei corsi è curata non solo dall'Ufficio nazionale ma anche dalle Regioni e dalle Province autonome [...] e la definizione dei contenuti di base per la formazione compete allo stesso Ufficio nazionale, sentita la Conferenza Stato-Regioni e la Consulta nazionale.*¹⁹³⁰

Con l'art. 19 della l.p. 18 novembre 2005, n. 10¹⁹³¹ il legislatore provinciale ha inserito nella legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7¹⁹³² l'articolo 73/ter. La norma ha introdotto il profilo professionale sanitario di "massaggiatore/fisioterapista" attribuendo alla Giunta provinciale il compito di definire i contenuti e la durata della relativa formazione. A giudizio della Corte costituzionale, la norma non rientrerebbe nella competenza primaria della formazione professionale, ma nella materia delle professioni (sanitarie) di cui all'art. 117, comma 3, della Cost.; la norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, poiché la regolamentazione delle figure professionali, dei relativi ordinamenti didattici e dei titoli richiesti per l'eser-

¹⁹²⁸ C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 14. Cfr. C.Cost. sentenza n. 287/2012, CID pt. 3. Vedere in merito anche le osservazioni sull'apprendistato sub V.4.

¹⁹²⁹ C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 17. Cfr. anche la sentenza della C.cost. n. 287/2012, CID pt. 3 e segg.

¹⁹³⁰ C. cost. sentenza n. 228/2004, CID pt. 5.2.

¹⁹³¹ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 47 del 22.11.2005.

¹⁹³² Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 12 del 20.3.2001 ("Riordinamento del servizio sanitario provinciale").

cizio della professione nonché l'istituzione degli appositi albi è riservata all'esercizio esclusivo della potestà legislativa dello Stato:

*"[...] nella materia delle 'professioni', debbono ritenersi riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici (sentenze n. 40 del 2006, n. 424, n. 355 e n. 319 del 2005), sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni (sentenza n. 153 del 2006) sia l'istituzione di nuovi albi [...]."*¹⁹³³

Riguardo alla formazione professionale del personale medico e delle professioni sanitarie, la Corte costituzionale ha confermato quanto già espresso in tema di formazione specifica in medicina generale:¹⁹³⁴ ossia che una formazione specifica successiva alla formazione universitaria rientrerebbe nell'ambito specifico della formazione sul lavoro:

*"[...] l'aggiornamento professionale dei medici e degli esponenti delle professioni sanitarie attiene, infatti, alla formazione sul lavoro, successiva e quindi estranea alla formazione universitaria, in quanto finalizzata all'esercizio della professione medica e, più in generale, sanitaria [...]."*¹⁹³⁵

A livello nazionale sono stati definiti con legge 28 marzo 2003, n. 53¹⁹³⁶ gli indirizzi generali di un nuovo sistema dell'istruzione, che la Corte costituzionale riassume come segue:

*"[...] ha introdotto un sistema di istruzione e formazione articolato «nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale» (art. 2, comma 1, lettera d). I due sistemi che compongono il secondo ciclo di istruzione (quello liceale e quello della formazione professionale) sono distinti, ma funzionalmente integrati, dal momento che: a) entrambi concorrono all'adempimento dell'obbligo di istruzione; b) è possibile transitare dall'uno all'altro; c) da ambedue, con diverse modalità (fissate con legge statale), è consentito l'accesso all'esame di Stato."*¹⁹³⁷

Il periodo di istruzione obbligatoria è stato innalzato a 10 anni¹⁹³⁸ e ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226,¹⁹³⁹ approvato in base alle

¹⁹³³ C. cost. sentenza n. 449/2006, CID pt. 3. Cfr. anche le osservazioni sul settore dell'artigianato sub IV.9.C.

¹⁹³⁴ Vedere più sopra in questo capo.

¹⁹³⁵ C. cost. sentenza n. 328/2006, CID pt. 3.1.

¹⁹³⁶ *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale* (GU Nr 77 del 2.4.2003).

¹⁹³⁷ C. cost. sentenza n. 309/2010, CID pt. 3.1.

¹⁹³⁸ Ai sensi dell'art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 vom 27.12.2006 (Suppl. ord. n. 244 alla GU n. 299 del 27.12.2006).

disposizioni della legge n. 59/2003, è possibile adempiere all'obbligo scolastico sia all'interno del sistema educativo dell'istruzione che in quello della formazione; le "corrispondenze e modalità di riconoscimento tra i crediti acquisiti nei percorsi liceali e i crediti acquisiti nei percorsi di istruzione e formazione professionale e viceversa" necessari per il passaggio da un sistema all'altro devono essere definite mediante accordi in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni (art.1, comma 10, del d.lgs. 226/2005). Gli articoli da 15 a 22 del d.lgs. 226/2005 fissano i "livelli essenziali delle prestazioni" dei nuovi "percorsi di istruzione e formazione professionale", a cui le Regioni devono attenersi. L'art. 27, comma 2, del d.lgs. 226/2005 prevede che la definizione dei percorsi triennali e quadriennali di formazione professionale siano definiti nell'ambito di un accordo in Conferenza Stato-Regioni anche per quanto concerne le aree professionali e gli standard minimi formativi (richiesti per le competenze linguistiche, matematiche, scientifiche, tecnologiche, ecc.). Il testo dell'Accordo è stato siglato il 29 aprile 2010¹⁹⁴⁰ e prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano adempiano alle relative finalità nell'ambito delle rispettive competenze statutarie, delle norme di attuazione e dei rispettivi ordinamenti giuridici.¹⁹⁴¹

Inoltre l'art. 13, comma 1-quinquies, del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7¹⁹⁴² prevede che il raccordo tra i percorsi scolastici degli istituti tecnico-professionali appartenenti al sistema dell'istruzione superiore e i percorsi di formazione professionale di competenza delle Regioni avvenga sulla base di apposite linee guida predisposte d'intesa fra il Ministro della pubblica istruzione e la Conferenza unificata.

Con la legge provinciale 14 marzo 2008, n. 2¹⁹⁴³ la Provincia intendeva favorire l'accesso all'esame di Stato, utile per accedere agli studi universitari. Questo a-

¹⁹³⁹ Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Suppl.ord. n. 175 alla GU n. 257 del 4.11.2005).

¹⁹⁴⁰ disponibile al link: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/getOM?idfileentry=748608> (consultato alla data del 22.12.2014).

¹⁹⁴¹ Vedere anche la sentenza della Corte cost. n. 309/2010 (e in particolare il punto 3.5. del CID) sulle disposizioni della Regione Toscana.

¹⁹⁴² GU n. 26 del 01.02.2007. Convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 (suppl.ord. n. 91 alla GU n. 77 del 2.4.2007)

¹⁹⁴³ Suppl. n. 1 al BUR n. 15 del 8.4.2008.

vrebbe dovuto realizzarsi prevedendo, da un lato, la possibilità di passaggio alla 4. classe di un istituto professionale statale da parte di chi avesse superato l'esame conclusivo di un corso di qualifica professionale o un percorso di apprendistato della Provincia (art. 12-bis della l.p. 40/1992 come sostituito dall'art. 14, comma 8, della l.p. 2/2008) e, dall'altro, con la frequenza di nuovi corsi annuali a conclusione di un percorso triennale di qualifica professionale o di un corso annuale di specializzazione nell'ambito della formazione professionale. I corsi annuali dovevano essere organizzati e attuati dalle scuole provinciali di formazione professionale e concludersi, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della l.p. 2/2008, "con l'esame di Stato [ai sensi dell'art. 12]"¹⁹⁴⁴, ossia con le prove d'esame in cinque delle materie fondamentali e in una caratterizzante l'indirizzo di studi.

Per quanto riguarda le norme provinciali che disciplinano l'esame di Stato a conclusione di un corso di studi provinciale di durata annuale, la Corte costituzionale giudica pertinente la giurisprudenza dell'istruzione e non quella della formazione professionale:

"La disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari ed all'alta formazione ricade nella materia dell'istruzione, in quanto conclude il percorso di istruzione secondaria superiore [...]"¹⁹⁴⁴

Le relative disposizioni furono successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime.¹⁹⁴⁵ Analoga considerazione è valsa allora per la disposizione dell'art. 12-bis della l.p. 40/1992 che permetteva il passaggio dal sistema della formazione professionale al quarto anno degli istituti professionali statali, rientrando questi, secondo la normativa statale, nel sistema dell'istruzione secondaria:

"Poiché tale passaggio disciplina l'accesso all'istruzione secondaria superiore, lo stesso ricade evidentemente nella materia dell'istruzione, di potestà legislativa concorrente."¹⁹⁴⁶

Ora la normativa provinciale prevede per questo passaggio requisiti diversi rispetto alle norme dello Stato, che la Corte costituzionale giudica costituzionalmente illegittimi:

¹⁹⁴⁴ C. cost. sentenza n. 213/2009, CID pt. 3.

¹⁹⁴⁵ Vedere in merito le osservazioni sulle competenze in materia di istruzione sub V.2.

¹⁹⁴⁶ C. cost. sentenza n. 213/2009, CID pt. 4. Vedere più in dettaglio le osservazioni sub V.2.

"La disciplina del passaggio tra sistemi rientra tra i principi fondamentali della materia dell'istruzione. Infatti, il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione. Per connetterle, vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo Stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento. Deve ritenersi, quindi, che anche questa disposizione esuli dalla potestà legislativa conferita alla Provincia [...]".¹⁹⁴⁷

Con legge provinciale 15 novembre 2002, n. 14¹⁹⁴⁸ la Provincia di Bolzano ha disciplinato la formazione di base, specialistica e continua in ambito sanitario. La legge comprende anche la nuova disciplina sulla formazione specifica in medicina generale e norme in materia di formazione medica specialistica. La formazione specifica in medicina generale è stata disciplinata anche con DPR 20 ottobre 2003, n. 46¹⁹⁴⁹ per quanto concerne l'accertamento delle conoscenze linguistiche e il Comitato scientifico per la formazione specifica. Con l'art. 1, comma 5, del d.P.P. 28 ottobre 2013, n. 32¹⁹⁵⁰ sono stati introdotti agli articoli 8 e 9 del d.P.P. 46/2003 specifici obblighi collegati alla formazione specifica in medicina generale e sono state sostituite alcune disposizioni allora in vigore.

La formazione medica specialistica (Titolo III della l.p. 14/2002) è stata disciplinata con regolamento d'esecuzione di cui al d.P.P. 7 gennaio 2008, n. 4¹⁹⁵¹ anche per quanto concerne le conoscenze linguistiche e gli obblighi a carico dei beneficiari degli interventi di sostegno.

Con l'art. 9 della l.p. 19 maggio 2003, n. 9¹⁹⁵² il legislatore provinciale ha introdotto all'art. 53-decies della l.p. 58/1988 (Ordinamento in materia di pubblici esercizi) l'attività di "Trainer del benessere"; di seguito, con la norma di attuazione di cui al DPR 31 luglio 2006, n. 38,¹⁹⁵³ venne disciplinata la relativa formazione.

Con DPR 18 luglio 2007, n. 41¹⁹⁵⁴ la Provincia di Bolzano ha dato attuazione alla direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, as-

¹⁹⁴⁷ C. cost. sentenza n. 213/2009, CID pt. 4.

¹⁹⁴⁸ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 50 del 3.12.2002.

¹⁹⁴⁹ BUR n. 46 del 18.11.2003.

¹⁹⁵⁰ BUR n. 45 del 5.11.2013.

¹⁹⁵¹ BUR n. 8 del 19.2.2008.

¹⁹⁵² Suppl. n. 2 al BUR n. 23 del 10.6.2003.

¹⁹⁵³ BUR n. 43 del 24.10.2006.

¹⁹⁵⁴ BUR n. 37 del 11.9.2007.

sicurando, ai sensi dell'art. 1 del d.P.P. n. 41/2007, l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento o di libera prestazione di servizi da parte di cittadini dell'Unione europea che esercitano una professione regolamentata.

L'art. 40, comma 1, della l.p. 10 giugno 2008, n. 4¹⁹⁵⁵ ha introdotto l'art. 2-bis nell'ordinamento della formazione professionale di cui alla l.p. 40/1992. La norma autorizza la Giunta provinciale *"a istituire istituti di alta formazione volti alla formazione di tecnici ed esperti con elevate competenze tecnico-professionali con riferimento ai settori interessati da innovazioni tecnologiche e dalla internazionalizzazione dei mercati."* L'accesso a detti istituti è consentito a chi è in possesso del diploma di scuola secondaria superiore, del diploma professionale conseguito al termine di un corso di formazione quadriennale o del diploma di maestro artigiano.

Con l.p. 24 settembre 2010, n. 11¹⁹⁵⁶ il legislatore provinciale ha disciplinato il secondo ciclo di istruzione e formazione, prevedendo percorsi quinquennali di istruzione liceale e tecnica e percorsi della formazione professionale (art. 2). Questi ultimi si articolano come segue: percorsi di durata triennale con un quarto anno conclusivo di specializzazione; percorsi di durata quadriennale; un corso annuale post-diploma professionale (a conclusione dei percorsi di durata quadriennale) che si conclude con l'esame di Stato; percorsi di apprendistato di durata triennale o quadriennale; percorsi di istruzione professionale di durata quinquennale che terminano con un esame di Stato.

D. Conclusioni

La potestà legislativa e amministrativa in materia di addestramento e formazione professionale vigente alla data del 1992 è stata confermata, nel periodo compreso fra il 1992 e il 2001, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. In particolare è stato chiarito che la disciplina della formazione in medicina generale ricade certamente nelle competenze della Provincia.

¹⁹⁵⁵ Suppl. n. 2 al BUR n. 26 del 24.6.2008.

¹⁹⁵⁶ BUR n. 39 del 28.9.2010.

In riferimento alla riforma costituzionale del 2001 la Corte costituzionale tuttavia non ha ancora chiarito in via definitiva, se sia da considerare più favorevole la competenza statutaria o quella residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione.

Partendo dalle nuove competenze elencate all'art. 117 della Costituzione, la Corte costituzionale ha in ogni caso fissato i seguenti limiti alla competenza residuale delle Regioni: l'individuazione dei profili professionali e la relativa disciplina non rientra fra le competenze regionali, non essendo compresa fra le materie di legislazione concorrente delle Regioni di cui all'art. 117, comma 3, della Cost.; la formazione collegata a un rapporto di lavoro rientra fra le competenze esclusive dello Stato regolate dal diritto civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l). Vista da questa prospettiva, la competenza statutaria sembra più completa; in ogni caso va detto che tanto la competenza dello Stato in materia di professioni quanto quella regolata dal diritto civile limitano l'esercizio della competenza statutaria.

La competenza regionale può essere esercitata sotto vari aspetti sostanziali in base a intese (accordi) con lo Stato che vanno raggiunte nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni; non è pressoché ipotizzabile una regolamentazione dei rapporti specifica per l'Alto Adige.

Va anche sottolineato che l'indirizzo innovativo che caratterizza i contenuti del sistema globale dell'istruzione e della formazione, orientato a una maggiore permeabilità fra la formazione professionale pratica e un'istruzione secondaria superiore finalizzata all'ampliamento della formazione generale oltre che al superamento dell'esame di Stato (maturità), certamente ha come conseguenza un intervento più incisivo dello Stato sui nuovi percorsi formativi. Secondo la Corte costituzionale l'esame di Stato e la regolamentazione dei requisiti necessari al passaggio dalla formazione professionale al sistema dell'istruzione rientrano nell'ambito della "istruzione", dove lo Stato esercita competenze esclusive, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit n) della Cost., per quanto concerne la definizione delle disposizioni generali.

Si può quindi concludere che sia la potestà esclusiva dello Stato nella definire le norme generali sull'istruzione, unita all'interpretazione della Corte costituzionale secondo la quale il sistema della formazione professionale, pur essendo separato dal sistema dell'istruzione, forma con questo un insieme unitario, sia la giurisprudenza in materia di applicazione della competenza residuale delle Regioni in materia di addestramento e formazione professionale hanno imposto dal 2001 delle restrizioni alla competenza statutaria di cui all'art. 8, n. 29, dello StA.

V - Competenze secondarie

1. Polizia locale urbana e rurale (art. 9, comma 1, n. 1, StA)

A. Situazione nel 1992

La materia della polizia locale urbana e rurale era già ancorata come competenza secondaria della Provincia nell'art. 12, n. 1, del 1° Statuto di autonomia. La Corte costituzionale ha chiarito presto che trattasi di funzioni di polizia amministrativa e non di ordine pubblico e polizia di sicurezza:

"[...] Lo Statuto consente alle due Provincie l'esercizio di una potestà legislativa concorrente o complementare solo in materia di polizia locale urbana e rurale (art. 12, in relazione all'art. 5), vale a dire in un campo del tutto diverso da quello dell'ordine pubblico e della polizia di sicurezza."¹⁹⁵⁷

La competenza in detta materia è ora sancita dall'art. 9, comma 1, n. 1, StA ed è strettamente connessa con le competenze di cui all'art. 9, comma 1, nn. 6 e 7,¹⁹⁵⁸ StA e di cui agli artt. 20-22 StA, che, in esecuzione della misura 48 del Pacchetto, sono state integrate con l'inciso "ovvero della polizia locale urbana e rurale" (art. 20, comma 2, e art. 22, comma 1, StA).

Secondo l'art. 117 Cost. è attribuita alle Regioni a statuto ordinario la competenza concorrente in materia di polizia locale urbana e rurale. Nell'ambito della regolamentazione

¹⁹⁵⁷ C. cost. – sentenza n. 14/1956 CID pt. 3.

¹⁹⁵⁸ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V 6 e V 7.

della ripartizione di competenze a livello amministrativo l'art. 18 ss. del DPR 616/1977¹⁹⁵⁹ ha formulato per la materia in oggetto la seguente definizione, che si applica anche alla competenza provinciale.¹⁹⁶⁰

*“Le funzioni amministrative relative alla materia «polizia locale urbana e rurale» concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali.”*¹⁹⁶¹

La norma citata evidenzia il carattere accessorio di questa materia rispetto alle restanti competenze provinciali.¹⁹⁶² Tale principio vale anche per le funzioni di polizia amministrativa in generale, che sono state attribuite alla Provincia ai sensi dell'art. 3 del DPR 526/1987, nei limiti dell'art. 16 StA, in tutte le materie rientranti nella potestà legislativa primaria, secondaria e terziaria (comma 1) nonché per le funzioni amministrative statali delegate (comma 2).¹⁹⁶³

A norma dell'art. 20, comma 1, StA il Presidente della Provincia dispone inoltre di una serie di competenze in materia di pubblica sicurezza:

“I Presidenti delle Province esercitano le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti, in materia di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi, operai e domestici, di malati di mente, intossicati e mendicanti, di minori di anni diciotto.”

Il Presidente della Provincia agisce in queste materie regolate da leggi statali, alle quali si rinvia anche nell'art. 3, comma 1, del DPR 1° novembre 1973, n. 686,¹⁹⁶⁴ quale organo dello Stato.¹⁹⁶⁵ La Corte costituzionale ha altresì rilevato che il rinvio a dette leggi indica che la determinazione delle funzioni spetta al legislatore ordinario; pertanto è esclusa una “pietrificazione delle definizioni” e va considerato il relativo contesto normativo:

“[...] quando una norma costituzionale fa riferimento al diritto o alle leggi vigenti ai fini della determinazione delle materie di competenza regionale, non si deve affatto intendere che il significato dei termini cui si fa riferimento resti ancorato al momento dell'adozione della norma costituzionale di cui si tratta. Il senso delle disposizioni si evolve con il tempo a causa delle modificazioni introdotte nell'ordinamento normativo complessivo in cui sono inserite e del divenire storico della società in cui quelle sono applicate. Di modo che non è in al-

¹⁹⁵⁹ Suppl. ord. alla GU n. 234 del 29.8.1977. L'applicabilità della norma alla Provincia autonoma di Bolzano si desume dagli artt. 9, commi 1 e 3, 10, comma 1, e 11, comma 2, delle norme di attuazione di cui al D.P.R. 526/1987, GU n. 301 del 28.12.1987. Una disciplina della materia, per le Regioni a statuto ordinario, era precedentemente contenuta nel D.P.R. n.1 del 14.1.1972, recante *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale* (GU n. 12 del 15.1.1972).

¹⁹⁶⁰ L'applicabilità della norma alla Provincia autonoma di Bolzano si desume dagli artt. 9, commi 1 e 3, 10, comma 1, e 11, comma 2, delle norme di attuazione di cui al D.P.R. 526/1987, GU n. 301 del 28.12.1987.

¹⁹⁶¹ Art. 18 del D.P.R. 616/1977.

¹⁹⁶² Cfr. *Bronzetti* (1985) 141.

¹⁹⁶³ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 3.B.

¹⁹⁶⁴ *Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici*, GU n. 296 del 16.11.1973.

¹⁹⁶⁵ C. cost. – sentenza n. 211/1988 CID pt. 4. Cfr. *Reggio d'Acì* (1994) 198.

*cun modo possibile affermare che il rinvio operato da norme costituzionali alle disposizioni vigenti in una certa materia comporti una sorta di pietrificazione del significato di quelle disposizioni o, addirittura, impedisca al legislatore ordinario di definire o di dimensionare diversamente il fenomeno da esse disciplinato e, quindi, di modificare, per tale via, i confini o il senso delle materie di competenza regionale che da quella definizione dipendono.[...]*¹⁹⁶⁶

Le summenzionate attribuzioni comprendono, secondo l'art. 3, comma 2, del DPR 686/1973, anche le funzioni di cui agli artt. 75 e 127 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773,¹⁹⁶⁷ – riguardanti le autorizzazioni per la fabbricazione di pellicole cinematografiche e oggetti preziosi – nonché il rilascio di licenze per l'esercizio dell'arte fotografica di cui all'art. 111 del medesimo regio decreto. L'art. 3 del DPR 686/1973 prevede inoltre che dette attribuzioni possano essere delegate ai sindaci (comma 3) e che i provvedimenti emanati debbano essere comunicati al questore della provincia (comma 4). Secondo l'art. 20, comma 2, StA il Presidente della Provincia, ai fini dell'esercizio delle predette attribuzioni, può avvalersi degli organi di polizia statale, ovvero della polizia locale, urbana e rurale. Tale possibilità è altresì prevista dall'art. 22 StA per assicurare l'osservanza della normativa provinciale.

Non rientrano invece tra le competenze devolute ai sensi dell'art. 20 StA le funzioni attribuite al Commissario del Governo in sede di regolamentazione statale del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali di cui alla legge 12 giugno 1990, n. 146,¹⁹⁶⁸ trattandosi, nella fattispecie, della salvaguardia di un diritto fondamentale.¹⁹⁶⁹

L'art. 19 del DPR 616/1977 ha attribuito ai comuni una serie di funzioni essenziali. Secondo l'art. 3, comma 3, del DPR 526/1987 il Presidente della Provincia esercita le relative funzioni di polizia amministrativa in ordine ai provvedimenti che rientrano tra le materie di competenza provinciale. Nel caso in cui la Provincia deleghi ai comuni proprie funzioni di polizia amministrativa i sindaci interessati sono tenuti ad osservare le direttive emanate dal Presidente della Provincia. Le funzioni di cui ai numeri 14 e 17 del primo comma dell'art. 19 del DPR 616/1977, non rientranti nelle competenze provinciali, sono invece attribuite, a norma dell'art. 3, comma 4, del DPR 526/1987, direttamente ai comuni. Il Presidente della Provincia trasmette copia dei regolamenti comunali in materia di polizia locale, urbana e rurale, e degli eventuali atti di modifica degli stessi al competente Commissario del Governo (art. 3, comma 5, del DPR 526/1987).

¹⁹⁶⁶ C. cost. – sentenza n. 211/1988 CID pt. 3.

¹⁹⁶⁷ Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, Suppl. ord. alla GU n. 146 del 26.6.1931.

¹⁹⁶⁸ Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati (GU n. 85 del 11.4.2000).

Secondo l'art. 20 StA le altre attribuzioni che le vigenti leggi di pubblica sicurezza devolvono al prefetto sono affidate ai questori (comma 3). Restano ferme le attribuzioni riservate ai sindaci quali ufficiali di pubblica sicurezza e ai funzionari di pubblica sicurezza distaccati (comma 4). L'art. 4 del DPR 686/1973 prevede che, fatte salve le norme riguardanti gli spettacoli pubblici e gli esercizi pubblici,¹⁹⁷⁰ le attribuzioni dell'autorità locale di pubblica sicurezza sono esercitate:

“a) dai Presidenti delle giunte provinciali, nei comuni di Trento e Bolzano, per le materie e con i limiti indicati dal precedente articolo 3;

b) dai questori, nei comuni di Trento e Bolzano, per tutte le materie non di competenza delle due Province e diverse da quelle indicate nel primo comma dell'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670;

c) dai funzionari di pubblica sicurezza degli uffici distaccati nei comuni sedi di tali uffici;

d) dai sindaci negli altri comuni.”

A norma dell'art. 9, comma 2, del DPR 526/1987 le predette funzioni amministrative vengono disciplinate con legge provinciale nel rispetto dell'art. 9, comma 1, nn. 1 e 6, e dell'art. 20 StA. Viste le ampie attribuzioni dei comuni, la competenza della Provincia si sostanzia prevalentemente nell'esercizio di una funzione di coordinamento.¹⁹⁷¹ Per il trasferimento ai comuni di funzioni amministrative valgono, in particolare, le disposizioni di cui all'art. 15 del DPR 526/1987.¹⁹⁷² Ai sensi dell'art. 6 del DPR 686/1973 tutte le attribuzioni in materia di pubblica sicurezza sono esercitate sotto la vigilanza del competente Commissario del Governo, fatta eccezione per quelle concernenti gli spettacoli pubblici.

Limitazioni della competenza derivano eventualmente da provvedimenti di autorità statali adottati per motivi di ordine pubblico. L'art. 21 StA dispone che tali provvedimenti siano emanati sentito il Presidente della Provincia, il quale deve esprimere il parere nel termine indicato nella richiesta.

L'art. 8 del DPR 686/1973¹⁹⁷³ disciplina le possibilità di ricorso contro i provvedimenti adottati per ragioni di pubblica sicurezza. In linea di principio, i ricorsi avverso i provvedimenti adottati da autorità locali di pubblica sicurezza nelle materie di cui al primo comma dell'art. 20 StA vanno presentati al Presidente della Provincia (comma 1). Tuttavia, se i provvedimenti sono stati emessi nelle materie non di competenza delle due Province e diverse da quelle indicate nel primo comma dell'articolo 20 StA, gli eventuali ricorsi

¹⁹⁶⁹ C. cost. – sentenza n. 32/1991 CID pt. 3.1.

¹⁹⁷⁰ Vedi, al riguardo, anche le osservazioni svolte circa le competenze provinciali di pubblica sicurezza in materia di spettacoli pubblici (art 9, comma 1, n. 6, StA) e di esercizi pubblici (art 9, comma 1, n. 7, StA).

¹⁹⁷¹ Cfr. *Bronzetti* (1985) 143.

¹⁹⁷² Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 3.B.

vanno proposti al Commissario del Governo competente (comma 2). I ricorsi contro i provvedimenti del Presidente della Provincia vanno invece inoltrati al Ministro dell'Interno, tramite il Commissario del Governo (comma 3).¹⁹⁷⁴

A livello statale, con la legge 7 marzo 1986, n. 65,¹⁹⁷⁵ è stata emanata la normativa quadro sull'ordinamento della polizia municipale. L'art. 6 della legge 65/1986 disciplina la potestà legislativa delle Regioni in materia di polizia municipale, fatte salve le eventuali competenze della Provincia di Bolzano (comma 1).

B. Sviluppi tra il 1992 e il 2001

Con l'art. 158 ss. del d.lgs. 112/1998 è stata riordinata la materia "polizia amministrativa regionale e locale". Le disposizioni di questo decreto non sono però direttamente applicabili alla Provincia autonoma di Bolzano, poiché le relative norme di attuazione di cui all'art. 10 del decreto stesso non sono state ancora emanate.

Nel periodo in questione la Provincia ha esercitato la sua competenza, in particolare, secondo quanto disposto dalla legge provinciale 10 novembre 1993, n. 21,¹⁹⁷⁶ la quale, nel primo comma dell'art. 1, rinvia ai principi fondamentali stabiliti dalla legge 65/1986.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Nel riformato art. 117 Cost. la materia "polizia locale" non compare né tra quelle di competenza legislativa esclusiva né tra quelle di competenza legislativa concorrente; essa va, pertanto, ricondotta alla competenza residuale delle Regioni.

Limitazioni alla competenza possono essere determinate, in particolare, dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale".¹⁹⁷⁷ Questa formulazione esclude da un lato la competenza esclusiva statale in materia di polizia locale, dall'altro evidenzia però anche la connessione con l'ordine pubblico e la sicurezza.

La Corte costituzionale ha precisato che la circolazione stradale – pur non figurando tra le materie elencate nell'art. 117 Cost. – non può essere collocata nell'ambito residuale delle Regioni, ma va bensì ricondotta alla competenza statale di cui all'art. 117, comma

¹⁹⁷³ Così modificato dall'art. 4 del D.P.R. 526/1987.

¹⁹⁷⁴ Per le possibilità di ricorso nelle materie di cui all'art. 9, comma 1, nn. 6 e 7, StA vedi sub V 6 e V 7.

¹⁹⁷⁵ *Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale* (GU n. 62 del 15.3.1986).

¹⁹⁷⁶ *Norme in materia di polizia municipale*, BUR n. 57 del 23.11.1993.

¹⁹⁷⁷ Art. 117, comma 2, lettera h, Cost.

2, lettera h, Cost. Inoltre, alcune disposizioni correlate ricadono nella competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale nonché di giustizia amministrativa di cui all'art. 117, comma 2, lettera l, Cost.¹⁹⁷⁸ Talune disposizioni in proposito non sono del resto riconducibili né alla competenza primaria della Provincia in materia di viabilità e trasporti di interesse provinciale¹⁹⁷⁹ né alla sua competenza secondaria in materia di polizia locale di cui all'art. 9, comma 1, n. 1, StA.¹⁹⁸⁰

La Corte costituzionale ha inoltre chiarito che, il Presidente della Provincia, nell'ambito delle funzioni a lui attribuite con l'art. 20 StA e con l'art. 19 del DPR 616/1977, in combinato disposto con l'art. 3, comma 3, del DPR 526/1987, agisce quale organo dello Stato, senza che da ciò possa dedursi un ampliamento delle competenze legislative, cosicché i relativi aspetti di pubblica sicurezza continuano ad essere disciplinati dallo Stato, ivi compresa la ripartizione delle competenze.¹⁹⁸¹ Conseguentemente, la delega di funzioni ai sindaci operata dall'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267,¹⁹⁸² così modificato dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92,¹⁹⁸³ è stata ritenuta costituzionalmente legittima.¹⁹⁸⁴

La potestà legislativa della Provincia è stata, da ultimo, esercitata attraverso la modifica della normativa provinciale in materia di polizia municipale di cui alla legge provinciale n. 21/1993, e precisamente delle disposizioni riguardanti la collaborazione fra i comuni (art. 2).¹⁹⁸⁵

D. Conclusioni

Essendo i comuni, e in particolare i sindaci, dotati di ampie attribuzioni, la competenza della Provincia si concretizza prevalentemente nell'esercizio di una funzione di coordinamento.

Già la giurisprudenza formatasi anteriormente alla quietanza liberatoria del 1992 ha rilevato che le attribuzioni della Provincia in materia di polizia locale urbana e rurale nonché

¹⁹⁷⁸ C. cost. – sentenza n. 428/2004 CID pt. 3.

¹⁹⁷⁹ Vedi, al riguardo, anche le osservazioni svolte in merito agli ambiti di competenza di cui all'art. 8, comma 1, nn. 17 e 18, StA.

¹⁹⁸⁰ C. cost. – sentenza n. 428/2004, in particolare, CID pt. 5.2 e 9.1.

¹⁹⁸¹ C. cost. – sentenza n. 196/2009 CID pt. 6 e 7.

¹⁹⁸² *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (Suppl. ord. n. 162 alla GU n. 227 del 28.9.2000).

¹⁹⁸³ *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* (GU n. 122 del 26.5.2008), convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 24.7.2008 (GU n. 173 del 25.7.2008).

¹⁹⁸⁴ C. cost. – sentenza n. 196/2009.

¹⁹⁸⁵ L'art. 2 della l.p. 21/1993 è stato sostituito dall'art. 43 della l.p. n. 1 del 9.1.2003, *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2003 e per il triennio 2003-2005 e norme legislative collegate (legge finanziaria 2003)*, pubblicata nel numero straordinario al BUR n. 1/bis del 10.1.2003.

di polizia amministrativa vanno distinte da quelle dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Questa distinzione è, peraltro, sancita espressamente dal riformato art. 117, comma 2, lettera h, Cost., secondo cui lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, che rientra quindi nella competenza residuale delle Regioni.

Pertanto, la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. 3/2001¹⁹⁸⁶ determina una modifica qualitativa della competenza provinciale, in quanto questa non è più soggetta ai limiti ristretti della competenza secondaria di cui allo Statuto di autonomia, ma può ormai essere esercitata a titolo residuale. Tuttavia, il conseguente teorico rafforzamento delle competenze non ha avuto ancora un riscontro pratico. Ciò, principalmente perché lo Stato è titolare della competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza. Come le sentenze della Corte costituzionale hanno dimostrato, detta competenza esclusiva può persino comportare che le già ampie attribuzioni dei sindaci vengano, eventualmente ai danni della Provincia, ulteriormente rafforzate dallo Stato. Tale conclusione è confermata dal fatto che né a livello statale né a livello provinciale sono intervenute importanti modifiche legislative e sia la legge quadro statale che la legge provinciale 21/1993 sono rimaste pressoché invariate.

Le (limitate) competenze della Provincia in materia di polizia non comprendono comunque, a causa della menzionata competenza esclusiva dello Stato, la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, vale a dire la materia afferente alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la convivenza. Alla Provincia autonoma sono, pertanto, attribuite, in relazione alle materie di propria spettanza, solo funzioni di polizia amministrativa, senza invadere il campo della tutela dell'ordine pubblico.¹⁹⁸⁷

¹⁹⁸⁶ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 5.E.

¹⁹⁸⁷ C. cost. – sentenza n. 72/2010 CID pt. 2.

2. Istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) (Art 9, n. 2, Sta)

A. Situazione al 1992

La Provincia autonoma di Bolzano, già ai sensi dell'art. 12, comma 2, del 1° Statuto di autonomia, deteneva competenze secondarie nel campo dell'istruzione elementare e media e dell'istruzione classica, scientifica, tecnica, magistrale e artistica. Con l'Art. 9, n. 2, StA il settore dell'istruzione è ancora annoverato nel catalogo delle competenze secondarie con il titolo di "Istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)".

La posizione dominante dello Stato nella definizione dei principi fondamentali del sistema scolastico è ancorata all'art. 33 della Costituzione, e in particolare al comma 2, in base al quale la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi di istruzione. L'art. 34 della Cost. contiene inoltre disposizioni riguardanti il libero accesso scolastico e la durata del primo ciclo di istruzione [nel testo della Costituzione: "inferiore"].

Le competenze della Provincia di Bolzano in campo scolastico sono state ridefinite con l'art. 19 StA e le norme di attuazione di cui al DPR n. 89 del 10 febbraio 1983¹⁹⁸⁸ in attuazione delle misure del Pacchetto n. 35 e 47. Di seguito saranno illustrati in dettaglio vari requisiti specifici per la Provincia di Bolzano (come le norme sulla lingua e la suddivisione organizzativa del sistema scolastico per gruppi linguistici), la disciplina delle competenze (ad es. la competenza dello Stato sul personale docente) e disposizioni procedurali (in particolare la nomina di organi decisionali e la disciplina dell'accordo – mediante intesa – fra lo Stato e la Provincia).

La norma di attuazione di cui al DPR 89/1983 prevede all'articolo 1 il passaggio alla Provincia di attribuzioni proprie dell'amministrazione statale, sia di quelle esercitate direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia di quelle esercitate per il tramite di enti e istituti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale. L'istituzione di scuole e di

corsi avviene ai sensi dell'art. 4 del DPR 89/1983 in base a precisi piani predisposti dalla Provincia e d'intesa con il Ministero della pubblica istruzione (comma 1). La modifica dei predetti piani è disposta dagli organi statali competenti (art. 4, comma 2, del DPR 89/1983). Riguardo alle procedure finalizzate all'istituzione di scuole la Corte costituzionale si è espressa come segue:

*"[...] la potestà di istituire nel territorio della provincia di Bolzano scuole del grado e del tipo di cui all'art. 9, n. 2, D.P.R. n. 670 del 1972 spetta alla provincia; l'esercizio di tale potestà è subordinato all'intesa con il Ministero per la pubblica istruzione, ma limitatamente agli oneri per il personale a carico dello Stato e alle variazioni degli organici; conseguentemente, allo Stato spetta soltanto di disporre le suddette variazioni degli organici e sullo stato giuridico ed economico del personale insegnante."*¹⁹⁸⁹

Fra le competenze della Provincia rientrano anche le sperimentazioni scolastiche (Art 27 DPR 89/1983)¹⁹⁹⁰ e l'istituzione degli Istituti pedagogici (Art 28 DPR 89/1983), con il rinvio alle specifiche disposizioni statali in materia ai sensi della legge 31 maggio 1974, n. 419¹⁹⁹¹ e prevedendo l'intesa con lo Stato per quanto concerne il personale.

L'art. 3 del DPR 89/1983 riconosce alle scuole di ogni ordine e grado il carattere statale (comma 1) e stabilisce che i titoli di studio siano validi a tutti gli effetti (comma 2). Per garantire l'equipollenza dei diplomi finali, ai sensi dell'art. 19, comma 8, dello StA, è prescritta l'acquisizione del parere del Consiglio superiore della pubblica istruzione sui programmi di insegnamento e d'esame. L'art. 9 del DPR 89/1983 dispone l'acquisizione del predetto parere anche in relazione a eventuali modifiche dei piani di studio; in questo caso il Consiglio superiore della pubblica istruzione è integrato da un rappresentante della Provincia (comma 1). Fra le modifiche rientrano espressamente anche quelle riguardanti gli orari di insegnamento (art. 9, comma 4, del DPR 89/1983). Le modifiche sono approvate con legge provinciale.¹⁹⁹² La Provincia dispone idonei interventi per adeguare, secondo i programmi provinciali d'insegnamento, "la preparazione scolastica degli studenti cittadini italiani provenienti da scuole funzionanti fuori della provincia di Bolzano".¹⁹⁹³

¹⁹⁸⁸ Approvazione del testo unificato dei DPR 20 gennaio 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761 concernenti norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano, GU n. 91 del 2.4.1983.

¹⁹⁸⁹ Corte cost. sentenza n. 279/1984 p.1 del c.i.d., confermata dalla sentenza n. 770/1988.

¹⁹⁹⁰ Confermato anche dalla sentenza della C.cost. n. 1133/1988, punto 2 del c.i.d.

¹⁹⁹¹ *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale e istituzione dei relativi istituti* (GU n. 239 del 13.9.1974).

¹⁹⁹² Art 9, comma 2, del DPR n. 89/1983.

¹⁹⁹³ Art 9, comma 3, del DPR n. 89/1983.

I regolamenti di attuazione delle leggi sugli esami di stato vengono emanati dalla Provincia, sentito il Ministero per la pubblica istruzione.¹⁹⁹⁴ Ai sensi dell'art. 19, comma 7, StA la nomina dei membri delle commissioni dell'esame di Stato presso le scuole di lingua tedesca avviene d'intesa fra il Ministero della pubblica istruzione e la Provincia di Bolzano.¹⁹⁹⁵

Una caratteristica fondamentale del sistema scolastico altoatesino è la sua suddivisione in tre diverse intendenze, una per gruppo linguistico, dovuta alle specifiche norme che disciplinano l'uso della lingua e l'organizzazione. Alla guida dell'amministrazione scolastica è previsto un Intendente scolastico per ognuna delle tre Intendenze. Il dirigente al vertice dell'amministrazione delle scuole di lingua italiana viene nominato dal Ministero della P.I., acquisito il parere della Giunta provinciale di Bolzano. Questi assolve contemporaneamente le funzioni di sovrintendente scolastico ed è altresì responsabile per la vigilanza sulla scuola in lingua tedesca e delle località ladine.¹⁹⁹⁶ L'Intendente scolastico per le scuole di lingua tedesca viene invece nominato dalla Giunta provinciale, previo parere del Ministero P.I., su una terna formata dai rappresentanti del gruppo linguistico tedesco in Consiglio scolastico provinciale.¹⁹⁹⁷ L'Intendente scolastico ladino è nominato dal Ministero P.I. su una terna formata dai rappresentanti del gruppo linguistico ladino in Consiglio scolastico provinciale.¹⁹⁹⁸

L'insegnamento nelle scuole elementari e secondarie è impartito ai sensi dell'art. 19, comma 1, StA nella lingua materna (italiana o tedesca) degli alunni da docenti di lingua materna corrispondente. Con legge provinciale è previsto, su proposta vincolante del rispettivo gruppo linguistico, l'insegnamento obbligatorio della seconda lingua a partire dalla seconda o terza classe elementare ed è impartito da docenti per i quali tale lingua sia quella materna.¹⁹⁹⁹ L'art. 6 del DPR Nr 89/1983 stabilisce inoltre che l'insegnamento della seconda lingua faccia parte integrante del piano di studi di ciascun tipo di scuola e che venga impartito in modo da assicurare un'adeguata conoscenza linguistica (comma 3). Al personale docente di seconda lingua, così come agli Ispettori di seconda lingua, è richiesta un'adeguata conoscenza della lingua d'insegnamento della scuola in cui essi

¹⁹⁹⁴ Art 11, comma 1, del DPR n. 89/1983.

¹⁹⁹⁵ Per i requisiti linguistici richiesti ai membri delle commissioni vedere anche l'art. 17 del DPR 89/1983.

¹⁹⁹⁶ Art 19, comma 4, StA e art. 21 del DPR n. 89/1983.

¹⁹⁹⁷ Art 19, comma 5, StA e art. 23 del DPR n. 89/1983.

¹⁹⁹⁸ Art 19, comma 6, StA e art. 24 del DPR n. 89/1983.

¹⁹⁹⁹ Per quanto concerne l'appartenenza linguistica in relazione all'accesso ai ruoli vedasi l'art. 12 del DPR n. 89/1983. .

prestano servizio;²⁰⁰⁰ tale conoscenza viene accertata ai sensi del regolamento d'esecuzione di cui al DPR 26 luglio 1976, n. 752.²⁰⁰¹

La lingua ladina è, ai sensi dell'art. 19, comma 2, StA, lingua di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado delle località ladine. Nelle scuole ladine l'insegnamento è impartito inoltre, su base paritetica di ore e di esito finale, in lingua italiana e tedesca. Ai sensi dell'art. 7, comma 2, del DPR 89/1983 alla Provincia compete individuare, previo parere del Consiglio scolastico provinciale, quali discipline debbano essere impartite nell'una o nell'altra lingua e che acquisisca l'intesa del Ministero P.I. qualora questo comporti una modifica ai ruoli del personale docente. L'art. 7, comma 3, del DPR 89/1983 prevede che l'insegnamento della lingua ladina venga impartito dalla seconda alla quinta classe della scuola elementare. Nelle scuole secondarie gli organi scolastici fissano le modalità relative all'uso della lingua ladina quale strumento di insegnamento e sono autorizzati a istituire corsi integrativi per l'insegnamento della lingua e della cultura ladine.

L'iscrizione scolastica avviene su semplice richiesta del genitore o di chi ne fa le veci; contro il diniego di iscrizione è prevista la possibilità di ricorso al Tribunale regionale di giustizia amministrativa.²⁰⁰² In ogni caso il diritto di scegliere in quale scuola dei diversi gruppi linguistici iscrivere i propri figli non può influenzare in alcun modo la lingua d'insegnamento;²⁰⁰³ gli alunni devono possedere anche un'adeguata conoscenza della lingua prevista per la scuola che frequentano, conoscenza che viene valutata anche da una commissione paritetica.²⁰⁰⁴

L'assunzione del personale amministrativo è a carico della Provincia di Bolzano e la relativa assegnazione alle Intendenze scolastiche avviene nel rispetto della rispettiva lingua materna.²⁰⁰⁵ Per quanto concerne invece il personale docente, l'art. 1, comma 2, del DPR 89/1983 prevede che lo Stato mantenga la competenza in materia di stato giuridico

²⁰⁰⁰ Art 6, comma 4, e 5 del DPR n. 89/1983.

²⁰⁰¹ Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego, GU n. 304 del 15.11.1976.

²⁰⁰² Art 19, comma 4, StA.

²⁰⁰³ Art 8 del DPR n. 89/1983.

²⁰⁰⁴ DPR 15 luglio 1988, n. 301 recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di iscrizione nelle scuole con lingua di insegnamento diversa dalla madre lingua dell'alunno", GU n. 177 del 29.7.1988.

²⁰⁰⁵ Art 19, comma 9, StA.

ed economico del personale di ruolo e non di ruolo (ispettori, dirigenti e docenti).²⁰⁰⁶ Precise direttive in merito all'organico, ai posti di ruolo e alle relative qualificazioni (anche sulle necessarie conoscenze linguistiche) sono fissate in particolare dall'articolo 13 e seguenti del DPR 89/1983. Le disposizioni in materia di istruzione sono sostanzialmente di competenza dello Stato.²⁰⁰⁷ L'aggiornamento del personale è organizzato d'intesa dal Ministero della pubblica istruzione e dalla Provincia autonoma di Bolzano.²⁰⁰⁸ L'art. 48 del DPR 89/1983 prescrive espressamente che le disposizioni concernenti lo stato giuridico del personale statale ispettivo, direttivo e docente, siano coordinate con le successive leggi dello Stato.²⁰⁰⁹ Nelle competenze della Provincia rientra – secondo la Corte costituzionale – anche la ristrutturazione delle direzioni scolastiche, non trattandosi di questioni attinenti allo stato giuridico e al trattamento economico del personale, ma essenzialmente di aspetti di carattere organizzativo.²⁰¹⁰

Ferma restando la dipendenza del personale docente dallo Stato, è delegata agli Intendenti scolastici tedesco e ladino l'adozione di provvedimenti riguardanti il rispettivo personale dipendente e, in particolare, i provvedimenti in materia di trasferimento, congedo, aspettativa, sanzioni disciplinari, fino alla sospensione per un mese dalla qualifica con privazione dello stipendio.²⁰¹¹ Sui ricorsi contro i suddetti provvedimenti decide il Ministro per la pubblica istruzione, sentito il parere del Sovrintendente scolastico.²⁰¹²

La vigilanza sugli istituti dotati di autonomia amministrativa, che beneficiano di fondi del Ministero della pubblica istruzione, è esercitata ai sensi delle specifiche disposizioni in materia.²⁰¹³

L'art.19 StA disciplina inoltre la rappresentanza dei gruppi linguistici nei diversi organismi, quali il Consiglio scolastico provinciale e il Consiglio di disciplina (commi 12-14).

²⁰⁰⁶ Vedere in merito anche l'art. 12, comma 1, del DPR n. 89/1983. Vedere in merito la norma fondamentale dello Stato di cui al DPR 31 maggio 1974, n. 417 recante "*Norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo ed ispettivo della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato*" (GU n. 239 del 13.9.1974) e la legge 30 luglio 1973, n. 477 recante "*Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato*" (GU n. 211 del 16.8.1973).

²⁰⁰⁷ C. cost. sentenza n. 191/1991, p. 3 del c.i.d.

²⁰⁰⁸ Art 18 del DPR n. 89/1983.

²⁰⁰⁹ Confermato nella sentenza della C.cost. n. 343/1990, p.7 del c.i.d.

²⁰¹⁰ C.cost. sentenza n. 630/1988, p. 2 del c.i.d.

²⁰¹¹ Art 19, comma 10, StA.

²⁰¹² Art 19, comma 11, StA.

²⁰¹³ Art 5 del DPR n. 89/1983.

Per l'eventuale istituzione di università sul territorio regionale lo Stato, ai sensi dell'art. 19, comma 15, dello StA, deve sentire preventivamente il parere della Regione e della Provincia interessata.

Fra le competenze secondarie di cui all'articolo 9, n. 2, dello StA non rientra il Conservatorio di musica, la cui disciplina presenta, per altro, vari punti di convergenza con la norma di attuazione di cui al DPR 89/1983. L'art. 10 del DPR 89/1983 riconosce ad esempio alla Provincia la possibilità di istituire presso il Conservatorio di musica nuovi corsi d'insegnamento consoni alle tradizioni delle popolazioni locali, finalizzati al conseguimento del relativo diploma (comma 1). Per l'istituzione di questi corsi è necessario acquisire il parere della competente sezione del Consiglio superiore delle antichità e belle arti e l'intesa del Ministero della pubblica istruzione (art. 10, comma 2, del DPR NR 89/1983). Ulteriori disposizioni di carattere organizzativo, e in particolare quelle che regolamentano l'uso della lingua e i requisiti richiesti al personale del Conservatorio di musica, sono state introdotte dalla norma d'attuazione di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 265.²⁰¹⁴

La Corte costituzionale ha ribadito che la disciplina dello stato giuridico ed economico del personale docente dei conservatori di musica, essendo di competenza statale, costituisce oggetto d'intesa.²⁰¹⁵ In base al principio di leale collaborazione, l'intesa è altresì necessaria per l'approvazione dei programmi annuali del Conservatorio.²⁰¹⁶

La Provincia ha esercitato le proprie competenze con le seguenti leggi provinciali: l.p. 2 novembre 1973, n. 70,²⁰¹⁷ l.p. 29 aprile 1975, n. 22²⁰¹⁸, l.p. 17 agosto 1979, n. 13²⁰¹⁹, l.p. 30 giugno 1987, n. 13²⁰²⁰ ed infine con l.p. 16 luglio 1991, n. 21²⁰²¹.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

La norma di attuazione di cui al DPR n. 89/1983 in materia di ordinamento scolastico ha subito una serie di modifiche con il d.lgs. 24 luglio 1996, n. 434.²⁰²²

²⁰¹⁴ Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in ordine all'insegnamento in lingua tedesca nel Conservatorio di musica di Bolzano, Suppl. ord. alla G.U. n. 94 del 22.4.1992.

²⁰¹⁵ C.Cost. sentenza n. 343/1990, p. 6 del c.i.d.

²⁰¹⁶ C.Cost. sentenza n. 232/1991, p.3 del c.i.d.

²⁰¹⁷ Istituzione del Consiglio scolastico provinciale, BUR n. 52 del 4.12.1973.

²⁰¹⁸ Istituzione degli uffici scolastici provinciali, pubblicato sul suppl. ord. al BUR n. 25 del 24.5.1975.

²⁰¹⁹ Norme sull'ordinamento scolastico, BUR n. 48 del 25.9.1979.

²⁰²⁰ Ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale, sperimentazione - Creazione dei relativi Istituti, BUR n. 32 del 14.07.1987.

²⁰²¹ Modifiche alla [legge provinciale 2 novembre 1973, n. 70](#), sulle elezioni del Consiglio scolastico provinciale e individuazione dei distretti scolastici, BUR n. 33 del 30.07.1991.

La nomina del Sovrintendente scolastico e dell'Intendente scolastico per l'amministrazione delle scuole delle località ladine è ora delegata alla Provincia di Bolzano. Per la nomina del primo è prevista l'intesa con il Ministero per la pubblica istruzione; per la nomina del secondo, invece, la Provincia è tenuta solo a sentire il parere del Ministero della pubblica istruzione.²⁰²³

Ai sensi dell'art. 1 del DPR 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996, le competenze dell'amministrazione statale in materia di posizione giuridica ed economica del personale docente di ruolo e fuori ruolo sono state delegate alla Provincia di Bolzano, ferma restando la dipendenza lavorativa del personale suddetto dallo Stato (comma 2).

La Provincia da questo momento è esplicitamente autorizzata a disciplinare con proprie leggi la materia per l'attuazione dei relativi obiettivi (art. 1, comma 3, del DPR 89/1983 come sostituito dal d.lgs. 434/1996). La Provincia istituisce appositi ruoli, distinti per la scuola in lingua italiana, tedesca e delle località ladine.²⁰²⁴ Le disposizioni di cui agli articoli 13-17 del DPR 89/1983 sono state abrogate con d.lgs. 434/1996. Sull'aggiornamento del personale non è pertanto più necessaria l'acquisizione dell'intesa; rimanendo l'unica responsabile in materia di aggiornamento, la Provincia può prendere parte anche a iniziative promosse da istituzioni di altri Stati.²⁰²⁵ Il Ministero della pubblica istruzione e la Provincia possono organizzare d'intesa iniziative comuni di aggiornamento.²⁰²⁶

Per quanto concerne lo stato giuridico del personale scolastico, il relativo trattamento economico fondamentale e il trattamento di previdenza e di quiescenza si applicano le norme vigenti per il corrispondente personale delle scuole e degli istituti funzionanti nel restante territorio dello Stato.²⁰²⁷ Il contratto collettivo provinciale, oltre a rispettare le disposizioni dei contratti nazionali concernenti il trattamento economico fondamentale, l'inquadramento nei diversi livelli e qualifiche funzionali, il trattamento previdenziale e pensionistico nonché ulteriori norme fondamentali, deve altresì garantire la mobilità all'interno del territorio nazionale.²⁰²⁸ La sottoscrizione del contratto collettivo provinciale

²⁰²² Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al D.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano, Suppl. ord. alla GU n. 197 del 23.08.1996.

²⁰²³ Art 21, comma 2, del DPR n. 89/1983 come sostituito dal d.lgs. n. 434/1996.

²⁰²⁴ Art 12, comma 1, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

²⁰²⁵ Art 18, comma 1, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

²⁰²⁶ Art 18, comma 3, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

²⁰²⁷ Art 12, comma 7, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

²⁰²⁸ Art 12, comma 9 e segg., del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

è subordinata al parere vincolante del Ministero della pubblica istruzione sulla proposta di contratto.²⁰²⁹ Per determinare le classi di concorso riferite a discipline scolastiche esistenti a livello nazionale è prevista l'intesa con il Ministero della pubblica istruzione.²⁰³⁰

Per quanto concerne l'istituzione di scuole e corsi di studio, non è più necessario il raggiungimento dell'intesa con il Ministero della pubblica istruzione. La Provincia predispone autonomamente i relativi piani ai sensi dell'art. 4 del DPR 89/1983, tenuto conto, oltre che della popolazione scolastica, della situazione territoriale e socio-economica. A tal fine i piani prevedono adeguate misure per la salvaguardia dell'identità culturale ed etnica di ciascun gruppo linguistico. Le disposizioni dell'art. 29 del DPR 89/1983, che prevedeva l'acquisizione dell'intesa su provvedimenti riguardanti eventuali progetti sperimentali, sono state revocate con l'art. 17 del d.lgs. 434/1996.

L'art. 5 del DPR 89/1983 è stato abrogato con d.lgs. 434/1996.

Per quanto concerne le modifiche dell'art. 6 del DPR 89/1983 introdotte dal d.lgs. 434/1996 si fa osservare che, le rispettive conoscenze della seconda lingua sono ora espressamente richieste anche per l'accesso ai ruoli di dirigente scolastico e ispettore scolastico (comma 5) e costituiscono titolo di preferenza per il personale direttivo (comma 6/bis).

Per stabilire quali discipline delle scuole ladine debbano essere impartite in lingua tedesca o italiana non è più necessaria l'intesa con il Ministero P.I. per l'eventuale modifica degli organici.²⁰³¹

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, del DPR 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996, la Provincia adotta le modifiche dei programmi e degli orari di insegnamento e dei programmi d'esame, ivi compresa l'introduzione di nuovi insegnamenti, per le scuole di ciascun gruppo linguistico. Per l'acquisizione del prescritto parere del Consiglio nazionale della pubblica istruzione si rinvia²⁰³² ora a quanto disposto dall'articolo 16 della legge 7

²⁰²⁹ Art 12, comma 11, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

²⁰³⁰ Art 12, comma 13, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

²⁰³¹ Art 7, comma 2, del DPR n. 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

²⁰³² Art 9, comma 1, del DPR n. 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

agosto 1990, n. 241.²⁰³³ I percorsi didattici devono rispondere alle esigenze culturali e linguistiche dei diversi gruppi linguistici.²⁰³⁴

Alla Provincia è stata delegata la competenza di nominare i presidenti e i membri delle commissioni dell'esame di maturità e di fissare i necessari requisiti linguistici. Le materie su cui vertono gli esami di maturità sono determinate dal Ministro della pubblica istruzione su proposta della Provincia.²⁰³⁵

Con l'art. 17, commi 120 e segg., della legge 15 maggio 1997, n.127²⁰³⁶ è stata inoltre riconosciuta alla Provincia la possibilità di istituire una università non statale ovvero libera. Ai sensi dell'articolo 17 dello StA è stata delegata alla Provincia potestà legislativa per quanto concerne il finanziamento dell'università e la relativa costruzione, ivi compresi i necessari interventi di esproprio.²⁰³⁷

A livello statale sono state conferite alle regioni e agli enti locali con legge 15 marzo 1997, n. 59²⁰³⁸ e con l'art. 135 e segg. del d.lgs. 112/1998 varie competenze riguardanti anche il settore dell'istruzione. Da questa decentralizzazione di competenze restano esplicitamente esclusi ai sensi dell'art. 1, comma 3, lettera q), della legge 59/1997 i seguenti ambiti:

"istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale."

La Provincia ha esercitato le proprie competenze nel periodo in questione con le seguenti leggi provinciali: l.p. 18 ottobre 1995, n. 20²⁰³⁹, l.p. 12 dicembre 1996, n. 24²⁰⁴⁰, l.p. 14 dicembre 1998, n. 12²⁰⁴¹, l.p. 17 febbraio 2000, n. 6²⁰⁴², l.p. 29 giugno 2000, n. 12²⁰⁴³.

²⁰³³ *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (GU n. 192 del 18.08.1990). L'art. 16 della legge n. 241/1990 disciplina i termini per l'acquisizione dei pareri degli organi consultivi. I pareri devono essere resi entro i termini previsti dalle relative disposizioni o, in mancanza di specifiche norme, entro 90 giorni dal ricevimento della richiesta (comma 1). In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere, l'amministrazione può procedere indipendentemente dall'espressione del parere.

²⁰³⁴ Art 9, comma 3, del DPR n. 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

²⁰³⁵ Art 11 del DPR n. 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

²⁰³⁶ *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo* (Suppl. ord. n. 98 alla GU n. 113 del 17.05.1997).

²⁰³⁷ Vedere in merito sub IV 22.

²⁰³⁸ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (Suppl. ord. n. 56 alla GU n. 63 del 17.03.1997).

²⁰³⁹ Organi collegiali delle istituzioni scolastiche, BUR n. 51 del 7.11.1995.

²⁰⁴⁰ Consiglio scolastico provinciale, BUR n. 57 del 24.12.1996.

²⁰⁴¹ Disposizioni relative agli insegnanti e ispettori per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole elementari e secondarie nonché disposizioni relative allo stato giuridico del personale insegnante, Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 54 del 29.12.1998.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Con la riforma della Costituzione del 2001 l'attribuzione delle competenze in materia di istruzione è regolata come segue: ai sensi dell'art. 177, comma 2, della Costituzione lo Stato ha competenza esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione" (lettera n) e di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (lettera m). È invece materia di legislazione concorrente la "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale". Ai sensi dell'art. 116 della Costituzione possono essere attribuite alle regioni, con legge dello Stato, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui all'art. 117, comma 2, lettera n). La Corte costituzionale ha espressamente stabilito a tale riguardo che le nuove attribuzioni di competenze ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione non implicano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite alla Provincia e che pertanto si continuano ad applicare le disposizioni statutarie.²⁰⁴⁴

Il carattere sostanzialmente statale delle scuole primarie e secondarie, e in particolare la validità dei relativi diplomi,²⁰⁴⁵ si evidenzia anche nella specifica normativa statale sui diplomi scolastici, secondo la quale resta preclusa alla Provincia la possibilità di approvare modelli di diploma privi dell'emblema della Repubblica italiana e della relativa dicitura.²⁰⁴⁶ Inoltre sia le disposizioni statali sull'esame di Stato previste per l'accesso alla formazione universitaria²⁰⁴⁷, sia il passaggio fra i sistemi scolastici della formazione professionale e della scuola secondaria di secondo grado²⁰⁴⁸ rientrano fra i principi fondamentali dell'istruzione, che devono necessariamente essere fissati dallo Stato per poter garantire una disciplina unitaria a livello statale. Poiché la Provincia non è autorizzata a derogare a detti principi, le disposizioni provinciali adottate in materia sono state dichiarate costituzionalmente illegittime.²⁰⁴⁹

²⁰⁴² Modifiche alla legge provinciale 6 dicembre 1983, n. 48 concernente "Programmi, orari di insegnamento e prove di esame per la scuola media della provincia di Bolzano" ed altre disposizioni in materia di ordinamento scolastico, Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 9 del 29.02.2000.

²⁰⁴³ Autonomia delle scuole, Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 29 del 11.07.2000.

²⁰⁴⁴ C.Cost. sentenza n. 213/2009, p. 2 del c.i.d.; confermata nella sentenza della C.cost. n. 328/2010, p. 4 del c.i.d.

²⁰⁴⁵ Art. 3 del DPR n. 89/1983.

²⁰⁴⁶ C.Cost. sentenza n. 328/2010 p. 4 del c.i.d.

²⁰⁴⁷ C.cost. sentenza n. 213/2009, p. 3 del c.i.d.

²⁰⁴⁸ C.cost. sentenza n. 213/2009, p. 4 del c.i.d.

²⁰⁴⁹ Si tratta di singoli articoli della l.p. 14 marzo 2008, n. 2, Disposizioni in materia di istruzione e formazione, Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 15 del 8.4.2008. Vedere in merito anche le argomentazioni sull'addestramento e alla formazione professionale sub IV 29.

Il comma 2 dell'art. 9 del DPR 89/1983 è stato modificato dall'art. 1 della norma di attuazione di cui al d.lgs. 19 novembre 2003, n. 345²⁰⁵⁰. Pertanto la Provincia può adottare, anche in base a proprie disposizioni di legge, modifiche ai programmi e agli orari di insegnamento e ai programmi d'esame, ivi compresa l'introduzione di nuove discipline per le scuole di ciascun gruppo linguistico. Ove le predette modifiche non riguardino disposizioni statali aventi forza di legge, le stesse sono adottate dalla Provincia con proprio provvedimento, sentito il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 9, comma 1, del DPR 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 345/2003.

Le competenze riguardanti il Conservatorio di musica sono state ridefinite con d.lgs. 25 luglio 2006, n. 245,²⁰⁵¹ che ha previsto la contestuale abrogazione delle disposizioni in vigore di cui all'art. 10 del DPR 89/1983.²⁰⁵² Ai sensi dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 245/2006 alle accademie di belle arti, agli Istituti superiori per le industrie artistiche (*ISIA*), ai Conservatori di musica e agli istituti musicali pareggiati con sede nel territorio della provincia di Bolzano si applicano le disposizioni di cui alla legge 21 dicembre 1999, n. 508²⁰⁵³ e ai regolamenti di cui all'art. 2, comma 7, della citata legge nel rispetto della norma di attuazione. Con l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 245/2006 sono state delegate alla Provincia ai sensi dell'art. 16 StA le specifiche funzioni amministrative dello Stato, comprese quelle concernenti gli statuti e i regolamenti didattici; la Provincia le esercita previa acquisizione del parere del Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (CNAM). La norma di attuazione di cui al d.lgs. 245/2006 reca disposizioni in materia di didattica plurilingue (art. 1, comma 7) e di indirizzo internazionale dell'offerta didattica (art. 1, comma 8), prevedendo la possibilità di stipulare accordi di collaborazione con istituzioni di alta formazione e specializzazione di altri Stati (art. 1, comma 9). Gli accordi vanno comunicati al Ministro dell'università e della ricerca e diventano esecutivi ove il Ministro non si opponga, per ragioni di legittimità, entro i trenta giorni successivi (art. 1, comma 10, d.lgs. 245/2006).

²⁰⁵⁰ Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige riguardanti le modifiche al DPR 10 febbraio 1983, n. 89 in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano.

²⁰⁵¹ Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in provincia di Bolzano, GU n. 185 del 10.08.2006.

²⁰⁵² Art. 1, comma 13, del d.lgs. n. 245/2006.

²⁰⁵³ Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati (GU n. 2 del 4.01.2000).

Il contratto collettivo provinciale del personale docente può prevedere un trattamento economico fondamentale aggiuntivo correlato alle maggiori prestazioni e distinto da quello previsto dai contratti collettivi nazionali.²⁰⁵⁴ Sono inoltre soppresse le disposizioni inerenti la necessità di acquisizione del parere statale per la firma del contratto collettivo provinciale.²⁰⁵⁵

Per quanto concerne la qualificazione del personale docente e i requisiti richiesti per la relativa assunzione, la Corte costituzionale ha stabilito che non compete alla Provincia derogare dal possesso dei titoli previsti a livello statale, in quanto trattasi di requisiti standard previsti necessariamente dal sistema dell'istruzione.²⁰⁵⁶

La Provincia ha esercitato infine le proprie competenze con le seguenti leggi provinciali: l.p. 16 luglio 2008, n. 5²⁰⁵⁷, l.p. 24 settembre 2010, n. 11²⁰⁵⁸ e l.p. 13 luglio 2012, n. 13²⁰⁵⁹.

D. Conclusioni

La competenza secondaria della Provincia nel campo della "istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)" era definita già abbastanza chiaramente al momento della vertenza del 1992.

Si sottolinea, per altro, che la norma di attuazione di cui al DPR 89/1983 contiene già disposizioni che superano l'ambito scolastico della scuola primaria e della secondaria (comprendendo pertanto anche il Conservatorio di musica e l'università).

Nel periodo compreso fra il 1992 e la riforma costituzionale del 2001 si è registrato un deciso ampliamento delle competenze provinciali con l'attuazione del d.lgs. 434/1996. La Provincia ha ottenuto, infatti, una serie di nuove competenze concernenti, ad esempio, lo stato giuridico e il trattamento economico del personale docente, l'aggiornamento del personale, la nomina degli Intendenti scolastici, la nomina dei presidenti e delle commissioni degli esami di Stato. Per diversi ambiti di intervento è stata inoltre revocata la ne-

²⁰⁵⁴ Art. 12, comma 9, del DPR n. 89/1983 come sostituito dal d.lgs. 345/2003.

²⁰⁵⁵ Art. 12, comma 11, del DPR n. 89/1983 come sostituito dal d.lgs. 345/2003.

²⁰⁵⁶ C.cost. sentenza n. 533/2002, p. 5 del c.i.d. Punto di partenza era l'impugnazione di una norma provinciale che avrebbe dovuto consentire al personale docente privo del prescritto titolo di studio universitario, a particolari condizioni (come un'esperienza lavorativa di almeno 18 anni in qualità di supplente) di essere assunto a tempo indeterminato o determinato. L'art. 19, comma 1, della l.p. 14 dicembre 1998, n. 12 come sostituito dall'art. 6, comma 2, della l.p. 28 dicembre 2001, n. 19.

²⁰⁵⁷ Obiettivi formativi generali e ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, BUR n. 31 del 29.07.2008.

²⁰⁵⁸ Secondo ciclo di istruzione e formazione della Provincia autonoma di Bolzano, BUR n. 39 del 28.09.2010.

²⁰⁵⁹ Modifica di leggi provinciali nel settore scolastico, BUR n. 29 del 17.07.2012.

cessaria intesa, come nel caso dell'istituzione di scuole o corsi di studio, per la sperimentazione scolastica o nell'individuazione delle discipline da impartire nelle scuole ladine in lingua italiana o tedesca.

Oltre all'ampliamento di competenze dovuto alla norma di attuazione, va menzionata anche la legge 127/1997, che riconosce alla Provincia la possibilità di istituire un'università non statale.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, e in particolare attraverso la norma di attuazione di cui al d.lgs. 345/2003, sono stati riconosciuti alla Provincia ulteriori margini di manovra, ad esempio, in materia di modifica di programmi e orari di insegnamento e programmi d'esame, ivi compresa l'introduzione di nuove discipline, e in materia di contrattazione collettiva del personale. Con l'abrogazione delle disposizioni riguardanti il Conservatorio di musica, è venuta meno la necessità dell'accordo Stato – Provincia (mediante intesa).

Un ulteriore ampliamento delle competenze provinciali è determinato dal d.lgs. 245/2006 e riguarda le accademie di belle arti, gli istituti superiori per le industrie artistiche, i Conservatori di musica e gli istituti musicali pareggiati.

Infine con riferimento alla riforma costituzionale del 2001 la Corte costituzionale ha stabilito che la ripartizione delle competenze ai sensi dell'art. 117 della Costituzione non comporta maggiori poteri e che pertanto trovano ancora applicazione le disposizioni statutarie.²⁰⁶⁰ A tale proposito va segnalato che la Corte costituzionale nelle proprie sentenze si è limitata a considerare i settori menzionati negli elenchi di competenze senza per altro tenere conto delle differenze relative ai limiti da applicare ai diversi ambiti.

In conclusione si osserva che dal 1992 si è registrato un considerevole aumento di competenze in questo settore soprattutto grazie alle norme di attuazione di cui al d.lgs. 434/1996 e d.lgs. 345/2003 e alla legge n. 127/1997 (università).

²⁰⁶⁰ C.cost. sentenza n. 213/2009, p. 2 del c.i.d.; confermato dalla C.cost. con sentenza n. 328/2010, p. 4 del c.i.d.

3. Commercio (art. 9, comma 3, StA)

A. Situazione al 1992

L'art. 9, n. 3, StA ascrive alla Provincia autonoma di Bolzano, in attuazione della misura n. 19 del Pacchetto, la competenza legislativa secondaria in materia di commercio.²⁰⁶¹ Nel 1° Statuto di Autonomia la Regione disponeva invece, ai sensi dell'art. 5, comma 3, di competenza legislativa secondaria per la promozione delle attività di commercio e della produzione industriale.

La competenza in materia di commercio è oggettivamente collegata al settore delle fiere e dei mercati (art. 8, comma 12), riguardante anch'esso una forma di commercio²⁰⁶². Inoltre vi è un nesso tra gli aspetti urbanistici connessi all'attività commerciale e la competenza in materia di urbanistica (art. 8, n. 5, StA).²⁰⁶³

La relativa norma di attuazione di cui al DPR n. 1017/1978, non contiene alcuna definizione della materia e nemmeno lo Statuto di Autonomia fornisce una definizione del termine commercio. In generale è possibile definire il commercio come una *“attività organizzata di intermediazione che ha per fine lo scambio di beni e prodotti”*.²⁰⁶⁴ Sebbene manchi una definizione, il testo dello StA riferito alla fattispecie della competenza (“commercio”) rivela chiaramente che, contrariamente a quanto stabilito nel 1° Statuto di Autonomia, la competenza comprende sia la promozione di attività commerciali che l'ordinamento del commercio. Anche un confronto con la competenza di cui all'art. 9, n. 8, StA che è tuttora limitata *“all'incremento della produzione industriale”*, suggerisce l'esistenza di una competenza più ampia nel settore del commercio che non sia solo limitata alla promozione.²⁰⁶⁵

²⁰⁶¹ Per le caratteristiche della competenza secondaria in generale vedere sub III.2.A.

²⁰⁶² Cfr. in merito la propria descrizione del settore fiere e mercati sub IV.12.

²⁰⁶³ Per l'urbanistica vedere sub IV.5.

²⁰⁶⁴ Reggio d'Acì (1994) 204. Per delimitare il concetto rispetto all'industria vedere sub V.8.

²⁰⁶⁵ Cfr. anche Bronzetti (1985) 151.

La competenza legislativa comprende pertanto sia l'ordinamento del commercio sia la promozione delle imprese commerciali e dei prodotti di qualità locali. L'ordinamento del commercio comprende invece il commercio all'ingrosso e quello al dettaglio, la somministrazione di cibi e bevande, nonché il commercio su aree pubbliche e forme di commercio particolari.²⁰⁶⁶

Nel 1992 la competenza per il commercio estero si presentava controversa. Una parte della dottrina in merito ritiene che per gli ambiti di competenza interna vi è anche una rispettiva competenza esterna assoggettata alle stesse limitazioni.²⁰⁶⁷

Secondo la dottrina contraria, invece, si evince la mancanza di competenza nel commercio estero dai *"principi generali in tema di ripartizione di competenze tra Stato e Province"* e il commercio estero riguarda *"interessi normalmente di dimensioni superiori a quelli provinciali."*²⁰⁶⁸ Va anche menzionato che nel 1992 la facoltà delle regioni di instaurare relazioni con Stati e altri enti esteri non era espressamente disciplinata²⁰⁶⁹ e che la Provincia regolava solo il commercio interno.²⁰⁷⁰

L'ordinamento delle Camere di Commercio non rientra tra le competenze della Provincia in materia di commercio; ai sensi dell'art. 4, n. 8, StA rientra invece tra le competenze legislative primarie della Regione.

L'art. 1 del DPR n. 1017/1978 dispone che le attribuzioni in materia di commercio esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla Regione siano trasferite alla Provincia autonoma di Bolzano.

Ai sensi dell'art. 11 del DPR n. 1017/1978 alla Provincia era inoltre delegato *"l'esercizio delle funzioni amministrative relative all'attività dei comitati provinciali per i prezzi sulla base delle norme di riforma del sistema dei prezzi controllati e*

²⁰⁶⁶ Giambò, *Le attività produttive: Commercio in Marko/Ortino/Palermo* (Ed.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 362 (365).

²⁰⁶⁷ Cfr. Giambò (2001) 364.

²⁰⁶⁸ Reggio d'Acì (1994) 205.

²⁰⁶⁹ Visetti, *Artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati* (DPR 31 luglio 1978, n. 1017) in *Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Università degli Studi di Trento* (Ed.), *Commentario delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia* (1995) 425 (427). Vedere in materia di funzioni esterne in generale sub III.12.

comunque dal 1° gennaio 1979, salvo che dette norme di riforma non dispongano diversamente.”

Con il DPR n. 616/1977 le funzioni amministrative in materia di commercio furono trasferite alle regioni a statuto ordinario.²⁰⁷¹

L'art. 52 del DPR n. 616/1977 così dispone:

“Ferme restando le funzioni già di competenza delle regioni e dei comuni, e nel quadro degli indirizzi determinati dal Governo, è delegato alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative relative: a) ai distributori di carburante, alle rivendite di giornali e di riviste, ai pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande; b) alla vigilanza sull'applicazione dei regolamenti comunitari in materia di classificazione, calibratura, tolleranza, imballaggio e presentazione dei prodotti commercializzati; c) all'attività dei comitati provinciali per i prezzi sulla base delle norme di riforma del sistema dei prezzi controllati e comunque dal 1° gennaio 1979. Le regioni possono altresì svolgere in sede locale attività integrativa in tema di promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore del commercio nonché assistenza integrativa alle piccole e medie imprese sempre del settore del commercio.”

L'art. 54 del DPR n. 616/1977 attribuisce direttamente ai comuni funzioni amministrative, tra cui anche alcune in materia di commercio:

“[...] a) alla vigilanza sull'applicazione dei provvedimenti in materia di regolamentazione dei prezzi al consumo; b) alla istituzione e regolamentazione dei mercati per il commercio al minuto; [...] d) alla fissazione, sulla base dei criteri stabiliti dalla regione, degli orari di apertura e chiusura dei negozi, dei pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande, nonché degli impianti stradali di distribuzione dei carburanti, esclusi gli impianti autostradali, ed alle relative sanzioni amministrative; [...] f) all'autorizzazione, sulla base delle prescrizioni del C.I.P.E. e nell'ambito di criteri generali de-

²⁰⁷⁰ Giambò (2001) 365.

²⁰⁷¹ Vedi al riguardo le osservazioni sub III.3.B.

terminati dalla regione, alla installazione di distributori di carburanti nel territorio comunale, ad eccezione di quelli installati sulle autostrade; g) all'autorizzazione alla rivendita di giornali e riviste.”

L'art. 55 del DPR n. 616/1977 stabilisce quanto segue:

“Sono soppressi i pareri delle camere di commercio [...] sulle proposte dei comuni in merito: a) alla chiusura settimanale obbligatoria dei pubblici esercizi ed alla variazione e deroga della medesima; b) all'applicazione della disciplina degli orari dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio; c) all'applicazione dell'orario degli impianti stradali di distribuzione dei carburanti.”

Lo Stato regolamentò la materia principalmente con la legge 11 giugno 1971, n. 426²⁰⁷², relativa all'istituzione e alla disciplina del Registro degli esercenti il commercio (*“Capo I: Registro degli esercenti il commercio”*), ai piani di sviluppo e di adeguamento da predisporre dai comuni (*“Capo II: Piani di sviluppo e di adeguamento”*) e alle autorizzazioni amministrative (*“Capo III: Autorizzazione amministrativa”*).

Con ordinanza n. 269/1974 la Corte Costituzionale dichiarò manifestamente inammissibile un ricorso avverso la legge n. 426/1971 presentato dalla Provincia autonoma di Bolzano dopo l'entrata in vigore dello Statuto di Autonomia, dato che la Provincia non aveva ancora esercitato le sue potestà legislative:

“[...] i termini di decadenza prefissati per l'impugnazione diretta di leggi statali da parte delle Regioni e delle Province ad autonomia costituzionale vengono sempre fatti decorrere dalla pubblicazione delle leggi stesse, e che, d'altro lato, in forza di un principio di continuità [...] solo il concreto esercizio delle potestà legislative delle Regioni e delle Province su ciascuna delle materie ad esse attribuite limita la competenza legislativa statale; [...] di regola, Regioni e Province sono legittimate a ricorrere esclusivamente avverso leggi statali entrate in vigore successivamente all'avvenuto esercizio delle rispettive potestà legislative sulle singole materie, mentre,

per rimuovere dalle dette materie le preesistenti norme di fonte statale, Regioni e Province non hanno che da legiferare esse stesse, purché nel rispetto dei limiti delle proprie competenze [...].”

Il commercio ambulante è stato dapprima disciplinato con la legge 19 maggio 1976, n. 398,²⁰⁷³ e in seguito, con la denominazione “*commercio su aree pubbliche*”, con la legge 28 marzo 1991, n. 112.²⁰⁷⁴

In materia di incentivazione e tutela del commercio, il legislatore provinciale ha emanato la legge provinciale 22 gennaio 1975, n. 15,²⁰⁷⁵ riguardante la concessione di contributi a favore di Comuni, Consorzi ed altri Enti per l’acquisizione di terreni, per la progettazione e l’apprestamento di infrastrutture per la costruzione di zone commerciali, nonché la legge provinciale 10 novembre 1976, n. 44,²⁰⁷⁶ recante “Creazione, introduzione e diffusione di un marchio di tutela per prodotti di qualità dell’Alto Adige”.

In materia di ordinamento del commercio, con legge provinciale 7 gennaio 1977, n. 7,²⁰⁷⁷ è stato disciplinato il commercio ambulante, con legge provinciale 18 marzo 1978, n. 13,²⁰⁷⁸ sono state invece disciplinate le vendite straordinarie o di liquidazione e le vendite di fine stagione, e infine, con legge provinciale 24 ottobre 1978, n. 68,²⁰⁷⁹ è stato emanato l’ordinamento del commercio e con DPGP 18 marzo 1980, n. 9,²⁰⁸⁰ il relativo regolamento di esecuzione.

L’ordinamento del commercio era strutturato come la legge n. 426/1971, di cui riprendeva in gran parte anche il contenuto. L’articolo 1 della l.p. n. 68/1978 recepiva gran parte dell’art. 1 della legge n. 426/1971, come modificato dall’art. 1 della legge 5 luglio 1975, n. 320,²⁰⁸¹ e disciplinava l’istituzione di albi professionali per commercianti all’ingrosso e commercianti al dettaglio e la loro definizione.

²⁰⁷² GU n. 168 del 06.07.1971.

²⁰⁷³ GU n. 154 del 12.06.1976.

²⁰⁷⁴ GU n. 82 dell’08.04.1991.

²⁰⁷⁵ BUR n. 10 del 18.2.1975.

²⁰⁷⁶ BUR n. 51 del 30.11.1976.

²⁰⁷⁷ BUR n. 10 del 22.02.1977.

²⁰⁷⁸ BUR n. 21 del 26.04.1978.

²⁰⁷⁹ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 22 del 02.05.1979.

²⁰⁸⁰ Suppl. ord. al BUR n. 44 del 26.08.1980.

²⁰⁸¹ GU n. 203 del 31.07.1975.

Anche i requisiti professionali per l'esercizio di attività commerciali corrispondevano prevalentemente alla legge nazionale, mentre i requisiti professionali a livello provinciale venivano definiti limitatamente alle attività commerciali svolte in Alto Adige.

Il legislatore provinciale ha invece scelto una disciplina diversa dalla legge statale per quanto concerne direttive e piani di sviluppo provinciali: mentre a norma dell'art. 11 della legge n. 426/1971 la competenza in materia era ascritta ai comuni, in Alto Adige erano la Provincia e le comunità comprensoriali a imporre ai comuni le direttive (art. 9 e seg. l.p. n. 68/1978) per la redazione del piano commerciale comunale (art. 11 e seg. l.p. n. 68/1978).

L'art. 14 della l.p. n. 68/1978 prevedeva l'istituzione di una Commissione provinciale per l'urbanistica commerciale oltre alla Commissione provinciale per il commercio di cui all'art. 15 della medesima l.p. Le disposizioni sulle concessioni amministrative e quelle sull'apertura, sul trasferimento e sull'ampliamento di esercizi commerciali erano sostanzialmente in linea con le disposizioni della legge nazionale (cfr. art. 16 e segg. della l.p. n. 68/1978 e art. 24 e segg. della legge n. 426/1971). Ai sensi dell'art. 29 della l.p. n. 68/1978 le tabelle merceologiche erano redatte dalla Giunta provinciale. La costruzione, la gestione e gli orari di apertura dei distributori erano disciplinati dagli artt. 32 e 33 della l.p. n. 68/1978; la rispettiva norma nazionale era contenuta all'art. 16 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745.²⁰⁸²

Fino al 1992 la Corte costituzionale non pronunciò alcuna sentenza particolarmente rilevante sotto il profilo delle competenze in materia di commercio.

²⁰⁸² GU n. 272 del 26.10.1970. Convertito, con modificazioni, dalla legge 18.12.1970, n. 1034 (GU n. 323 del 23.12.1970). Vedere anche la C.C. sentenza n. 151/1972.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Con l'art. 1 della l.p. 16 dicembre 1994, n. 11,²⁰⁸³ le seguenti norme sono state introdotte nell'ordinamento del commercio: l'art. 28/bis della l.p. n. 68/1978 sulle vendite di liquidazione, l'art. 28/ter sulle vendite di fine stagione, l'art. 28/quater sulle vendite promozionali e l'art. 28/quinquies sul commercio all'ingrosso di frutta e verdura, carni e prodotti della pesca.

L'art. 34 della l.p. n. 68/1978 è stato sostituito dall'art. 2 della l.p. n. 11/1994 che autorizza i sindaci ad irrogare sanzioni pecuniarie e altre sanzioni, mentre in precedenza ciò era di competenza del Presidente della Provincia.

Con l.p. 16 gennaio 1995, n. 2,²⁰⁸⁴ e il relativo regolamento di esecuzione DPGP 16 gennaio 1998, n. 8,²⁰⁸⁵ è stato disciplinato il commercio su aree pubbliche; gran parte delle norme corrisponde testualmente alla legge nazionale n. 112/1991.

Con l'art. 2, comma 1, della l.p. 13 novembre 1995, n. 23,²⁰⁸⁶ è stato sostituito l'art. 9 della l.p. n. 68/1978 e sono stati introdotti un piano provinciale per le grandi strutture di vendita e norme per la rete di distribuzione provinciale. Questi strumenti di gestione articolati per distretti sono stati approvati, con validità quinquennale, dalla Giunta provinciale, sentita la Commissione provinciale per il commercio. L'art. 9, comma 2, della l.p. n. 68/1978, come modificato dalla l.p. n. 23/1995, stabiliva che le direttive e il piano provinciale *“tendono a realizzare la funzionalità e produttività del servizio da rendere ai consumatori, l'equilibrio tra la grande distribuzione e le altre forme di commercio e forniscono i criteri e le indicazioni per la predisposizione dei piani commerciali comunali.”* A norma dell'art. 9, comma 3, della l.p. n. 68/1978, come modificato dalla l.p. n. 23/1995, il piano provinciale per le grandi strutture di vendita *“per il settore dei beni di largo e generale consumo, determina i contingenti (superficie di vendita) autorizzabili nelle*

²⁰⁸³ BUR n. 59 del 27.12.1994.

²⁰⁸⁴ BUR n. 4 del 24.01.1995.

²⁰⁸⁵ BUR n. 16 del 02.04.1996.

²⁰⁸⁶ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 54 del 28.11.1995.

aree comprensoriali di riferimento, distintamente per i generi alimentari e non alimentari.”

a) D.lgs. n. 112/1998

Il d.lgs. n. 112/1998 ha trasferito alle regioni e agli enti locali ulteriori funzioni amministrative in molti ambiti.

A norma dell'art. 40, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 112/1998 in materia di commercio ciò avviene conformemente alle disposizioni del d.lgs. legislativo recante riforma della disciplina in materia di commercio.

L'art. 39 del d.lgs. n. 112/1998 definisce l'ampiezza delle funzioni amministrative in materia di commercio:

“[...] ricomprendono l'attività di commercio all'ingrosso, commercio al minuto, l'attività di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti, l'attività di commercio su aree pubbliche, l'attività di commercio dei pubblici esercizi e le forme speciali di vendita.

Si intendono altresì ricomprese le attività concernenti la promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore del commercio e l'assistenza integrativa alle piccole e medie imprese sempre nel settore del commercio.”

L'art. 40 del d.lgs. n. 112/1998 elenca funzioni e compiti conservati allo Stato. Il comma uno del medesimo articolo si riferisce alle competenze attribuite allo Stato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114,²⁰⁸⁷ approvato alla medesima data, che riformò la disciplina del commercio.

b) D.lgs. n. 114/1998

Con d.lgs. n. 114/1998 è stata riformata la disciplina nazionale del commercio e abrogata la legge n. 426/1971 che fino ad allora disciplinava tale materia.

²⁰⁸⁷ Suppl. ord. n. 80 alla GU n. 95 del 24.04.1998.

A norma dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 114/1998 la nuova disciplina persegue, tra l'altro, la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa, la libera circolazione delle merci e la modernizzazione della rete distributiva.

L'art. 4 del d.lgs. n. 114/1998 distingue tra commercio all'ingrosso e commercio al dettaglio, nonché tra esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita. L'art. 5 del d.lgs. n. 114/1998 individua solo due settori merceologici: quello alimentare e quello non alimentare; quest'ultimo non presuppone alcuna formazione professionale. Inoltre, sia per il commercio all'ingrosso che per quello al dettaglio cade l'obbligo di iscrizione nel registro degli esercenti il commercio.

A norma dell'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 114/1998 rimane in vigore il presupposto dell'iscrizione nel registro degli esercenti il commercio relativamente alla attività di somministrazione di alimenti e bevande e all'attività ricettiva²⁰⁸⁸.

A norma dell'art. 7 del d.lgs. n. 114/1998 d'ora in poi per l'apertura di esercizi di vicinato non è più necessaria l'autorizzazione, ma basta una comunicazione al comune competente per territorio.

L'art. 11 del d.lgs. n. 114/1998 disciplina gli orari di apertura e di chiusura al pubblico, stabilendo che gli esercizi di vendita al dettaglio possono restare aperti al massimo per 13 ore, dalle ore 7 alle ore 22, mentre di norma osservano la chiusura domenicale e festiva. Gli artt. da 16 a 21 disciplinano forme speciali di vendita al dettaglio, tra le quali è menzionato per la prima volta il commercio elettronico che si intende promuovere ai sensi dell'art. 21. Gli artt. da 27 a 30 del d.lgs. n. 114/1998 disciplinano il commercio al dettaglio su aree pubbliche, mentre l'art. 28, commi 12 e 13, del d.lgs. n. 114/1998 affida in parte alle regioni l'emanazione delle rispettive norme attuative.

Numerose disposizioni della l.p. n. 68/1978 sono state successivamente impugnate dal governo centrale innanzi alla Corte costituzionale, dato che con il d.lgs.

²⁰⁸⁸ Vedi al riguardo le osservazioni sul turismo nel capitolo sub IV.20.

n. 114/1998 erano state introdotte fondamentali riforme economiche e sociali, alle quali la Provincia doveva adeguarsi ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992.²⁰⁸⁹

c) Legge provinciale n. 7/2000

Con legge provinciale 17 febbraio 2000, n. 7,²⁰⁹⁰ il legislatore provinciale emanava un nuovo ordinamento del commercio con il relativo regolamento di esecuzione d.P.P. 30 ottobre 2000, n. 39,²⁰⁹¹ in seguito al quale la Corte costituzionale dichiarò estinto il contenzioso sopra menzionato.²⁰⁹²

L'art. 1 della l.p. n. 7/2000 definisce gli obiettivi e l'ambito di applicazione dell'ordinamento del commercio in analogia agli artt. 1 e 4 del d.lgs. n. 114/1998. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, della l.p. n. 7/2000 l'attività commerciale può essere esercitata con riferimento ai settori merceologici alimentare e non alimentare, *“come determinati dalla Giunta provinciale”*, mentre gli esercizi di vendita siti nelle zone per insediamenti produttivi, determinate dalla Giunta provinciale, vengono considerati separatamente; a norma dell'art. 2 il possesso di specifici requisiti professionali è necessario solo per il settore alimentare, e l'iscrizione nell'albo degli esercenti il commercio non è necessaria.

L'art. 3 della l.p. n. 7/2000 riguarda la rete distributiva *“per un razionale sviluppo dell'apparato distributivo”* e disciplina le modalità e gli obiettivi che la Giunta provinciale deve rispettare per definire gli indirizzi e i criteri di programmazione.

Degli indirizzi e criteri va tenuto conto nella successiva predisposizione degli strumenti di pianificazione comunale e provinciale per le medie e grandi strutture di vendita. Oltre a prevedere particolari vincoli di natura urbanistica, la pianificazione della rete distributiva può prevedere anche disposizioni urbanistiche, quali la disponibilità di parcheggi, e considerare fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento, per stabilire la compatibilità urbanistica e ambientale delle diverse strutture di vendita e individuare le aree nelle quali consentirne l'insediamento.

²⁰⁸⁹ Cfr. riassunto del ricorso n. 25/1999 nella sentenza n. 141/2002 della Corte costituzionale.

²⁰⁹⁰ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 9 del 29.02.2000.

²⁰⁹¹ Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 51 del 12.12.2000.

²⁰⁹² C. cost. – sentenza n. 141/2002.

L'art. 6 del d.lgs. n. 114/1998 (*"Programmazione della rete distributiva"*), attribuisce alle regioni la programmazione della rete distributiva.

Gli artt. 4, 5 e 6 della l.p. n. 7/2000 disciplinano la classificazione degli esercizi commerciali in base alla superficie di vendita: sono classificati come piccole strutture di vendita (art. 4) gli esercizi aventi superficie di vendita non superiore a 100 metri quadrati nei comuni con popolazione residente fino a 10.000 abitanti e a 150 metri quadrati nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000; per medie strutture di vendita (art. 5) si intendono gli esercizi aventi superficie compresa tra i 100 e i 150 metri quadrati e fino a 500 metri quadrati; per grandi strutture di vendita (art. 6) si intendono gli esercizi aventi superficie di vendita superiore a 500 metri quadrati.

A livello nazionale sono considerate piccole strutture di vendita quelle con meno di 150 metri quadri nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 metri quadrati nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000, le medie strutture di vendita sono invece quelle aventi superficie fino a 1.500 e a 2.500 metri quadrati e sono infine considerate grandi strutture di vendita gli esercizi aventi superficie superiore ai 1.500 e ai 2.500 metri quadrati (art. 4, comma 1, lett. d, e, f, del d.lgs. n. 114/1998).

In analogia alla normativa nazionale, anche nel nuovo ordinamento del commercio le piccole strutture sono esentate dall'obbligo di autorizzazione e devono soltanto comunicare al comune competente per territorio l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita (art. 4, comma 2, della l.p. n. 7/2000).

Mentre a livello nazionale l'autorizzazione all'apertura di una grande struttura di vendita, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 114/1998, è rilasciata dal comune, previa conferenza dei servizi tra comune, provincia e regione, a livello provinciale è competente, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della l.p. n. 7/2000, l'assessore al commercio, previa delibera della Giunta provinciale e sentito il parere del comune competente.

L'art. 7 dell'ordinamento al commercio riguarda i centri commerciali che non sono menzionati nel d.lgs. n. 114/1998:

“Per centro commerciale si intende un insieme di esercizi commerciali, tra cui di norma è presente almeno una grande struttura di vendita, inserito in un edificio a destinazione specifica, con uso di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente. Se la somma delle superfici di vendita dei singoli esercizi raggiunge i limiti previsti per le grandi strutture di vendita, ogni esercizio è soggetto ad autorizzazione rilasciata dall'assessore provinciale al commercio [...].”

L'art. 8, comma 3, della l.p. n. 7/2000 consente ai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti di *“svolgere congiuntamente oltre all'attività commerciale, altri servizi di particolare interesse per la collettività, come individuati dalla Giunta provinciale.”* Tale possibilità è anche prevista nell'art. 10, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 114/1998.

L'art. 9 della l.p. n. 7/2000 disciplina la pubblicità dei prezzi, in analogia all'art. 14 del d.lgs. n. 114/1998; l'art. 10 della l.p. n. 7/2000 disciplina le vendite straordinarie in analogia all'art. 15 del d.lgs. n. 114/1998.

Gli artt. da 11 a 15 della l.p. n. 7/2000 disciplinano, invece, forme speciali di vendita al dettaglio, per gran parte in analogia agli artt. da 16 a 21 del d.lgs. n. 114/1998.

L'art. 16 della l.p. n. 7/2000 disciplina l'installazione e l'esercizio degli impianti di distribuzione di carburanti, gli artt. da 17 a 19 della l.p. n. 7/2000 riguardano invece il commercio su aree pubbliche.

Le sanzioni e la revoca dell'autorizzazione sono disciplinate dagli artt. 22 e 23 della l.p. n. 7/2000 (cfr. la disposizione nazionale di cui all'art. 22 del d.lgs. 114/1998).

d) Modifica del regolamento di esecuzione

L'art. 4 del d.lgs. 1° marzo 2001, n. 113,²⁰⁹³ ha modificato in alcune parti la norma di attuazione DPR n. 1017/1978: all'art. 4 è stato modificato il comma 1, sono stati aggiunti i commi 1/bis, 1/ter e 1/quater e abrogati i commi 2 e 3.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, del DPR n. 1017/1978, come modificato dall'art. 4 del d.lgs. n. 113/2001, le funzioni amministrative, che non comprendono quelle in materia di commercio, esercitate dall'ufficio statale decentrato per l'industria, il commercio e l'artigianato, sono attribuite alla Camera di commercio, mentre prima erano solo ad essa delegate. In tal modo viene meno il potere d'indirizzo dello Stato e la relativa disposizione dell'art. 4, comma 3, del DPR n. 1017/1978 è abrogata. Solamente le funzioni riguardanti la difesa nazionale rimangono in capo al Commissario del Governo.

L'art. 4, comma 1/bis, del DPR n. 1017/1978 stabilisce che le funzioni amministrative dell'ufficio metrico provinciale sono attribuite alla Camera di commercio, mentre l'ufficio metrico è soppresso.

L'art. 4, comma 1/ter, del DPR n. 1017/1978 stabilisce che presso la Camera di commercio *“è individuato un responsabile delle attività finalizzate alla tutela del consumatore e della fede pubblica”* con particolare riferimento ai compiti in materia di controllo di conformità degli strumenti di misura.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

L'art. 117, come modificato dalla legge costituzionale (l.c.) n. 3/2001, non indica il “commercio” tra le materie che ricadono nella legislazione esclusiva dello Stato o tra quelle di legislazione concorrente di cui all'art. 117, commi 2 e 3, della Costituzione; ciò spiega la potestà legislativa residuale delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione.²⁰⁹⁴ La materia del commercio con l'estero è indicata all'art. 117, comma 3, della Costituzione e rappresenta quindi una potestà legislativa regionale concorrente.

²⁰⁹³ GU n. 86 del 12.04.2001.

²⁰⁹⁴ C. cost. sentenza n. 1/2004, CID pt. 3.

Sulla base dell'art. 10 della l.c. n. 3/2011 queste due competenze sono state estese anche all'Alto Adige, perché vanno oltre le forme di autonomia già attribuite, ovvero una potestà legislativa concorrente nel commercio e una controversa potestà concorrente nel settore del commercio estero eventualmente derivata dal commercio.²⁰⁹⁵

Con legge regionale (l.r.) 17 aprile 2003, n. 3,²⁰⁹⁶ le funzioni amministrative della Regione in materia di ordinamento delle camere di commercio (art. 4, punto 8, StA) sono state trasferite alle province.

L'art. 1, comma 1, della norma di attuazione d.lgs. 18 giugno 2002, n. 139,²⁰⁹⁷ prevede che le funzioni in materia di incentivi alle imprese di cui agli articoli 19, 30, 34, 41 e 48 del d.lgs. n. 112/1998, che ancora non ricadono nelle competenze della Provincia e fino a quel momento erano esercitate dallo Stato, siano trasferite (con effetto retroattivo) alla Provincia a decorrere dal 1° gennaio 2002. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, del dlgs. n. 139/2002, le risorse da assegnare sono individuate, fino alla cessazione dei trasferimenti erariali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le funzioni amministrative nelle seguenti materie di cui all'art. 41, comma 2, del d.lgs. n. 112/1998 riguardano anche gli incentivi concernenti il commercio:

“[...] promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel settore del commercio, nonché l'assistenza integrativa alle piccole e medie imprese sempre nel settore del commercio [...]” nonché „organizzazione [...] di corsi di formazione professionale, tecnica e manageriale per gli operatori commerciali con l'estero [...]”

La stessa cosa vale anche per l'art. 48 del d.lgs. n. 112/1998:

“[...] funzioni relative: [...] b) alla promozione e al sostegno alla costituzione di consorzi [...] tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane [...] und „c) alla promozione ed al sostegno finanziario, tecnicoeco-

²⁰⁹⁵ Vedi Corte cost. sentenze n. 165/2007 CID p. 4.3 (Friuli-Venezia Giulia); n. 183/2012 CID p. 5 (Trento).

²⁰⁹⁶ BUR n. 17 del 29.04.2003.

²⁰⁹⁷ GU n. 159 del 09.07.2002.

nomico ed organizzativo di iniziative di investimento e di cooperazione commerciale ed industriale da parte di imprese italiane [...]”.

Le funzioni amministrative relative agli incentivi in materia finora concessi dallo Stato vengono quindi trasferite alla Provincia.

Nel 2004 l'art. 12 della l.p. 8 aprile 2004, n. 1,²⁰⁹⁸ ha modificato l'ordinamento del commercio. L'art. 2, comma 1, della l.p. n. 7/2000 dispone che è possibile esercitare l'attività commerciale nei settori merceologici alimentare e non alimentare, come individuati dalla Giunta provinciale. Gli esercizi di vendita al dettaglio nel verde agricolo, nel verde alpino e in zone boschive possono invece proseguire l'attività solo in relazione alle voci merceologiche, per le quali sono in possesso dell'autorizzazione. L'art. 24 della l.p. n. 7/2000, come modificato dall'art. 12 della l.p. n. 1/2004, autorizza la Provincia ad erogare contributi finanziari e sovvenzioni alla “Cooperativa di garanzia commercio turismo servizi” per integrare il fondo rischi. L'art. 26, comma, 1 della l.p. n. 7/2000, come modificato dall'art. 12 della l.p. n. 1/2004, stabilisce che, a partire dalla data di pubblicazione della delibera della Giunta provinciale che determina i settori merceologici di cui all'art. 2 della l.p. n. 7/2000, i soggetti titolari di esercizi di commercio al dettaglio hanno titolo a porre in vendita tutti i prodotti relativi al settore merceologico corrispondente.

L'art. 4 della l.p. 3 ottobre 2005, n. 8,²⁰⁹⁹ stabilisce la tutela dei marchi “Südtirol” e “Alto Adige”, la l.p. 22 dicembre 2005, n. 12,²¹⁰⁰ riguarda misure per garantire la qualità nel settore dei prodotti alimentari e l'adozione del “marchio di qualità con indicazione di origine”. Tra le finalità di cui all'art. 1 della l.p. 22 dicembre 2015, n. 12, si annoverano: promuovere e sostenere il marketing commerciale e la vendita dei prodotti agricoli e alimentari.

Nella sentenza n. 196/2009 la Corte Costituzionale conferma, che il potere dei sindaci di modificare gli orari di apertura degli esercizi commerciali, *“in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari ne-*

²⁰⁹⁸ Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 16 del 20.04.2004.

²⁰⁹⁹ BUR n. 42 del 18.10.2005.

cessità dell'utenza o per motivi di sicurezza" (art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, come modificato dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92²¹⁰¹), vale anche per l'Alto Adige, dato che questo potere (d'urgenza) non tocca la materia del commercio:

*"[...] è evidente che [...] riguarda soltanto il potere dei Sindaci di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, restando invece escluso il potere di regolare in via ordinaria gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici."*²¹⁰²

Il d.P.P. 10 gennaio 2012, n. 2,²¹⁰³ disponeva modifiche del regolamento di esecuzione al D.P.G.P. n. 39/2000 in materia di disciplina dei distributori di carburante. In merito alla disciplina della rete degli impianti di distribuzione carburante la Corte costituzionale decideva nei confronti della Provincia autonoma di Trento che lo Stato potesse stabilire delle norme fondamentali:

*"[...] la normativa regionale di settore [...] si sviluppa a partire dalla programmazione nazionale. Vi è, pertanto, un'ampia parte di normazione riservata alla competenza regionale e delle Province autonome, sia pure sulla base dei principi fondamentali espressi dalla legge dello Stato. Ne segue che, per giungersi a una pronuncia di illegittimità costituzionale, si dovrebbe ritenere che alla legislazione statale sia preclusa finanche la formulazione di detti principi, sotto forma di criteri strategici e obiettivi mirati alla razionalizzazione della rete, ovvero che la disposizione impugnata sia da attribuire con carattere di prevalenza alla sfera di potestà legislativa residuale della Provincia, e in particolare, nel caso di specie, al commercio. È invece vero il contrario. [...]"*²¹⁰⁴

²¹⁰⁰ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 1 del 03.01.2006.

²¹⁰¹ GU n. 122 del 26.05.2008. Convertito, con modificazioni, dalla legge 24.07.2008, n. 125 (GU n. 173 del 25.07.2008).

²¹⁰² C. cost. sentenza n. 196/2009, CID pt. 9.1.

²¹⁰³ BUR n. 3 del 17.01.2012.

²¹⁰⁴ C. cost. sentenza n. 183/2012, CID pt. 7.

A livello statale nel 2006 il settore del commercio è stato ampiamente liberalizzato e semplificato. L'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. 4 luglio 2006, n. 223,²¹⁰⁵ abolisce il Registro degli esercenti il commercio anche per quanto concerne l'attività di somministrazione degli alimenti e delle bevande. Allo stesso modo l'articolo 3, comma 1, del d.l. n. 223/2006 stabilisce che le attività economiche di distribuzione commerciale siano svolte senza i seguenti vincoli: requisiti professionali per l'esercizio di attività commerciali nel settore non alimentare; il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio; limitazioni all'assortimento merceologico ad eccezione della differenziazione tra settore alimentare e non alimentare; limitazioni allo svolgimento di vendite promozionali;²¹⁰⁶ il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio.²¹⁰⁷

Un'altra semplificazione è avvenuta con l'art. 65 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59,²¹⁰⁸ come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147,²¹⁰⁹ il quale stabilisce che l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di un esercizio di vicinato siano soggetti a dichiarazione di inizio di attività²¹¹⁰ da presentare allo sportello unico per le attività produttive. La stessa cosa vale per apparecchi automatici (art. 67), la vendita per corrispondenza, televisione o altri sistemi di comunicazione (art. 68) e per la vendita presso il domicilio dei consumatori (art. 69). Ai sensi dell'art. 28, comma 2, del d.lgs. n. 114/1998,

²¹⁰⁵ GU n. 153 del 04.07.2006, convertito, con modificazioni, dalla legge 04.08.2006, n. 248 (Suppl. ord. n. 183 alla GU n. 186 dell'11.08.2006).

²¹⁰⁶ Vedasi in merito sentenza n. 136/2010 della Corte costituzionale e l'art. 10, comma 4, della l.p. n. 7/2000.

²¹⁰⁷ Art. 3, comma 1, lit d/bis, del d.l. n. 223/2006. Inserito dall'art. 35, comma 6, del d.l. 06.07.2011, n. 98 (GU n. 155 del 06.07.2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 15.07.2011, n. 111, GU n. 164 del 16.07.2011), modificato dall'art. 35, comma 7, del d.l. n. 98/2011 e dall'art 31, comma 1, del d.l. 06.12.2011, n. 201 (Suppl. ord. n. 251 alla GU n. 284 del 06.12.2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 22.12.2011, n. 214, Suppl. ord. n. 276 alla GU n. 300 del 27.12.2011).

²¹⁰⁸ Suppl. ord. n. 75 alla GU n. 94 del 23.04.2010.

²¹⁰⁹ Suppl. ord. n. 177 alla GU n. 202 del 30.08.2012.

²¹¹⁰ "Segnalazione certificata di inizio di attività" (Scia). Vedasi in merito la sentenza della Corte costituzionale n. 203/2012 nelle considerazioni sull'artigianato sub capitolo IV.9.

come modificato dall'art. 70 del d.lgs. n. 59/2010, l'attività di vendita sulle aree pubbliche è soggetta al rilascio di un'autorizzazione.

L'art. 71 del d.lgs. n. 59/2010, come modificato dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 147/2012, disciplina i requisiti di accesso alle attività commerciali, mentre il divieto di esercizio delle attività commerciali in generale è legato a una serie di aspetti di diritto penale e di procedura penale (commi da 1 a 5). L'esercizio di un'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare e di un'attività di somministrazione di alimenti e bevande, ai sensi dell'art. 71, comma 6, del d.lgs. n. 59/2010, come modificato dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 147/2012, è subordinato al possesso di uno dei seguenti requisiti professionali: avere frequentato un corso professionale; avere lavorato nel rispettivo settore per almeno due anni nel quinquennio precedente; essere in possesso di un diploma scolastico o universitario attinente alle suddette attività.

Con una modifica all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223/2006 introdotta dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011, è stata disposta la completa liberalizzazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali a livello nazionale. La norma è stata impugnata senza successo da più regioni innanzi alla Corte costituzionale:

“L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale.”²¹¹¹

L'art. 31, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, e successive modifiche,²¹¹² stabilisce quindi:

²¹¹¹ C. cost. sentenza n. 299/2012, CID pt. 6.1.

²¹¹² Suppl. ord. n. 251 alla GU n. 284 del 06.12.2011. Convertito, con modificazioni, dalla legge 22.12.2011, n. 214 (Suppl. ord. n. 276 alla GU n. 300 del 27.12.2011), modificato dall'art. 1, comma 4/ter del d.l. 24.1.2012, n. 1 (Suppl. ord. n. 18 alla GU n. 19 del 24.01.2012), convertito con modificazioni dalla legge 24.03.2012, n. 27 (Suppl. ord. n. 53 alla GU n. 71 del 24.03.2012). Nuovamente modificato dall'art. 30, comma 5/ter, del d.l. 21.06.2013, n. 69 (Suppl. ord. n. 50 alla GU n. 144 del 21.06.2013), convertito, con

“[...] costituisce principio generale dell’ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territori senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali.

Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali.”

La disciplina dei requisiti di accesso e di esercizio delle attività commerciali prevista dall’art. 71 del d.lgs. n. 59/2010 è stata recepita con d.P.P. n. 2/2012.

Con legge provinciale 16 marzo 2012, n. 7,²¹¹³ è stato liberalizzato il commercio al dettaglio, abolendo le autorizzazioni amministrative, le barriere non giustificate all’accesso all’attività commerciale, i limiti all’offerta effettuata tramite il contingentamento delle superfici di vendita, nonché la pianificazione commerciale provinciale (art. 1). Per l’avvio e il trasferimento dell’attività commerciale o l’ampliamento della superficie di vendita è sufficiente una comunicazione al comune (art. 2).

L’art. 3 della l.p. n. 7/2012 disciplina il commercio al dettaglio nelle zone residenziali (comma 1: in conformità alla normativa edilizia e alla destinazione urbanistica, ma senza alcuna restrizione delle superfici di vendita e dell’offerta merceologica), nelle zone di recupero (comma 2: è ammesso anche in deroga alle disposizioni sugli obblighi di convenzionamento e sulla salvaguardia del patrimonio abitativo per l’intera cubatura, la destinazione urbanistica può essere modificata),

modificazioni, dalla legge 09.08.2013, n. 98 (Suppl. ord. n. 63 alla GU n. 194 del 20.08.2013) e dall’art. 22/ter, comma 1, del d.l. 24.06.2014, n. 91, (GU n. 144 del 24.06.2014), convertito, con modificazioni, dalla legge 11.08.2014, n. 116 (Suppl. ord. n. 72 alla GU n. 192 del 20.08.2014).

²¹¹³ BUR n. 12 del 20.3.2012.

nelle zone residenziali di completamento e nelle zone di espansione (comma 3: nei limiti previsti dagli obblighi di convenzionamento e sulla salvaguardia del patrimonio abitativo e nelle zone di espansione solo se più del 50 per cento della cubatura è già stata realizzata e se più del 50 per cento dell'area è destinata all'edilizia agevolata ed è stato realizzato il 100 per cento della cubatura dell'edilizia non agevolata²¹¹⁴).

L'art. 4 della l.p. n. 7/2012 vieta in linea di principio il commercio al dettaglio al di fuori delle aree edificabili, e quindi nel verde agricolo, nel verde alpino e nelle zone boschive.

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, della l.p. n. 7/2012 l'esercizio del commercio al dettaglio nelle zone produttive era concesso solo in casi eccezionali, ossia ai sensi dell'art. 5, comma 2, della l.p. n. 7/2012 per *“merci che per il loro volume ed ingombro e per la difficoltà connessa alla loro movimentazione, nonché a causa di eventuali limitazioni al traffico, non possono essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta ed il fabbisogno nelle zone residenziali, [...]”* e per gli accessori a queste merci (art. 5, comma 3, l.p. n. 7/2012).

Ai sensi dell'art. 5, comma 4, della l.p. n. 7/2012, le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o operative potevano continuare la loro attività senza essere ampliate, trasferite o concentrate, mentre, ai sensi del comma 5, le imprese artigiane e industriali potevano vendere i propri prodotti nonché gli articoli strettamente legati all'esercizio della propria attività. Ai sensi dell'art. 5, comma 6, della l.p. n. 7/2012, il commercio al dettaglio nelle zone produttive era ammesso nei cinema limitatamente agli articoli determinati dalla Giunta provinciale, nelle cooperative di produzione agricola limitatamente ai prodotti autorizzati, nonché nella zona produttiva con destinazione particolare, per la realizzazione a Bolzano del centro commerciale con rilevanza provinciale. Ai sensi dell'art. 5, comma 7, della

²¹¹⁴ La parte del periodo sulla destinazione della superficie all'edilizia agevolata nella misura di oltre il 50 per cento e la realizzazione del 100 per cento della cubatura dell'edilizia non agevolata è stata inserita dall'art 21, comma 1, della l.p. 19.07.2013, n. 10, (Suppl. ord. n. 2 alla GU n. 32 del 06.08.2013).

l.p. n. 7/2012 la possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio ai sensi del comma 4 decadeva con la cessazione dell'attività.

Con sentenza n. 38/2013 la Corte costituzionale dichiarò anticostituzionale i commi 1, 2, 3, 4 e 7 dell'art. 5 della l.p. n. 7/2012, e per quanto concerne i commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della medesima legge argomentò come segue:

“[...] risulta evidente come il censurato art. 5, commi 1, 2 e 3 [...] si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. [Tutela della concorrenza], in relazione al menzionato art. 31, comma 2 [d.l. n. 201/2011], il quale introduce il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. [...] carattere eccezionale rivela lo spessore della limitazione arrecata alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, limitazione che incide direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato [...] non giova il richiamo all'art. 8, n. 3, 5, 6, dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Provincia autonoma competenza primaria in tema (tra l'altro) di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio [...] il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza [...], in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale [...], che assume quindi carattere prevalente.”²¹¹⁵

Per quanto concerne le disposizioni dell'art. 5 commi 4 e 7, la Corte costituzionale ha espresso l'opinione che esse costituiscono:

“consistenti vincoli al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive” andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o tra-

²¹¹⁵ C. cost. sentenza n. 38/2013, CID pt. 2. Vedi, al riguardo, anche le considerazioni sull'urbanistica sub IV.5.

*sferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell'attività. Pertanto, [...] va ribadito il contrasto con la normativa censurata con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 [...] e per il suo tramite con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.*²¹¹⁶

Di conseguenza l'art. 5 della l.p. n. 7/2012 veniva sostituito dall'art. 3, comma 1, della l.p. 8 marzo 2013, n. 3,²¹¹⁷ senza determinare una liberalizzazione: ora la valutazione circa l'idoneità delle aree all'esercizio del commercio al dettaglio spettava ai comuni, tenuto conto degli indirizzi emanati dalla Giunta provinciale nell'arco di un anno.

La disciplina anticostituzionale della l.p. n. 7/2012 fu reintrodotta nell'art. 5 della legge stessa come soluzione temporanea, fino all'elaborazione degli indirizzi e della decisione circa l'idoneità delle aree.

Con l'art. 17, comma 1, lett. e), della l.p. 23 ottobre 2014, n. 10,²¹¹⁸ l'art. 5 della l.p. n. 7/2012, come modificato dall'art. 3, comma 1, della l.p. n. 3/2013, è stato completamente abrogato.

L'art 6 della l.p. n. 7/2012 autorizzava la Giunta provinciale *“ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio”*, garantendo un'effettiva tutela degli usi e costumi, dei lavoratori autonomi e dipendenti e il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e della tutela della salute.

Con sentenza n. 38/2013 la Corte costituzionale dichiarò anticostituzionale anche questa norma:

“[...] «L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate

²¹¹⁶ C. cost. sentenza n. 38/2013, CID pt. 3.

²¹¹⁷ BUR n. 11 del 12.03.2013.

²¹¹⁸ BUR n. 43 del 28.10.2014.

allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto). In questo quadro il censurato art. 6 [...], autorizzando la Giunta ad emanare «appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio», si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.²¹¹⁹

L'art. 7 della l.p. n. 7/2012 in merito alle sanzioni amministrative rinvia all'art. 22 della l.p. n. 7/2012, l'art. 8 abroga le norme dell'ordinamento del commercio incompatibili con la l.p. n. 7/2012, tra queste l'obiettivo del pluralismo ed equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita (art. 1, comma 2, lett. a, della l.p. n. 7/2000), la determinazione da parte della Giunta provinciale dei settori merceologici alimentare e non alimentare (art. 2, comma 1, della l.p. n. 7/2000), la programmazione della rete distributiva (art. 3 della l.p. n. 7/2000), la classificazione in piccole, medie e grandi strutture di vendita (artt. 4, 5 e 6 della l.p. n. 7/2000) e la regolamentazione degli orari di apertura e chiusura (art. 20, comma 1, della l.p. n. 7/2000).

D. Conclusioni

Dal rilascio della quietanza liberatoria nel 1992 i poteri legislativi della Provincia nel settore del commercio hanno subito modifiche rilevanti. Mentre nel periodo dal 1992 al 2001 non si sono registrati cambiamenti significativi per quanto riguarda le competenze, salvo l'attribuzione di funzioni periferiche alla Camere di commercio, con la riforma costituzionale nel 2001 si è creata una situazione completamente nuova.

²¹¹⁹ C. cost. sentenza n. 38/2013, CID pt. 4.

Dapprima nel 2002 si è avuto a un ampliamento delle funzioni autonome nell'ambito dell'estensione di specifiche norme del d.lgs. n. 112/1998 attraverso la norma di attuazione d.lgs. n. 139/2002. Quindi la riforma costituzionale significa *prima facie* un incremento delle funzioni autonome, poiché le competenze secondarie attribuite dallo Statuto si sono trasformate in una potestà residuale ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione, venendo meno la limitazione dei principi delle leggi statali.

L'ampliamento della potestà legislativa e il venir meno del controllo preventivo si riflettono anche nella formulazione delle leggi provinciali: se fino al 2001 le norme erano molto simili, se non addirittura identiche a quelle statali, successivamente il legislatore provinciale disciplinò la materia sempre più autonomamente.

Stando però all'interpretazione data dalla Corte costituzionale alla distribuzione delle competenze dopo la riforma del 2001, non si configura certo per la provincia di Bolzano un quadro autonomistico in crescita.

A dispetto della potestà legislativa regionale residuale, lo Stato emanò norme restrittive in materia di ordinamento del commercio, richiamandosi alla sua potestà di legislazione esclusiva nella tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, nonché al diritto unionale, circostanza che è stata giudicata conforme alla Costituzione dalla Corte costituzionale. In seguito la Corte costituzionale dichiarò anticostituzionali tutte le disposizioni provinciali ritenendole in contrasto con la tutela della concorrenza, dal momento che la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza prevale sulle potestà legislative della Provincia.

Proprio in merito alle iniziative statali di liberalizzazione del settore del commercio appare inoppugnabile la prevalenza della competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza sulla competenza provinciale residuale in materia di commercio, il che impedisce la gestione diretta delle attività commerciali da parte della Provincia (p. es. con strumenti d'indirizzo quali criteri e indirizzi).

Dal 2001 la Provincia ha, di fatto, conservato una scarsa capacità di manovra in materia di ordinamento del commercio, nonostante la sua potestà legislativa resi-

duale. Questo è dovuto al fatto che la pressoché completa liberalizzazione del commercio a livello statale ha portato a classificare come restrittive le disposizioni provinciali, siano esse adottate per ragioni urbanistiche, di tutela dell'ambiente o dei servizi di vicinato, come limitanti per la concorrenza e pertanto anticostituzionali.

4. Apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori (Art. 9, n. 4, StA)

A. Situazione al 1992

Alla Provincia è stata attribuita competenza legislativa secondaria in materia di "Apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori" in esecuzione della misura n. 20 del Pacchetto.

L'ambito di competenza di cui all'articolo 9, n. 4, dello Statuto di autonomia comprende tre distinti ambiti di regolamentazione: apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori, che di seguito saranno trattati per lo più separatamente.

Con DPR 28 marzo 1975, n. 471²¹²⁰ è stata emanata in materia una specifica norma di attuazione. In particolare, ai sensi dell'art. 2 del DPR n. 471/1975, rientrano fra le competenze provinciali la disciplina del rapporto di *"apprendistato"*, dei *"libretti di lavoro e relative funzioni delegate ai sindaci"* nonché *"l'attribuzione delle qualifiche e dell'inquadramento nelle categorie professionali ai fini della classificazione professionale dei lavoratori nelle liste di collocamento e del loro passaggio da una categoria all'altra nell'ambito dei vari settori produttivi"*.

²¹²⁰ Suppl. ord. alla GU n. 252 del 20.9.1975.

L'art. 1 del DPR 471/1975 stabilisce che le “*attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori*” siano esercitate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano; lo Stato invece continua a esercitare, ai sensi dell'art. 3 dello stesso DPR n. 471/1975, le competenze relative ai seguenti settori: collocamento e avviamento al lavoro degli apprendisti; previdenza e assicurazioni sociali; rapporti e convenzioni internazionali; studi, attività di ricerca, documentazione e informazione necessari per la programmazione nazionale e il coordinamento del settore.

L'art. 4 del DPR 471/1975 consente alla Provincia di stabilire le categorie di lavoratori altamente specializzati previste dall'articolo 34 della legge 20 maggio 1970, n. 300,²¹²¹ sentita la commissione provinciale di controllo sul collocamento.²¹²²

a) Apprendistato

A livello nazionale il settore dell'apprendistato fu disciplinato per la prima volta con legge 19 gennaio 1955, n. 25²¹²³; nello stesso anno, il legislatore della Provincia di Bolzano, esercitando la propria potestà legislativa secondaria in materia di “istruzione tecnica” ai sensi dell'art. 12, n. 2, e in materia di “artigianato” ai sensi dell'art. 11, n. 10, del 1° Statuto di autonomia, con legge provinciale 7 ottobre 1955, n. 3²¹²⁴ disciplinava la formazione degli apprendisti presso le scuole professionali, a differenza del sistema nazionale che invece prevedeva corsi di insegnamento complementare. Questo sistema formativo è generalmente definito “duale” (formazione in azienda e formazione di scuola professionale).²¹²⁵ Oltre a disciplinare l'istruzione professionale, la legge provinciale 3/1955 non introduce, *expressis verbis* (art. 1, comma 1), alcuna innovazione rispetto alle disposizioni contenute nella legge nazionale. Con legge provinciale 18 agosto 1983, n. 33,²¹²⁶ sono state inoltre emanate specifiche disposizioni in materia di formazione professionale degli apprendisti.

²¹²¹ GU n. 131 del 27.5.1970.

²¹²² Art. 9, n. 5, StA e art. 3 del DPR n. 280/1974.

²¹²³ GU n. 36 del 14.2.1955.

²¹²⁴ BUR n. 27 del 5.11.1955.

²¹²⁵ cfr. *Bonell/Winkler* (2010) 290.

²¹²⁶ BUR n. 44 del 30.8.1983..

La legge n. 25/1955 venne in seguito modificata mediante la legge 2 aprile 1968, n. 424²¹²⁷.

Dopo l'entrata in vigore dello Statuto di autonomia il legislatore provinciale approvò per la prima volta, con legge provinciale 17 novembre 1981, n. 30,²¹²⁸ un ordinamento unitario dell'apprendistato, che sostituiva anche le disposizioni relative all'apprendistato nel settore dell'artigianato: l'art. 26 della l.p. 30/1981 disponeva infatti l'abrogazione delle specifiche disposizioni contenute nella legge provinciale 3/1981. Con DPGP 23 aprile 1982, n. 9²¹²⁹ fu emanato un regolamento di esecuzione riguardante lo svolgimento dell'esame di fine apprendistato e dell'esame di lavorante artigiano e contestualmente fu abrogato il regolamento concernente lo "Svolgimento dell'esame di lavorante artigiano" emanato con DPGP 29 ottobre 1981, n. 28²¹³⁰. Con decreto del Presidente della Giunta provinciale vennero quindi disciplinati i singoli profili professionali e la durata dei periodi di apprendistato e della scuola professionale.²¹³¹

Nel 1986 il Commissario del Governo respinse una modifica dell'ordinamento dell'apprendistato, che tuttavia fu nuovamente approvata dal Consiglio provinciale; il che costrinse la Giunta provinciale, in mancanza di un accordo fra le organizzazioni sindacali, a fissare la durata massima dell'apprendistato nel rispetto dei limiti di cinque anni previsti a livello nazionale. La norma approdò infine alla Corte costituzionale, che stabilì due principi fondamentali per motivare l'incostituzionalità della norma: da un lato "[...] *il principio generale che esclude ogni competenza legislativa delle regioni e delle province autonome in materia di disciplina dei rapporti giuridici privati [...]*"; secondo questo principio, la durata massima prevista per l'apprendistato è un elemento integrante del regolamento contrattuale di questo particolare rapporto di lavoro; la competenza provinciale dovrebbe limitarsi pertanto a disciplinare esclusivamente gli aspetti di diritto pub-

²¹²⁷ GU n. 100 del 19.4.1968.

²¹²⁸ BUR n. 58 del 1.12.1981.

²¹²⁹ BUR n. 25 del 1.6.1982.

²¹³⁰ BUR n. 59 del 9.12.1981.

²¹³¹ Vedere il DPGP n. 17 (cuoco, cameriere e segretario d'albergo) e n. 18 del 19.9.1983 (commesso di vendita, commesso di vendita di alimentari, commesso di vendita di abbigliamento, libraio, droghiere e operatore d'ufficio), BUR n. 56 del 2.11.1983.

blico attinenti a questo rapporto contrattuale.²¹³² In secondo luogo, la norma violerebbe il principio stabilito dall'articolo 7 della legge n. 25/1955, che prevede una "[...]riserva di contrattazione collettiva (di categoria) per la fissazione di una durata massima dell'apprendistato inferiore a quella legale di cinque anni [...]".²¹³³

Recita testualmente l'art. 7 della legge 25/1955:

*"[...] un'applicazione del principio generale che riserva alla contrattazione collettiva la competenza a derogare in melius ai minimi legali di tutela dei lavoratori. Nessuna altra fonte normativa, e tanto meno un regolamento amministrativo, può surrogarsi all'autonomia professionale in tale funzione. Ciò si comprende agevolmente ove si rifletta che i detti minimi sono determinati dalla legge mediante un bilanciamento degli opposti interessi dei prestatori e dei datori di lavoro, così che essi non possono essere modificati in senso più favorevole ai primi se non con l'accordo dei secondi."*²¹³⁴

Pertanto, alla data del 1992, la competenza esercitata dalla Provincia in materia di apprendistato trovava un limite sia nel divieto di disciplinare i rapporti giuridici privati sia nei contratti collettivi, cui era riconosciuto un ruolo prioritario nella definizione dei diritti e dei doveri per i datori di lavoro e gli apprendisti.

b) Libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori

Con legge 10 gennaio 1935, n. 112²¹³⁵ venne istituito a livello nazionale il libretto di lavoro per i lavoratori dipendenti, una sorta di scheda professionale del lavoratore. Ai sensi dell'art. 3 della legge 112/1935, il libretto riportava infatti i dati personali, il grado di istruzione e di idoneità al lavoro del lavoratore nonché i dati del datore di lavoro, la qualifica professionale del lavoratore e la categoria di appartenenza ("*...* la qualifica professionale del lavoratore ed i relativi passaggi di categoria [...]").

La competenza provinciale in materia di libretti di lavoro ovvero di categorie e qualifiche professionali dei lavoratori è strettamente correlata al sistema di avviamento e collocamento al lavoro vigente alla data del 1972, in cui la Provincia autonoma di Bolzano poteva esercitare alcune competenze.²¹³⁶ Se il libretto di

²¹³² C. cost. sentenza n. 691/1988, CID pt. 2.

²¹³³ C. cost. sentenza n. 691/1988, CID pt. 2.

²¹³⁴ VfGH Urteil Nr 691/1988 RE Pkt 2.

²¹³⁵ GU n. 54 del 5.3.1935.

²¹³⁶ Vedere l'art. 8, n. 23, l'art.9, n. 5 e l'art. 10 dello Statuto di autonomia e, nello specifico, sub IV 23.

lavoro è funzionale al controllo del regime di collocamento, la relazione esistente fra collocamento al lavoro e categorie e qualifiche professionali è chiaramente espressa nell'art. 10 della legge 29 aprile 1949, n. 10²¹³⁷, che è possibile sintetizzare come segue: a livello nazionale, l'iscrizione nelle "liste di collocamento" avviene in base alla categoria lavorativa di appartenenza (lavoratori disoccupati, giovani di età inferiore a 21 anni, casalinghe in cerca di lavoro, pensionati in cerca di occupazione, lavoratori occupati in carica di altra occupazione), e all'interno di ogni categoria sono previsti ulteriori distinzioni in base al settore di produzione, alle categorie professionali e qualifiche o alla specializzazione.²¹³⁸

Questo ambito di competenza provinciale ha tuttavia perso decisamente importanza con l'entrata in vigore della disposizione contenuta all'art. 25, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223, che riconosceva ai datori di lavoro la possibilità di assumere personale su "*richiesta nominativa*".

Fino alla suddetta modifica, i datori di lavoro, di regola,²¹³⁹ potevano solo comunicare agli uffici di collocamento al lavoro il numero, la categoria e la qualifica professionale del personale necessario²¹⁴⁰ (art. 14, comma 1, legge n. 264/1949: "*La richiesta di lavoratori deve essere numerica per categoria e qualifica professionale.*").

Fino al 1992 non furono registrate presso la Corte costituzionale controversie di sorta nelle materie di competenza concernenti i "libretti di lavoro" e le "categorie e qualifiche dei lavoratori".

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

a) Apprendistato

²¹³⁷ Suppl. ord. alla GU n. 125 del 1.6.1949.

²¹³⁸ Vedere anche *Nogler*, Apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori, in *Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Università degli Studi di Trento* (edit.), Commentario delle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia (1995) 505 (507).

²¹³⁹ Per le eccezioni vedere l'art. 14, comma 3, della legge n. 264/1949.

²¹⁴⁰ In seguito l'Ufficio Mediazione al lavoro ha curato l'espletamento delle richieste ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge n. 264/1949.

Il Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano approvò con legge provinciale 7 aprile 1997, n. 6²¹⁴¹ il nuovo ordinamento dell'apprendistato, che sostituiva la legge provinciale n. 30/1981, della quale legge è rimasto in vigore solo l'art. 14 sugli esami di fine apprendistato.

Il nuovo ordinamento dell'apprendistato, prendendo spunto dal principio sancito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 691/1988 sul ruolo dei contratti collettivi, prevede ad esempio che la durata del periodo di apprendistato (art. 2, comma 3, della l.p. n. 6/1997) e l'aumento dell'età massima consentita per l'assunzione degli apprendisti (art. 2, comma 6) siano definiti in base ad accordi sindacali stipulati fra le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori dipendenti. In via generale, però, vecchio e nuovo ordinamento presentano differenze minime: la legge provinciale n. 6/1997 riprende, infatti, la norma precedente l.p. n. 30/1981 sia nella struttura che nei contenuti.

Con DPGP 24 settembre 1998, n. 28²¹⁴² e DPGP 10 dicembre 1999, n. 67²¹⁴³ sono stati approvati i programmi per gli esami di fine apprendistato/lavorante artigiano riguardanti una serie di professioni.

A livello nazionale il campo di applicazione dell'ordinamento dell'apprendistato, approvato con legge 25/1955, venne esteso e modificato dall'art. 16 della legge 24 giugno 1997, n. 196,²¹⁴⁴ che, al comma 1, stabiliva fra l'altro che la durata dell'apprendistato dovesse essere fissata dai contratti collettivi di lavoro nei termini di legge compresi da un minimo di 18 mesi a un massimo di quattro anni. La legge provinciale n. 6/1997 a questo proposito non poté essere modificata, in quanto la durata dell'apprendistato, non essendo fissata con norma provinciale,

²¹⁴¹ BUR n. 19 del 22.4.1997.

²¹⁴² BUR n. 50 dell'1.12.1998. Professioni regolamentate: falegname, carpentiere in legno, congegnatore meccanico e fabbro, lattoniere, muratore, piastrellista, pittore e verniciatore, sarto da donna e sarto da uomo.

²¹⁴³ Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 4 del 25.1.2000. Professioni regolamentate: estetista e massaggiatore estetico, pedicurista, segantino, pulitore a secco, cucitore di pelli, pellicciaio, preparatore, magliaio, tessitore, ricamatore, cucitore, scultore in legno, intagliatore in legno, policromatore, macellaio, spazzacamino, panettiere, pasticciere, grafico, fotocompositore, formatore, reprolitografo, stampatore serigrafico, legatore, elettromeccanico, elettricista, installatore di impianti di riscaldamento e sanitari, carrozziere, automeccanico, parrucchiere per uomo, parrucchiere per signora, elettrauto, magazziniere gestionale, magazziniere, apprendista impiegato, commesso di vendita di generi vari, commesso di vendita di abbigliamento, commesso di vendita di alimentari, commercio in generale, droghiere, cameriere/cameriera e cuoco/cuoca

²¹⁴⁴ SO n. 136 alla GU n. 154 del 4.7.1997.

rinviava necessariamente alla disciplina nazionale (art. 2, comma 5, della l.p. n. 6/1997).

Nel periodo compreso fra il 1992 e il 2001, non sono stati sollevati conflitti di competenza davanti alla Corte costituzionale per quanto concerne la potestà provinciale in materia di apprendistato.

b) Libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori

La legge provinciale 12 novembre 1992, n. 39²¹⁴⁵ recante “Interventi di politica attiva del lavoro” conteneva all’art. 57 una disposizione sui “*Libretti di lavoro - categorie e qualifiche dei lavoratori*”: le disposizioni riguardanti i contenuti del libretto di lavoro e le relative modalità di rilascio nonché la classificazione professionale dei lavoratori devono essere approvate con regolamento d’esecuzione, sentito il parere della commissione provinciale per l’impiego.

Nel periodo compreso fra il 1992 e il 2001 la Corte costituzionale non ha mai trattato conflitti di competenza concernenti le categorie e le qualifiche professionali dei lavoratori.

C. Sviluppi dal 2001

a) Apprendistato

Il tema dell’apprendistato è solo accennato sia all’art. 117 della Costituzione sia dopo la riforma del 2001. Anche se *prima facie* potrebbe configurarsi come una competenza residuale delle regioni ai sensi dell’art. 117, comma 4, della Costituzione, l’apprendistato comprende tuttavia aspetti squisitamente normativi che interessano diversi e precisi ambiti di competenza, come: l’ordinamento civile (art. 117, comma 2, lit I, della Cost.), la tutela e la sicurezza del lavoro (art. 117, comma 3, della Cost.) e la competenza residuale delle regioni in materia di formazione professionale (*ex art.* 117, comma 3, della Cost.).²¹⁴⁶

²¹⁴⁵ BUR n. 48 del 24.11.1992.

²¹⁴⁶ Vedi, al riguardo, sub IV 29.

Con DPP 18 giugno 2002, n. 21²¹⁴⁷ e DPP 17 dicembre 2002, n. 50²¹⁴⁸ a livello provinciale furono approvati i nuovi programmi per gli esami di fine apprendistato/lavorante artigiano per singole professioni.

A livello nazionale, con d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276,²¹⁴⁹ venne disciplinato ex novo il mercato del lavoro. Per quanto concerne gli insegnamenti, fu introdotta una nuova disciplina parziale riguardante sostanzialmente le diverse tipologie di contratti di apprendistato. In ogni caso, la maggior parte delle disposizioni generali contenute nella legge 25/1955 (come quelle sui diritti e doveri degli apprendisti e dei datori di lavoro) restarono sostanzialmente invariate.

La norma di cui al d.lgs. n. 276/2003 distingue fra tre diverse tipologie di contratto di apprendistato e ne disciplina le caratteristiche fondamentali: “*Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*” (Art 48); “*Apprendistato professionalizzante*” (Art 49); “*Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione*” (Art 50).

Le disposizioni riferite alle tre tipologie contrattuali prevedono che i profili formativi vengano stabiliti dalle Regioni e dalle due Province d'intesa con il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'istruzione, sentite le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative a livello nazionale, tenuto conto dei criteri e principi stabiliti per legge.

L'art 51 del d.lgs. n. 276/2003, che disciplina il sistema dei “crediti formativi”, prevede che la qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato costituisca un credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di formazione professionale (comma 1).

Ai sensi dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. 276/2003, le modalità di riconoscimento di questi crediti formativi devono essere fissate dal Ministero del lavoro e dal Ministero dell'istruzione, previa intesa con le Regioni e le Province autonome.

²¹⁴⁷ BUR n. 31 del 23.7.2002. Professioni regolamentate: parrucchiere ed estetista.

²¹⁴⁸ BUR n. 5 del 4.2.2002. Professione regolamentata: fumista.

²¹⁴⁹ SO n. 159 alla GU n. 235 del 9.10.2003.

Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali, l'art. 52 del d.lgs. n. 276/2003 prevede l'istituzione di un “*repertorio delle professioni*”, da predisporre da parte di un apposito organismo tecnico, di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale e i rappresentati della Conferenza Stato-Regioni.

La Corte costituzionale ha trattato nella sentenza n. 50/2005 diverse disposizioni contenute nel d.lgs. n. 276/2003 e, in generale, ha stabilito che:

“[...] i contratti a contenuto formativo [tra cui il contratto di apprendistato], tradizionalmente definiti a causa mista, rientrano pur sempre nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell'ordinamento civile e spetta alla competenza esclusiva dello Stato (v. la sentenza n. 359 del 2003). Questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato e altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza [...].”²¹⁵⁰

In merito alle disposizioni nazionali in materia di apprendistato contenute nel d.lgs. n. 276/2003, la Corte costituzionale ha stabilito che la formazione degli apprendisti interna all'azienda non rientra negli ambiti di competenza regionale, bensì “*nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile*”.²¹⁵¹

I limiti numerici imposti agli imprenditori per quanto concerne l'impiego di apprendisti sarebbero invece espressione della competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro (art. 117, comma 3, della Costituz.) “*a garanzia dell'occupazione in rapporti ordinari di lavoro e contro le strumentalizzazioni per fini impropri dell'apprendistato*”; le disposizioni statali in materia hanno pertanto fissato i principi fondamentali.²¹⁵²

La Corte costituzionale legittima anche l'intesa imposta alle Regioni e alle Province autonome per l'approvazione dei programmi didattici:

²¹⁵⁰ C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 5.

²¹⁵¹ C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 14.

²¹⁵² C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 14.

“Se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze. [...] In tale situazione la previsione che le Regioni debbano regolamentare i profili formativi dell'apprendistato d'intesa con i ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro [...], non lede le competenze regionali e costituisce corretta attuazione del principio di leale collaborazione.”²¹⁵³

La Corte costituzionale approva anche la disciplina dei crediti formativi e il loro riconoscimento (*“attiene ai rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore”*) così come le disposizioni riguardanti l'armonizzazione delle qualifiche professionali (*“strettamente collegate ai crediti formativi”*), anche in considerazione del fatto che, per dare attuazione a queste disposizioni, è previsto il coinvolgimento delle Regioni nella Conferenza Stato-Regioni.²¹⁵⁴

Da sottolineare il fatto che la Corte costituzionale nella sentenza n. 50/2005 non entra assolutamente nel merito delle peculiarità giuridiche dell'autonomia speciale, nonostante anche la Provincia di Trento risulti tra i ricorrenti e che lo Statuto di autonomia, contrariamente all'art. 117 della Costituzione, preveda una specifica competenza provinciale in materia di apprendistato.

Il Consiglio della Provincia di Bolzano ha approvato con la legge provinciale 20 marzo 2006, n. 2²¹⁵⁵ un nuovo ordinamento dell'apprendistato, con il quale ha contestualmente abrogato la disciplina introdotta dalla legge provinciale n. 6/1997 (art. 27 della l.p. n. 2/2006). Il nuovo ordinamento provinciale riprende la nuova disciplina statale, che distingue fra tre differenti forme di apprendistato (art. 48 e segg. del d.lgs. n. 276/2003). L'art. 1, comma 2, della l.p. n. 2/2006 stabilisce quanto segue:

“L'apprendistato porta al: a) conseguimento di una qualifica professionale che comporta anche l'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione; b) conseguimento di una qualifica professionale, una qualifica integrativa o una specializzazione a seguito di una formazione iniziale certificata; c) conseguimento

²¹⁵³ C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 16.

²¹⁵⁴ C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 16.

²¹⁵⁵ BUR n. 13 del 28.3.2006.

di un diploma di scuola media superiore, universitario oppure di formazione tecnica superiore.

Le numerose attribuzioni spettanti alle associazioni dei datori e prestatori di lavoro sia a livello statale che provinciale per quanto attiene l'organizzazione dell'apprendistato sono assegnate, secondo le disposizioni della legge provinciale n. 2/2006, alle organizzazioni più rappresentative a livello provinciale (art. 5, l.p. n. 2/2006), mentre il d.lgs. n. 276/2003 prevede (all'art. 48, comma 4), che le organizzazioni più rappresentative a livello statale vengano sentite dagli enti territoriali regionali.

In una sentenza riguardante alcune disposizioni di legge della Regione Sardegna la Corte costituzionale ribadisce che nella formazione dell'apprendistato è doveroso distinguere fra formazione interna all'azienda e formazione esterna:

“Riguardo alla disposizione di cui all'art. 38, comma 2, della legge regionale impugnata,²¹⁵⁶ [...] si deve ritenere che essa, nello stabilire che la formazione dalla legge definita formale [teorica] debba essere prevalentemente esterna, non alteri i rapporti tra formazione interna, la cui disciplina compete allo Stato, e formazione esterna di competenza regionale, mantenendosi perciò conforme al sistema delle competenze concorrenti e del concorso di competenze che si verifica in tema di apprendistato (sentenza n. 50 del 2005).”²¹⁵⁷

Per quanto concerne la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante, per i quali ai sensi dell'art. 49, comma 5, del d.lgs. 276/2003 sono competenti gli enti territoriali regionali, che li approva d'intesa con i partner sociali più rappresentativi sul piano regionale, la Corte costituzionale sottolinea che, in materia di formazione aziendale interna, entra in gioco anche l'aspetto della tutela e della sicurezza del lavoro (art. 177, comma 3, della Cost.):

“È pur vero che in materia di apprendistato professionalizzante si è rilevata (anche) un'interferenza di materie riguardo alle quali esistono competenze legislative diverse, alla cui composizione provvedono, quando possibile, gli strumenti della leale collaborazione o, qualora risulti la prevalenza di una materia sull'altra, l'applicazione del criterio appunto di prevalenza. Nel caso in esame è in sede di definizione dei profili formativi – da raggiungere, come si è detto, mediante la corretta attuazione del regime dell'intesa [fra gli enti territoriali regionali e i partner sociali] – che la Regione può far valere i propri punti di vista e le proprie esigenze anche nella

²¹⁵⁶ “La formazione teorica da espletarsi nel corso dell'apprendistato deve essere svolta secondo le modalità previste dalla contrattazione e comunque, in prevalenza, esternamente all'azienda.”

²¹⁵⁷ C. cost. sentenza n. 21/2007, CID pt. 3.

*disciplina della formazione endo-aziendale, per la parte in cui questa riguardi materie attinenti alla tutela e sicurezza del lavoro, di competenza concorrente.*²¹⁵⁸

La Corte riassume i diversi ambiti di competenza come segue:

“Nella disciplina dell'apprendistato si incrociano più materie (sentenza n. 24 del 2007): ordinamento civile per ciò che attiene al rapporto contrattuale e alla formazione interna all'azienda (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.); per ciò che attiene, in particolare, l'apprendistato qualificante e quello specializzante, istruzione per le norme generali e i principi fondamentali (art. 117, commi secondo, lettera n), e terzo, Cost.); istruzione e formazione professionale per quanto riguarda la formazione esterna all'azienda (art. 117, quarto comma, Cost.); tutela e sicurezza del lavoro per quanto concerne la tutela degli apprendisti (art. 117, terzo comma, Cost.). Le competenze statali e regionali [...] non si presentano «allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze» (sentenza n. 50 del 2005). A queste ultime si provvede attraverso il criterio della prevalenza, oppure tramite gli strumenti della leale collaborazione, laddove non sia possibile procedere con il primo criterio. Nel caso in cui il legislatore opti per lo strumento dell'intesa, occorre rispettarne il regime giuridico, fondato essenzialmente sui criteri di codeterminazione dell'atto e di equivalenza delle volontà dei soggetti coinvolti (sentenza n. 24 del 2007).

Alle Regioni è, dunque, attribuito, in materia, un ruolo significativo, sia per ciò che attiene alla definizione dei profili formativi, sia per quanto riguarda i compiti di verifica e di controllo degli standard che le aziende devono rispettare. Questa Corte (sentenza n. 176 del 2010) ha precisato che, anche nei casi di formazione formale esclusivamente interna all'azienda, la disciplina dei profili formativi dell'apprendistato non possa essere rimessa «integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale». Di qui la declaratoria di illegittimità costituzionale del termine «integralmente», contenuto nell'art. 49, comma 5-ter,²¹⁵⁹ del d.lgs. n. 276 del 2003.²¹⁶⁰

L'art. 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247²¹⁶¹ autorizzava il Governo a disciplinare ex novo il settore dell'apprendistato, il che è avvenuto con d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167²¹⁶² (“Testo unico dell'apprendistato [...]”). L'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 167/2011 abroga la legge n. 25/1955, l'art. 16 della legge n. 196/1997 e gli articoli da 47 a 53 del d.lgs. n. 276/2003.

Il d.lgs. n. 167/2011 prevede a sua volta tre forme di apprendistato: “Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale” (Art 3); “Apprendistato profes-

²¹⁵⁸ C. cost. sentenza n. 24/2007, CID pt. 2.

²¹⁵⁹ L'art. 49, comma 5/ter è stato integrato dall'art. 23, comma 1, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Suppl. ord. n. 152 alla GU n.147 del 25.6.2008), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Suppl. ord. n. 196/L alla GU n.195 del 21.8.2008).

²¹⁶⁰ C. cost. sentenza n. 334/2010, CID pt. 3.

²¹⁶¹ GU n. 301 del 29.12.2007.

²¹⁶² GU n. 236 del 10.10.2011.

sionalizzante o contratto di mestiere” (Art 4); “Apprendistato di alta formazione e di ricerca” (Art 5).

L'art. 2 del d.lgs. n. 167/2011 contiene invece disposizioni generiche che rimandano alla disciplina del contratto di apprendistato ai sensi del comma 1) “*ad appositi accordi interconfederali ovvero ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*”; questi accordi e contratti collettivi devono essere stipulati nel rispetto di principi ben precisi.

L'art. 6 del d.lgs. n. 167/2011 contiene disposizioni riguardanti gli “*standard professionali, standard formativi e certificazione delle competenze*”.

Il d.lgs. n. 167/2011 è stato pertanto modificato in primis dall'art. 1, comma 16 e segg, della legge 18 giugno 2012, n. 92²¹⁶³ e quindi dagli artt. 2 e 2bis del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34²¹⁶⁴.

Con legge provinciale 4 luglio 2012, n. 12²¹⁶⁵ è stato inoltre approvato, a livello provinciale, un nuovo ordinamento dell'apprendistato di adeguamento al d.lgs. n. 167/2011, che dalla norma statale riprende le tipologie dei contratti di apprendistato (vedasi l'art. 1).

Il percorso formativo finalizzato a ottenere la qualifica e il diploma professionale è normato dagli articoli da 5 a 18 della l.p. 12/2012. L'art 16 della l.p. 12/2012 disciplina i contenuti degli esami finali per ottenere la qualifica (apprendistato triennale: attestato di qualifica professionale) o il diploma professionale (apprendistato quadriennale: diploma professionale); l'ordinamento dell'apprendistato è stato disciplinato dettagliatamente con regolamento d'esecuzione di cui al DPP 3 giugno 2013, n. 15.²¹⁶⁶

Gli artt. 19 e 20 della l.p. n. 12/2012 disciplinano l'apprendistato professionalizzante, mentre l'art. 21 riguarda l'apprendistato di alta formazione e la ricerca.

²¹⁶³ SO n. 136 alla GU n. 153 del 3.7.2012.

²¹⁶⁴ GU n. 66 del 20.3.2014. Convertito, con modificazioni, dalla legge 16/05/2014, n. 78 (suppl.ord. n. 91 alla GU n. 114 del 2.4.2007)

²¹⁶⁵ BUR n. 28 del 10.7.2012.

²¹⁶⁶ BUR n. 24 del 11.6.2013.

b) Libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori

Con l'art. 8 del d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297²¹⁶⁷ è stata abrogata a livello nazionale la legge n. 112/1935 riguardante il libretto di lavoro. Trattandosi di materia di natura concorrente, la norma fu abrogata di conseguenza anche in Alto Adige: a partire dal 30 gennaio 2003 i lavoratori non hanno più necessità del libretto di lavoro, e per i datori di lavoro non sussiste più l'obbligo di registrazione. Inoltre le "professioni", con la riforma costituzionale del 2001, rientrano fra le materia di legislazione concorrente (art. 117, comma 3, della Cost.).

A parte questo, dal 2001 il settore non ha registrato altre novità sul versante delle competenze provinciali (e neppure conflitti di competenza); questo potrebbe essere però indicativo della perdita di importanza subita da questo ambito di competenza.

D. Conclusioni

a) Apprendistato

Nel 1992 la competenza in materia di apprendistato di cui all'art. 9, n. 4, dello StA era limitata a causa della mancanza di competenze specifiche in materia di regolamentazione dei rapporti giuridici privati e per via del regime di monopolio che – all'interno degli standard minimi previsti dallo Stato – caratterizzava i contratti collettivi per quanto riguarda la disciplina dei rapporti fra datori di lavoro e lavoratori (definita dalla Corte costituzionale come *autonomia professionale*).

Sebbene nel periodo compreso fra il 1992 e la riforma costituzionale, con l'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001, non si siano avuti significativi sviluppi e non si siano registrati contenziosi presso la Corte costituzionale, la situazione venutasi a configurare sul piano delle competenze risulta certamente più complessa dopo la riforma.

Il settore dell'apprendistato rientra invece in più ambiti di competenza, diversi anche per importanza gerarchica: da un lato è confermata una competenza secon-

²¹⁶⁷ GU n. 11 del 15.1.2003.

daria sancita dallo Statuto quale competenza “generale” in materia, a cui si sovrappone in parte la competenza esclusiva dello Stato in materia di legislazione civile (vedi la regolamentazione del contratto di apprendistato e di formazione aziendale interna). Dall'altro entra in gioco anche la competenza legislativa primaria della Provincia in materia di formazione professionale, il cui esercizio può tuttavia essere limitato dalla competenza esclusiva dello Stato, cui spetta legiferare in via generale in materia di istruzione (vale a dire: in riferimento alla formazione extra aziendale). Inoltre, la regolamentazione dell'apprendistato rientra anche nella competenza concorrente in materia di tutela del lavoro, in particolare per quanto concerne il limite imposto al numero di apprendisti al fine di evitare l'abuso del contratto di apprendistato.

Anche se dal 1992 non sono stati registrati conflitti di competenza presso la Corte costituzionale, resta tuttavia il rischio che, in futuro, la competenza secondaria in materia di apprendistato possa perdere di importanza e persino slittare in secondo piano. In ogni caso, la situazione giuridica legata alle competenze in questo ambito specifico è difficile da inquadrare, poiché le (numerose) sentenze emesse dalla Corte costituzionale a partire dalla riforma costituzionale del 2001 non riguardano quasi mai disposizioni normative dello Statuto speciale/degli Statuti speciali. Tuttavia, quelle disposizioni nazionali che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, in considerazione del carattere trasversale della materia e di quello prioritario della competenza statale, potrebbero, secondo ogni ragionevole previsione, limitare anche l'esercizio della competenza provinciale riconosciuta dallo Statuto in materia di apprendistato.

b) Libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori

Per quanto concerne le competenze provinciali in materia di “libretti di lavoro” e di “categorie e qualifiche dei lavoratori” dal 1992 non si evidenziano sviluppi né sul piano del diritto costituzionale né su quello delle pronunce della Corte costituzionale; sul fronte del diritto nazionale, invece, dopo l'abrogazione delle norme statali sul libretto di lavoro, anche a livello provinciale la competenza non è stata più

esercitata in quanto non più conforme al dettato costituzionale. Ciò è dipeso da un lato dalla competenza specifica di natura concorrente e dall'altro però anche dalla necessità di rispettare il principio di uguaglianza.

La competenza in materia di libretti di lavoro è in ogni caso superata, e, stante il rapporto funzionale esistente fra libretti di lavoro e l'ambito delle categorie e qualifiche funzionali, questo riguarda anche quest'ultima competenza.

5. Costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento (art. 9, n. 5, StA)

La potestà legislativa secondaria in materia di controllo sul collocamento è stata attribuita alla Provincia autonoma di Bolzano in attuazione della misura 25 del Pacchetto. Per comprenderne gli sviluppi si vedano le argomentazioni riguardanti la competenza legislativa primaria detenuta in materia di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento (art. 8, n. 23, StA) insieme a quelle sulla competenza terziaria (ovvero integrativa) ai sensi dell'art. 10 StA in materia di collocamento e avviamento al lavoro.²¹⁶⁸

²¹⁶⁸ Costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento (IV.23).

6. Spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza (art. 9, comma 1, n. 6, StA)

A. Situazione nel 1992

Nel 1° Statuto di autonomia gli spettacoli pubblici figuravano, sotto la voce “spettacoli”, nel catalogo di funzioni amministrative che il Presidente della Provincia era tenuto a esercitare quale organo dello Stato.²¹⁶⁹ La materia in oggetto è stata ancorata, in esecuzione della misura 22 del Pacchetto, nell’art. 9, comma 1, n. 6, StA, attribuendo con ciò alla Provincia autonoma una nuova competenza secondaria.

Secondo il testo della disposizione la competenza provinciale è circoscritta alle materie riguardanti l'ordine pubblico. Da un lato alla Provincia sono così conferite delle competenze in materia di sicurezza, ambito normalmente riservato allo Stato.²¹⁷⁰ Dall'altro, con questa formulazione, vengono sottratte alla competenza provinciale le misure concernenti gli spettacoli pubblici in senso sostanziale.

L'ambito di competenza è stato precisato con le norme di attuazione di cui al DPR 1° novembre 1973, n. 686.²¹⁷¹ Secondo l’art. 5 del DPR 686/1973 il Presidente della Provincia esercita direttamente le relative funzioni amministrative sino a quando non sarà diversamente disposto con legge provinciale.²¹⁷² Ai sensi dell’art. 6 del DPR 686/1973 tutte le attribuzioni in materia di pubblica sicurezza sono esercitate sotto la vigilanza del competente Commissario del Governo, fatta eccezione per quelle concernenti gli spettacoli pubblici. L’art. 8, comma 4, del

²¹⁶⁹ Art. 16 StA del 1948. Le relative competenze dei Presidenti della Provincia sono ora ancorate nell’art. 20 StA. Vedi, al riguardo, anche le osservazioni sub V 1.

²¹⁷⁰ Vedi, al riguardo, anche le osservazioni svolte sub V 1. circa la competenza in materia di “polizia locale urbana e rurale” di cui all’art. 9, comma 1, n. 1, StA.

²¹⁷¹ *Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici*, GU n. 296 del 16.11.1973.

²¹⁷² La ripartizione di competenze circa l'esercizio delle rispettive attribuzioni dell'autorità locale di pubblica sicurezza è invece disciplinata dall’art. 4 del DPR 686/1973. Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V 1.

DPR 686/1973 prevede che i ricorsi contro i provvedimenti adottati in materia di spettacoli pubblici vadano presentati alla Giunta provinciale.²¹⁷³

A livello statale si rinvia all'art. 21, comma 6, Cost., secondo cui gli spettacoli pubblici sono vietati, se contrari al buon costume.

I principi fondamentali in tema di svolgimento di spettacoli pubblici sono, inoltre, sanciti dall'art. 68 ss. del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773,²¹⁷⁴ mentre quelli relativi agli spettacoli cinematografici e teatrali sono contenuti nella legge 21 aprile 1962, n. 161.²¹⁷⁵ La violazione delle relative prescrizioni comporta l'irrogazione delle sanzioni di cui agli artt. 666 e 681 c.p.

Con l'art. 19 del DPR 616/1977²¹⁷⁶ sono state attribuite ai comuni alcune funzioni di polizia amministrativa in materia di spettacoli pubblici. Queste funzioni sono esercitate, in applicazione degli artt. 3 e 15 del DPR 526/1987, dal Presidente della Provincia, in quanto rientranti tra le materie di competenza provinciale e in quanto non diversamente disposto dalle leggi provinciali.

La Corte costituzionale ha rilevato che anche le gare automobilistiche svolte sul territorio della Provincia di Bolzano ricadono nella competenza provinciale di cui all'art. 9, comma 1, n. 6, StA e che, pertanto, ai sensi dell'art. 5 del DPR 686/1973 spetta al Presidente della Provincia il rilascio delle relative autorizzazioni.²¹⁷⁷

La Provincia ha esercitato la propria competenza, in particolare, con legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13,²¹⁷⁸ disciplinando, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge appena menzionata, lo svolgimento, in luogo pubblico o aperto al pubblico, di rappresentazioni teatrali e cinematografiche, di recite, intrattenimenti, manifestazioni sportive, spettacoli viaggianti, esposizioni e spettacoli simili, nonché l'esercizio di sale da ballo, da biliardo, da giochi e di attrazione, e preve-

²¹⁷³ Per i ricorsi in altri ambiti della pubblica sicurezza vedi le osservazioni sub V 1.

²¹⁷⁴ *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, Suppl. ord. alla GU n. 146 del 26.6.1931.

²¹⁷⁵ *Revisione dei film e dei lavori teatrali* (GU n. 109 del 28.4.1962).

²¹⁷⁶ Per l'estensione delle disposizioni del DPR 616/1977 vedi le osservazioni sub III 3.B.

²¹⁷⁷ C. cost. – sentenza n. 277/1988 CID pt. 2.

²¹⁷⁸ *Norme in materia di pubblico spettacolo*, BUR n. 22 del 26.5.1992.

dendo inoltre la ripartizione di competenze in merito al rilascio delle relative autorizzazioni.

B. Sviluppi tra il 1992 e il 2001

L'art. 156 del d.lgs. 112/1998 prevede una serie di competenze statali e precisamente di "compiti di rilievo nazionale in materia di spettacolo", concernenti, in particolare, il cinema, il teatro e la danza. Le disposizioni di questo decreto non sono però applicabili alla Provincia autonoma di Bolzano, poiché le relative norme di attuazione di cui all'art. 10 del decreto stesso non sono state ancora emanate. Inoltre, con l'art. 164 del d.lgs. 112/1998 sono state abrogate diverse norme del regio decreto 773/1931 riguardanti gli spettacoli pubblici.

Nel periodo in questione la Provincia ha esercitato la propria competenza, tra l'altro, secondo quanto disposto dal d.p.g.p. 8 novembre 1995, n. 50,²¹⁷⁹ e dal d.p.g.p. 17 giugno 1993, n. 19.²¹⁸⁰ Con la legge provinciale 10 novembre 1993, n. 21,²¹⁸¹ sono state inoltre apportate delle modifiche alla legge provinciale 13/1992.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Il riformato art. 117 Cost. elenca tra le competenze esclusive dello Stato anche la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza (comma 2, lettera h). A norma dell'art. 10 della legge cost. 3/2001 permane tuttavia la competenza concorrente della Provincia in materia di pubblica sicurezza in occasione di spettacoli pubblici. Con l'art. 49, comma 4-ter, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78,²¹⁸² così modificato dalle legge 30 luglio 2010, n. 122,²¹⁸³ è stato introdotto l'istituto giuridico della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), la cui applicabilità alle Pro-

²¹⁷⁹ *Composizione della commissione provinciale di cui all'articolo 3 della legge 30 maggio 1995, n. 203, per l'esame dei films in lingua tedesca*, BUR n. 57 del 19.12.1995.

²¹⁸⁰ *Regolamento di cui all'articolo 6, comma 3, della legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13: "Misure di sicurezza e prevenzione incendi per locali e luoghi di pubblico spettacolo o trattenimento"*, Suppl. ord. n. 1. al BUR n. 34 del 27.7.1993.

²¹⁸¹ *Norme in materia di polizia municipale*, BUR n. 57 del 23.11.1993.

²¹⁸² *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (Suppl. ord. n. 114 alla GU n. 125 del 31.5.2010).

²¹⁸³ *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (Suppl. ord. n. 174 alla GU n. 176 del 30.7.2010).

vince autonome è stata espressamente confermata dalla Corte costituzionale, trattandosi di una norma che rientra nella potestà esclusiva dello Stato in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lettera m, Cost.).²¹⁸⁴ Tale istituto giuridico è stato inserito nell’art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241,²¹⁸⁵ e riguarda principalmente i seguenti provvedimenti:

“Ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, [...]”²¹⁸⁶

Secondo l’art. 2, comma 2/bis, della legge provinciale 13/1992²¹⁸⁷ l’istituto giuridico della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) è applicabile per eventi fino ad un massimo di 200 partecipanti che si svolgono entro le ore 24 del giorno di inizio.

La Provincia ha esercitato la propria competenza, da ultimo, con le leggi provinciali 17 settembre 2013, n. 17,²¹⁸⁸ e 22 novembre 2010, n. 13,²¹⁸⁹ (quest’ultima, nell’ambito di un conflitto di attribuzioni, è stata dichiarata costituzionalmente legittima con sentenza della Corte costituzionale n. 300/2011);²¹⁹⁰ con entrambe le leggi sono state apportate delle modifiche alla legge provinciale 13/1992.

D. Conclusioni

²¹⁸⁴ C. cost. – sentenza n. 203/2012 CID pt. 8. Vedi, al riguardo, l’analisi della sentenza svolta nelle osservazioni relative all’artigianato sub IV 9.

²¹⁸⁵ *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (GU n. 192 del 18.8.1990).

²¹⁸⁶ Art. 19, comma 1, della legge 241/1990, e succ. modifiche.

²¹⁸⁷ Inserito dall’art. 1, comma 1, della l.p. 26 settembre 2014, n. 8, *Modifiche di leggi provinciali in materia di spettacoli pubblici, enti locali, formazione e procedimento amministrativo*, pubblicata nel numero straordinario 1 al BUR n. 38 del 26.9.2014.

²¹⁸⁸ *Modifiche della legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13, “Norme in materia di pubblico spettacolo” e disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi*, BUR n. 40 del 1.10.2013.

²¹⁸⁹ *Disposizioni in materia di gioco lecito*, BUR n. 48 del 30.11.2010.

²¹⁹⁰ Per ulteriori dettagli sul punto, si rimanda alle osservazioni svolte sub V 7. circa la competenza in materia di esercizi pubblici di cui all’art. 9, comma 1, n. 7.

Per quanto riguarda le competenze legislative e amministrative della Provincia autonoma nella materia di cui all'art. 9, comma 1, n. 6, StA, si osserva che dal 1992 non sono intervenute sostanziali modifiche. Potenziali limitazioni alle competenze potrebbero essere determinate dalla potestà esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, comma 2, lettera h, Cost. A questo proposito si può, peraltro, constatare che la competenza statale in queste materie è stata ribadita a più riprese già prima del 1992.²¹⁹¹

7. Esercizi pubblici, fermi restando i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'Interno di annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, i provvedimenti adottati nella materia, anche se definitivi. La disciplina dei ricorsi ordinari avverso i provvedimenti stessi è attuata nell'ambito dell'autonomia provinciale (art. 9, n. 7, StA)

A. Situazione al 1992

Gli esercizi pubblici erano annoverati nell'art. 16 del primo Statuto di Autonomia in quell'elenco dei poteri amministrativi esercitati dal Presidente della Provincia autonoma di Bolzano quale organo dello Stato. In attuazione della misura del Pacchetto n. 73, la materia fu successivamente estrapolata dall'elenco che ora fa parte dell'art. 20 StA²¹⁹² ed è stata attribuita alla Provincia quale nuova competenza secondaria ai sensi dell'art. 9, n. 7, StA.

Secondo il testo della disposizione la competenza provinciale è limitata, in quanto rimanda all'efficacia delle norme statali per quanto riguarda l'ottenimento delle licenze, i poteri di vigilanza dello Stato a garanzia della pubblica sicurezza e la facoltà del Ministero degli Interni di annullare d'ufficio i provvedimenti. La competenza della Provincia è espressamente prevista (solamente) per la disciplina dei ricorsi ordinari avverso i suddetti provvedimenti.

²¹⁹¹ Vedi, al riguardo, anche le osservazioni e le relative conclusioni sub V 1. KZ717706048IT

²¹⁹² Vedi al riguardo anche le relative osservazioni sub V.1 sulla materia di competenza "polizia locale urbana e rurale" ai sensi dell'art. 9, n. 1, StA.

Nell'elenco dei poteri del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano in materia di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 20, comma 1, StA, sono tra l'altro elencati gli "esercizi pubblici".²¹⁹³

L'ambito di competenza è stato precisato con norma di attuazione DPR n. 686 del 1. novembre 1973²¹⁹⁴. L'art. 1, comma 2, del DPR n. 686/1973 prevede l'obbligo da parte della Provincia di trasmettere al Ministro degli Interni i rapporti mensili dei provvedimenti presi, indicando il relativo oggetto, affinché il Ministro possa eventualmente annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, i provvedimenti presi. Ai sensi dell'art. 5 del DPR n. 686/1973, il Presidente della Provincia continua a esercitare i poteri amministrativi, sino a quando non sarà diversamente disposto con legge provinciale.²¹⁹⁵ Ai sensi dell'art. 6 del DPR n. 686/1973, le relative attribuzioni in materia di "pubblica sicurezza" sono esercitate sotto la vigilanza del competente Commissario del Governo. L'art. 7 del DPR n. 686/1973 fa rientrare nell'ambito dei poteri di vigilanza dello Stato anche la facoltà degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza di accedere in qualunque ora ai locali e di assicurarsi dell'adempimento delle prescrizioni imposte. Contro i provvedimenti adottati in materia di esercizi pubblici i ricorsi generali sono proponibili alla Giunta provinciale ai sensi dell'art. 8, comma 4, del DPR n. 686/1973.²¹⁹⁶ Contro i provvedimenti adottati per ragioni di pubblica sicurezza nelle materie indicate nel primo comma dell'articolo 20 dello StA è invece ammesso il ricorso, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del DPR n. 686/1973, al Presidente della Provincia.

I principi fondamentali relativi ai pubblici esercizi e in particolare all'ottenimento delle relative licenze e ai corrispondenti poteri di vigilanza sono ancorati nell'articolo 86 segg. del Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773,²¹⁹⁷ (di seguito denominato "TULPS" - Testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza). L'art. 86 del

²¹⁹³ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V.1.

²¹⁹⁴ Norme di attuazione allo Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige relative a esercizi pubblici e spettacoli pubblici, GU n. 296 del 16.11.1973.

²¹⁹⁵ Le altre attribuzioni dell'autorità locale di pubblica sicurezza sono invece disciplinate dall'art. 4 del DPR n. 686/1973. Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V.1.

²¹⁹⁶ Per i ricorsi in altri ambiti della pubblica sicurezza, vedi le osservazioni sub V.1.

²¹⁹⁷ *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, suppl.ord. alla GU n. 146 del 26.6.1931.

TULPS contiene un elenco degli esercizi per i quali trovano applicazione queste disposizioni:

„Non possono esercitarsi, senza licenza del questore, alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcoliche, né sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti o stabilimenti di bagni, esercizi di rimessa di autoveicoli o di vetture, ovvero locali di stallaggio e simili.”

In base a questa elencazione si rileva una stretta connessione con le competenze provinciali in materia di turismo e industria alberghiera (art. 8 n. 20 StA) e di commercio (art. 9 n. 3 StA). Quale esempio si può citare la liberalizzazione dei prezzi del settore turistico introdotta con l'art. 1, comma 1, della legge 25 agosto 1991, n. 284,²¹⁹⁸ che trova applicazione anche nella provincia di Bolzano e che è stata ritenuta conforme alla Costituzione con sentenza Corte cost. n.188/1992.²¹⁹⁹

Con l'art. 19 del DPR n. 616/1977²²⁰⁰ furono trasferite ai comuni alcune funzioni di polizia amministrativa nell'ambito degli esercizi pubblici. In applicazione degli articoli 3 e 15 del DPR n. 526/1987, queste ultime sono esercitate dal Presidente della Provincia, per quanto rientrano nella sfera di competenza della Provincia e per quanto non diversamente disposto dalle leggi provinciali.

La delega alle Regioni dell'esercizio delle funzioni amministrative relative ai "pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande" ai sensi dell'art. 52, lettera a), del DPR n. 616/1977, in base all'estensione delle disposizioni ai sensi dell'art. 9 e segg. del DPR n. 526/1987, trova applicazione anche nella provincia di Bolzano. Il relativo ambito fu inoltre disciplinato con legge 25 agosto 1991, n. 287,²²⁰¹ e alcune disposizioni del TULPS furono modificate o abrogate.

La Provincia ha esercitato la propria competenza tra l'altro con legge provinciale 7 giugno 1982, n. 22,²²⁰² con legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58,²²⁰³ e con

²¹⁹⁸ Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche (GU n. 205 del 2.9.1991).

²¹⁹⁹ Per ulteriori dettagli vedi le considerazioni riguardanti il turismo e l'industria alberghiera sub V.20.

²²⁰⁰ Riguardo al DPR n. 616/1977, vedi in generale sub III.3.B.

²²⁰¹ Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi (GU n. 206 del 3.9.1991).

²²⁰² Disciplina dei rifugi alpini - Provvidenze a favore del patrimonio alpinistico provinciale, BUR n. 27 del 15.6.1982.

d.p.p. n. 11 del 13 giugno 1989²²⁰⁴. In questo contesto va sottolineato in particolare l'art. 59 l.p. n. 58/1988, secondo il quale, con l'entrata in vigore delle norme provinciali in materia di esercizi pubblici, cessano di avere applicazione nel territorio della provincia di Bolzano le seguenti norme, tra cui anche specifiche disposizioni del TULPS:

"a) gli articoli 86, 87, 93, 99, 100, 102, 103 e 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 8 giugno 1931, n. 773, e successive modifiche ed integrazioni;

b) la legge 14 ottobre 1974, n. 524;

c) la legge 11 giugno 1971, n. 426, per la parte non riguardante le disposizioni di carattere giurisdizionale e quelle concernenti l'attività di commercio e successive modifiche e integrazioni;

d) la legge 1 giugno 1971, n. 425;

e) la legge 21 marzo 1958, n. 326;

f) la legge regionale 5 maggio 1958, n. 10;

[...]".

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Secondo la definizione di cui all'art. 39 d.lgs. n. 112/1998, le attività di "somministrazione al pubblico di bevande e alimenti" rientrano nella materia del commercio²²⁰⁵. Con l'art. 41, lettera d, del d.lgs. n. 112/1998, alle Regioni sono trasferite espressamente le competenze amministrative nelle materie ad esse già delegate ai sensi dell'articolo 52, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Le disposizioni non sono tuttavia direttamente applicabili alla Provincia autonoma di Bolzano, poiché a tutt'oggi non è stata emanata una relativa norma di attuazione, prevista dall'art. 10 del d.lgs. n. 112/1998.²²⁰⁶ Si segnala comunque che l'art. 40, comma 1, lettera f, del d.lgs. n. 112/1998, il quale prevedeva competenze amministrative statali in materia di "somministrazione di ali-

²²⁰³ Norme in materia di esercizi pubblici, Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 57 del 20.12.1988.

²²⁰⁴ Regolamento di esecuzione alla legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58, Norme provinciali in materia di esercizi pubblici, Suppl. ord. al BUR n. 33 del 25.7.1989.

²²⁰⁵ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V.3.

²²⁰⁶ Vedi, al riguardo, le osservazioni generali relative all'ambito di applicazione del DPR n. 112/1998, sub III.4.B; per la materia del commercio vedi sub V.3.

menti e bevande" e di commercio nell'ambito degli esercizi pubblici d'intesa con le Regioni, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo e quindi abrogato.²²⁰⁷

Riguardo alle modifiche delle norme del TULPS, in questo contesto si rileva in particolare la semplificazione nell'ambito delle licenze per gli esercizi pubblici in base al DPR 28 maggio 2001, n. 311²²⁰⁸. Inoltre ci sono state modifiche in materia di turismo ai sensi della legge 29 marzo 2011, n. 135²²⁰⁹. Per la Provincia di Bolzano le modifiche hanno rilevanza limitata a causa dell'esclusione dell'applicazione di numerose disposizioni in materia ai sensi dell'art. 59 della legge provinciale n. 58/1988.

Con riferimento allo status particolare della Provincia di Bolzano tra l'altro in materia di esercizi pubblici, un atto di indirizzo e coordinamento del Governo²²¹⁰, emanato in materia di "somministrazione di alimenti e bevande" ai sensi della legge n. 287/1991, fu dichiarato inefficace sul territorio della provincia autonoma di Bolzano.²²¹¹

Nell'arco di tempo in questione la Provincia ha esercitato la propria competenza tra l'altro con legge provinciale 11 maggio 1995, n. 12.²²¹²

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Nel riformato art. 117 della Costituzione tra le competenze esclusive dello Stato è elencata anche la materia ordine pubblico e sicurezza (comma 2, lettera h). Inoltre le materie turismo, industria alberghiera e commercio, strettamente correlate dal punto di vista tematico, non sono elencate tra le competenze esclusive o con-

²²⁰⁷ Corte cost. sentenza n. 206/2001, punto 34 del c.i.d.

²²⁰⁸ *Regolamento per la semplificazione dei procedimenti relativi ad autorizzazioni per lo svolgimento di attività disciplinate dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nonché al riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza (numeri 77, 78 e 108, allegato 1 della legge n. 59/1997 e numeri 18, 19, 20 e 35, allegato 1 della legge n. 50/199) (GU n. 178 del 2.8.2001).*

²²⁰⁹ *Riforma della legislazione nazionale del turismo (GU n. 92 del 20.4.2001).*

²²¹⁰ DPR del 13.12.1995, *Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione del numero di esercizi abilitati alla somministrazione al pubblico di alimenti e bevande.*

²²¹¹ Corte cost. sentenza n. 121/1997, punto 4 del c.i.d. Vedi, al riguardo, anche le osservazioni sub III.9, relative al d.lgs. n. 266/1992.

²²¹² *Disciplina dell'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per le ferie, Suppl. ord. n. 1 al B.U.R. 23 maggio 1995, n. 25.*

correnti di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. e pertanto vanno attribuite alle competenze residuali.²²¹³

Ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267,²²¹⁴ nella versione art. 6 d.l. 23 maggio 2008, n. 92,²²¹⁵ il sindaco, a causa di circostanze straordinarie o in casi di emergenza, può modificare gli orari dei pubblici esercizi. La relativa norma fu dichiarata costituzionalmente legittima, trattandosi in tal caso di misure straordinarie in materia di sicurezza e non essendo pregiudicato il potere di regolare gli orari di apertura in via ordinaria:

„Tuttavia, poiché il comma censurato esordisce facendo riferimento ai «casi di emergenza» e alle «circostanze straordinarie», è evidente che esso riguarda soltanto il potere dei Sindaci di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, restando invece escluso il potere di regolare in via ordinaria gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.»²²¹⁶

La Corte costituzionale ha inoltre confermato la potestà del Questore di disciplinare con decreto i regolamenti attinenti i giochi vietati nonché l'installazione e l'uso di apparecchi e congegni automatici e semiautomatici ai sensi dell'art. 110 del TULPS, rimandando alla potestà esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza.²²¹⁷

Le disposizioni ai sensi della legge provinciale 22 novembre 2010, n. 13,²²¹⁸ che prevedono un divieto dell'esercizio di "giochi leciti" ai sensi dell'art. 110, comma 6, del TULPS, in vicinanza di luoghi sensibili, furono ritenute costituzionalmente legittime da parte della Corte costituzionale.²²¹⁹

Con l'art. 49, comma 4-ter del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78,²²²⁰ nv legge 30 luglio 2010, n. 122,²²²¹ è stato normato l'istituto giuridico della segnalazione

²²¹³ Vedi, al riguardo, le osservazioni in merito ai relativi ambiti di competenza sub IV.20 e sub V.3.

²²¹⁴ *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (Suppl.ord. n. 162 alla GU n. 227 del 28.9.2000).

²²¹⁵ *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* (GU n. 122 del 26.5.2008), convertito, con modificazioni, con legge 4.7.2008, n. 125 (GU n. 173 del 25.7.2008).

²²¹⁶ Corte cost. sentenza n. 196/2009, punto 9.1 del c.i.d.

²²¹⁷ Corte cost. sentenza n. 72/2010, punto 2 del c.i.d.

²²¹⁸ Disposizioni in materia di gioco lecito, B.U.R. 30 novembre 2010, n. 48.

²²¹⁹ Corte Cost. sentenza n. 300/2011, p. 3.1 e 3.2 del c.i.d. .

²²²⁰ *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (Suppl.ord. n.114 alla GU n. 125 del 31.5.2010).

²²²¹ *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (Suppl. ord. n. 174 alla GU n. 176 del 30.7.2010).

certificata di inizio attività (SCIA), la cui applicabilità alle Province autonome è stata espressamente confermata dalla Corte costituzionale, trattandosi di una norma che rientra nella potestà esclusiva dello Stato e che costituisce "livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.).²²²²

In questo contesto si può constatare che nel TULPS vale tuttora il principio della necessità della licenza per i pubblici esercizi,²²²³ per la Provincia una serie di disposizioni in materia trovano comunque applicazione limitata a causa dell'esclusione di validità secondo l'art. 59 della l.p. n. 58/1988.

Indipendentemente dalla constatazione che nel TULPS continua a valere il principio della licenza, si segnala che l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) è stato ora contemplato nella legge n. 287/1991 nv d.lgs. 29 marzo 2010, n. 59,²²²⁴ di attuazione della direttiva relativa ai servizi 2006/123/CE²²²⁵.

Al riguardo preme sottolineare che alcune disposizioni dichiarate non applicabili alla Provincia di Bolzano dall'art. 59 l.p. n. 58/1988, per la Corte costituzionale possono essere comunque applicate in determinate condizioni: nell'ambito di un conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano in relazione alla sospensione di un pubblico esercizio da parte del Questore, la Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo il provvedimento di quest'ultimo, avendo esso agito ex art. 100 del TULPS - peraltro elencato nell'art. 59 l.p. n. 58/1988 tra le norme che cessano di avere applicazione - in esigenza obiettiva di tutelare l'ordine e la sicurezza e quindi esercitando la potestà esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. h, Cost.²²²⁶ Con la stessa motivazione è stata inoltre dichiarata costituzio-

²²²² Corte cost. sentenza n. 203/2012, punto 8 del c.i.d. Vedi, al riguardo, l'analisi delle decisioni nell'ambito delle considerazioni relative all'artigianato (art. 8 n. 9 StA) sub IV.9.

²²²³ Art. 86 segg. TULPS, e succ. modifiche.

²²²⁴ *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno* (Suppl. ord. n. 75 alla GU n. 94 del 23.4.2010).

²²²⁵ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GUUE 2006 L376, 36.

²²²⁶ Corte cost. sentenza n. 129/2009, punto 2 del c.i.d. Confermata in seguito, in una serie di conflitti di attribuzione, con sentenza Corte cost. n. 259/2010 punto 3.1 del c.i.d.

nalmente legittima²²²⁷ la chiusura di un esercizio pubblico da parte del Commissario del Governo a causa di una trasgressione dell'art. 6 del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117²²²⁸.

La Provincia ha esercitato la propria competenza, oltre che nelle norme citate nell'analisi della giurisprudenza, da ultimo con legge provinciale 19 settembre 2008, n. 7,²²²⁹ con d.p.p. n. 45 del 23 dicembre 2011²²³⁰ e con legge provinciale 11 ottobre 2012, n. 17²²³¹.

D. Conclusioni

I poteri legislativi e amministrativi della Provincia autonoma in materia di esercizi pubblici, in base al testo dell'art. 9 n. 7 StA, già dal 1992 sono estremamente limitati e sono determinati perlopiù dal riferimento ad una serie di potestà regolamentari dello Stato. Anche la disciplina dei ricorsi ordinari avverso i relativi provvedimenti, attuati espressamente nell'ambito dell'autonomia provinciale, è soggetta a chiare disposizioni della norma di attuazione.

Va comunque rimarcata la stretta connessione della competenza ai sensi dell'art. 9 n. 7 StA con le materie turismo e industria alberghiera nonché commercio.

Per quanto concerne un eventuale sviluppo della competenza provinciale, si può constatare che persiste la competenza in materia di ricorsi, definita rigorosamente nello Statuto e nelle norme di attuazione, e che gli ambiti che possono essere definiti "norme materiali" degli esercizi pubblici, sono da considerare strettamente connessi con le materie turismo, industria alberghiera e commercio. Conformemente seguono lo sviluppo di questi ultimi. Queste competenze sono da considerare residuali ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., tuttavia alla Provincia

²²²⁷ Corte cost. sentenza n. 259/2010, punto 3.2 del c.i.d.

²²²⁸ *Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione* (GU n. 180 del 4.8.2007).

²²²⁹ Disciplina dell'agriturismo, B.U.R. 30 settembre 2008, n. 40.

²²³⁰ Modifica del regolamento di esecuzione delle norme in materia di pubblici esercizi (legge provinciale 14.12.1988, n. 58, B.U.R. n. 2 del 10.1.2012).

²²³¹ Modifica alla legge provinciale n. 58 del 14.12.1988 (Norme in materia di esercizi pubblici), B.U.R. n. 42 del 16.10.2012.

restano ben pochi margini di manovra a causa della potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.²²³²

Si possono individuare limitazioni in quegli ambiti che, ai sensi della disposizione dell'art. 9 n. 7 StA, sono disciplinati da norme statali. Mentre prima del 1992 era ancora possibile emanare norme autonome (ad esempio l'art. 59 l.p. n. 58/1988), dopo la riforma costituzionale del 2001 i margini d'azione della Provincia furono svuotati di contenuto, facendo riferimento alle competenze esclusive dello Stato relative a "ordine pubblico e sicurezza" (Art. 117, comma 2, lettera h, Cost.) e "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.).

8. Incremento della produzione industriale (art. 9, comma 1, n. 8, StA)

A. Situazione al 1992

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, n. 3, del 1. Statuto di autonomia, la materia "Incremento della produzione industriale e delle attività commerciali" costituiva una competenza concorrente della Regione. In attuazione delle misure n. 19 e n. 23 del *Pacchetto* tale settore, costituito da ambiti affini, è stato ripartito in due distinte sfere di competenza: commercio (art. 9, comma 1, n. 3, StA) e incremento della produzione industriale (art. 9, comma 1, n. 8, StA). L'industria concerne la produzione di beni e servizi²²³³. Ne deriva che la competenza statutaria qui esaminata ha per oggetto esclusivamente la promozione dell'industria²²³⁴, mentre l'ambito del commercio include anche l'ordinamento della materia²²³⁵.

²²³² Vedi le osservazioni in merito all'art. 9 n. 3 sub V.3.

²²³³ *Reggio d'Acì* (1994) 204. Per la delimitazione vedi *sub V.3*.

²²³⁴ Nel senso della limitazione della materia al solo incremento della produzione industriale cfr. anche un *obiter dictum* della C. Cost. nella sentenza n. 243/1985 (CID pt. 5) „[...] la disciplina delle funzioni camerali non spetta alla Regione, bensì alle Province di Trento e Bolzano od allo Stato stesso (si pensi alla materia dell'industria, nella parte eccedente l'incremento della produzione industriale, attribuito alla competenza provinciale dell'art. 9 n. 8 St.)”

²²³⁵ Per il commercio vedi le considerazioni *sub V.3*.

La competenza di cui all'art. 9, comma 1, n. 8, dello Statuto di autonomia è connessa con altre materie statutarie, quali in particolare: urbanistica (art. 8, comma 1, n. 5, StA), artigianato (art. 8, comma 1, n. 9, StA), miniere, cave e torbiere (art. 8, comma 1, n. 14, StA), caccia e pesca (art. 8, comma 1, n. 15, StA), comunicazioni e trasporti (art. 8, comma 1, n. 18, StA), turismo e industria alberghiera (art. 8, comma 1, n. 20, StA)²²³⁶. Da tale elencazione si evince che il concetto di "produzione industriale" va inteso in senso stretto, includendo esclusivamente l'*"attività industriale c.d. di trasformazione", ossia "solo le attività di trasformazione di beni mediante l'uso di macchine mentre ne resterebbero escluse quelle che (come la caccia, la pesca, la coltivazione di miniere [...], il turismo, l'industria alberghiera, le comunicazioni, i trasporti ecc.) non hanno tale oggetto e tali strumenti."*²²³⁷ Il concetto di "incremento" comprende, a sua volta, *"ogni attività dei pubblici poteri tendente a promuovere l'impianto e l'esercizio di industrie mediante incentivi e altri interventi di sostegno (sovvenzioni, premi, contributi, finanziamenti ecc.)"*, mentre la disciplina relativa ai siti industriali e all'utilizzo del territorio attiene alla materia dell'urbanistica.²²³⁸

La competenza in esame è regolata anche da un altro articolo dello Statuto di autonomia: l'art. 15, comma 1, che disciplina l'assegnazione alla Provincia di Bolzano di finanziamenti statali per l'incremento delle attività industriali. Esso prevede, in particolare, che il ministero competente determini le quote provinciali sentito il parere della Provincia e tenuto conto degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato, nonché del bisogno della popolazione provinciale; l'utilizzo delle somme assegnate è stabilito d'intesa tra lo Stato e la Provincia. Questo meccanismo trova applicazione *"[s]alvo che le norme generali sulla programmazione economica dispongano un diverso sistema di finanziamento"* e dunque soltanto in mancanza di una differente disciplina.²²³⁹

²²³⁶ *Reggio d'Acì* (1994) 214.

²²³⁷ *Reggio d'Acì* (1994) 215 e seg.

²²³⁸ *Reggio d'Acì* (1994) 216.

²²³⁹ *Bonell/Winkler* (2010) 290.

Secondo la Corte costituzionale la programmazione e la costruzione di centrali elettriche non rientrano nella competenza di cui all'art. 9, comma 1, n. 8, dello Statuto di autonomia, *“che ha un ambito più circoscritto e non si estende di certo a tutto quanto attiene all'industria, e meno che mai ai programmi di sviluppo di un'industria nazionalizzata qual è quella di produzione dell'energia elettrica.”*²²⁴⁰

L'art. 65 del DPR n. 616/1977 attribuisce alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative nelle seguenti materie:

“[...] assetto di consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale e tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici, esclusi i comuni e le province, in materia di assetto, sistemazione e gestione di zone industriali e aree industriali attrezzate, e di realizzazione di infrastrutture per nuovi insediamenti industriali, fatte salve le competenze dello Stato ai sensi della legge 2 maggio 1976, n. 183”.

Sulla base di quanto previsto dal DPR n. 526/1987²²⁴¹, anche la competenza provinciale in materia di industria include le suddette funzioni amministrative delle Regioni a statuto ordinario.

Con legge 12 agosto 1977, n. 675²²⁴² il legislatore nazionale, oltre a istituire il Comitato di Ministri per il coordinamento della politica industriale *CIP*I (art. 1), ha introdotto una disciplina di deroga al meccanismo di assegnazione dei finanziamenti statali di cui all'art. 15, comma 1, dello Statuto di autonomia; in particolare, l'art. 3 della citata legge istituiva un fondo di finanziamento nel settore industria (*“Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale”*), mentre l'art. 4 regolava il relativo procedimento di assegnazione. In sintesi tale procedimento, che si avviava con la presentazione delle domande di agevolazione per iniziative industriali da parte delle imprese, prevedeva l'adozione di una deliberazione del *CIP*I su proposta del ministero competente e previo parere di un comitato tecnico. La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome era contemplata soltanto dal comma 6 del citato art. 4 (*“sono invitat[e]”*), ed esclusivamente in caso di progetti rientranti nella sfera di interesse dei rispettivi enti.

²²⁴⁰ C. Cost. – sentenza n. 190/1976 CID pt. 4. Vedi al riguardo le osservazioni *sub* III.8.

²²⁴¹ Vedi, al riguardo, le considerazioni nella parte generale *sub* III.3.B.

²²⁴² GU n. 243 del 7.9.1977.

Le disposizioni di cui all'art. 4, comma 6, sono state impugnate dalla Provincia per violazione del procedimento di assegnazione di cui all'art. 15, comma 1, dello Statuto di autonomia. La Corte costituzionale si è pronunciata (dopo dieci anni) con sentenza n. 734/1998, reputando costituzionalmente legittima la disciplina nazionale: questa avrebbe infatti riguardato un diverso sistema di finanziamento inquadrabile in quelle "*norme generali sulla programmazione economica*" cui l'art. 15, comma 1, dello Statuto di autonomia riferisce la possibilità di derogare alla procedura per l'utilizzo dei fondi stanziati in leggi statali dallo stesso prevista.²²⁴³

La Corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittime anche le disposizioni sul "*Fondo speciale per la ricerca applicata*", in quanto le finalità di promozione di quest'ultimo sarebbero state diverse da quelle della materia statutaria dell'incremento delle attività industriali.²²⁴⁴

La disciplina di cui all'art. 15, comma 1, dello Statuto di autonomia ha trovato concreta realizzazione attraverso le norme di attuazione del DPR 31 luglio 1978, n. 1017. L'intesa tra Stato e Provincia si è concretizzata prevedendo, da un lato, direttive e criteri generali della Provincia per il raggiungimento delle finalità della legislazione statale, dall'altro la possibilità per il *CIP* di partecipare al processo deliberativo. In particolare l'art. 5, comma 1, del DPR n. 1017/1978 stabilisce, in relazione al sistema di programmazione economica nel settore della politica industriale e con riferimento all'art. 15, comma 1, dello Statuto di autonomia, che le leggi provinciali sull'utilizzazione delle quote assegnate alle Provincia debbano "*contenere direttive idonee al raggiungimento degli obiettivi della incentivazione, della ristrutturazione, riconversione e sviluppo nel settore industriale, indicati dalla legislazione statale*". Ai sensi dell'art. 5, comma 2, la Giunta provinciale determina i criteri di attuazione delle direttive legislative, inviando le relative deliberazioni al *CIP* prima della loro definitiva adozione. Quest'ultimo può formulare le proprie osservazioni entro il termine di 60 giorni; le deliberazioni difformi da tali osservazioni vanno comunicate al *CIP* e motivate nel rispetto della legge provinciale. Ai

²²⁴³ C. Cost. – sentenza n. 734/1988 CID pt. 2.

²²⁴⁴ C. Cost. – sentenza n. 734/1988 CID pt. 5.

sensi del comma 4 dell'art. 5, la Giunta provinciale trasmette al *CIP*I anche una relazione semestrale dei provvedimenti adottati e dei risultati conseguiti con la gestione provinciale delle quote di finanziamento.

Con riferimento alla definizione delle quote provinciali dei finanziamenti statali, l'art. 5, comma 3, del DPR n. 1017/1978 stabilisce che le stesse siano determinate in relazione alle spese dello Stato in altre Regioni e iscritte con vincolo di destinazione nel bilancio della Provincia. Quest'ultima non può quindi disporre liberamente, ma deve utilizzarle effettivamente per la promozione dell'industria.²²⁴⁵

L'art. 1 del DPR n. 1017/1978 trasferisce alla Provincia tutte le attribuzioni delle amministrazioni statali in materia di incremento della produzione industriale esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale, nonché le attribuzioni già spettanti alla Regione nello stesso ambito.

Ai sensi dell'art. 5, comma 5, DPR n. 1017/1978, le attività industriali delle imprese a partecipazione statale sono realizzate sentita la Provincia, fermo restando quanto previsto dall'art. 20 della legge n. 118/1972²²⁴⁶. Questa disposizione speciale per la Provincia di Bolzano prevede che l'attuazione di nuove iniziative industriali di imprese a partecipazione statale sia subordinata dal ministero competente alla previa deliberazione del CIP, adottata d'intesa con la Provincia stessa. Stabilisce inoltre che anche le nuove iniziative industriali di capitale interamente o prevalentemente estero siano soggette alla previa deliberazione del CIP, da adottarsi d'intesa con la Provincia.

La Corte costituzionale ha ritenuto legittima anche la legge 19 dicembre 1983, n. 696²²⁴⁷, con cui sono state approvate misure di intervento finanziario destinate a favorire in tutto il territorio nazionale la produzione industriale delle medie e piccole imprese. Tale legge rappresenta, secondo la Corte, uno sviluppo della discipli-

²²⁴⁵ Bonell/Winkler (2010) 291.

²²⁴⁶ GU n. 95 dell'11.4.1972 (*Provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine*).

²²⁴⁷ GU n. 348 del 19.12.1983.

na in precedenza prevista dalla legge 17 febbraio 1982 n. 46²²⁴⁸, che ha istituito il “Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica” e disciplinato un apposito procedimento di assegnazione simile a quello di cui all'art. 4 della legge n. 675/1977 (con attribuzioni del ministero competente, di un comitato tecnico e del CIP) ²²⁴⁹. Da queste disposizioni procedurali della legge n. 46/1982 la Corte costituzionale ha dedotto quanto segue:

„In relazione al primo profilo [competenza provinciale in materia di promozione della produzione industriale], sarà, infatti, la rilevanza nazionale dell'interesse posto ad oggetto della normativa impugnata - interesse incentrato sullo sviluppo tecnologico delle imprese e sull'automazione dei processi produttivi - a giustificare la presenza di una disciplina statale non condizionata da limiti territoriali; mentre, in relazione al secondo profilo [Finanzautonomie], sarà il carattere di 'norma generale sulla programmazione economica', riconoscibile nella disciplina di cui è causa, a rendere operante la deroga al meccanismo ordinario di finanziamento (mediante assegnazione alla Provincia di quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio statale) prevista dalla prima parte dell'art. 15 dello Statuto speciale, in tema di interventi finanziari per l'incremento delle attività industriali.”²²⁵⁰

Un'ulteriore, analoga controversia è scaturita dalle disposizioni della legge 5 ottobre 1991, n. 317²²⁵¹, in materia di interventi statali per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese:

„La Provincia autonoma di Trento denuncia la violazione dell'art. 15 dello Statuto e dell'art. 5 del DPR 31 luglio 1978, n. 1017 da parte di quelle norme che prevedono benefici a favore delle piccole imprese e dispongono che lo Stato eroghi direttamente i fondi ovvero li assegni alla Provincia controllandone l'erogazione, senza alcuna intesa con la provincia stessa. [...] La questione non è fondata perché il carattere di norma generale sulla programmazione economica [...] rende operante la deroga al meccanismo ordinario di finanziamento, prevista dalla prima parte dell'art. 15 dello Statuto (sent. n. 796 del 1988). Quanto al secondo parametro invocato (art. 5, DPR n. 1017 del 1978), esso non è conferente trattandosi di una norma procedurale la quale prevede che le quote dei finanziamenti statali sono indicate 'nel contesto della determinazione della quota variabile di cui all'art. 78' dello Statuto.”²²⁵²

Da simili controversie, decise in modo univoco dalla Corte costituzionale, si evince che l'assegnazione di finanziamenti statali nel settore dell'incremento della produzione industriale può avvenire in due modi: o con il meccanismo generale di

²²⁴⁸ GU n. 57 del 27.2.1982.

²²⁴⁹ C. Cost. – sentenza n. 796/1988 CID pt. 2.

²²⁵⁰ C. Cost. – sentenza n. 796/1988 CID pt. 3.

²²⁵¹ Suppl. ord. n. 60 alla GU n. 237 del 9.10.1991.

²²⁵² C. Cost. – sentenza n. 427/1992 CID pt. 8. Vedi anche *ibidem* CID pt. 14.1.

finanziamento di cui all'art. 15, comma 1, dello Statuto di autonomia, in combinazione disposto con l'art. 5 del DPR n. 1017/1978 (quote dei finanziamenti statali, determinate dallo Stato sentito il parere della Provincia, da utilizzare, in forma vincolata, d'intesa fra Stato e Provincia stessa; tale intesa si realizza a sua volta attraverso le direttive e i criteri provinciali per il raggiungimento delle finalità della legislazione statale nonché con il diritto del *CIP* di partecipare al processo deliberativo); oppure, in base alla riserva di cui all'art. 15, comma 1, dello Statuto di autonomia, con particolari meccanismi di assegnazione stabiliti dalle norme nazionali sulla programmazione economica. Le misure di finanziamento statali in materie di competenza provinciale devono comunque prevedere in ogni caso “*forme di raccordo*” con la Provincia alla luce del principio di leale collaborazione.²²⁵³

Fino alla “quietanza liberatoria” del 1992 il legislatore provinciale è intervenuto con regolarità nella materia qui esaminata; si vedano al riguardo le seguenti leggi provinciali, che comunque riguardano, almeno in parte, non solo l'incremento della produzione industriale, ma anche ulteriori settori economici (quali commercio, artigianato, agricoltura, turismo): legge provinciale 22 dicembre 1972, n. 45,²²⁵⁴ legge provinciale 22 dicembre 1972, n. 46,²²⁵⁵ legge provinciale 2 marzo 1973, n. 10,²²⁵⁶ legge provinciale 6 novembre 1973, n. 66,²²⁵⁷ legge provinciale 28 novembre 1973, n. 79,²²⁵⁸ legge provinciale 16 gennaio 1976, n. 5,²²⁵⁹ legge provinciale 24 marzo 1982, n. 9,²²⁶⁰ legge provinciale 15 aprile 1991, n. 9.²²⁶¹

²²⁵³ C. Cost. – sentenza n. 109/1993 CID pt. 3: “[...]quando la concessione delle agevolazioni da parte del Ministro dell'industria interferisce con competenze attribuite alle Regioni a statuto ordinario e alle Province autonome, il relativo potere non può essere esercitato senza che sia previsto un adeguato strumento di collaborazione tra Stato e Regioni (o Province autonome).”

²²⁵⁴ BUR n. 3 del 16.1.1973 (“Provvedimenti per l'apprestamento di aree per impianti produttivi”).

²²⁵⁵ BUR n. 3 del 16.1.1973 (“Provvidenze per favorire l'incremento delle attività industriali”).

²²⁵⁶ BUR n. 15 del 3.4.1973 (“Iniziative promozionali e produttivistiche per l'artigianato, l'industria, l'agricoltura ed il turismo” – partecipazione diretta o indiretta della Provincia autonoma a fiere, mostre, esposizioni, convegni e altre manifestazioni propagandistiche o promozionali interne ed estere al fine di valorizzare la produzione e favorire il collocamento dei prodotti).

²²⁵⁷ BUR n. 50 del 20.11.1973 (“Nuove agevolazioni per la predisposizione di aree destinate ad insediamenti del settore di produzione secondaria”).

²²⁵⁸ BUR n. 54 del 18.12.1973 (“Iniziative per l'incremento economico e della produttività”).

²²⁵⁹ BUR n. 5 del 3.2.1976 (“Integrazione del fondo rischi del Consorzio garanzia collettiva fidi fra le piccole e medie industrie della Provincia di Bolzano – Società cooperativa a responsabilità limitata”).

²²⁶⁰ BUR n. 15 del 6.4.1982 (“Anticipazione finanziaria per mutui agevolati al settore industriale erogabili tramite l'Istituto Mediocredito Trentino-Alto Adige – Investitionsbank Trentino-Südtirol”).

Una delle più importanti disposizioni in materia è tuttavia la legge provinciale 8 settembre 1981, n. 25, recante “*Interventi finanziari della Provincia autonoma di Bolzano nel settore industriale*”²²⁶²; essa stabiliva infatti gli obiettivi di politica industriale ai sensi dell’art. 2 della legge n. 675/1977 (art. 1) e le direttive per il raggiungimento degli obiettivi stessi (art. 2), dando così attuazione alla disposizione di cui all’art. 5, comma 1, del DPR n. 1017/1978. L’art. 4 della l.p. n. 25/1981 disciplinava la competenza a deliberare le disposizioni di dettaglio per l’attuazione delle direttive nonché i diritti di partecipazione del *CIP* ai sensi dell’art. 5, commi 2 e 4, del DPR n. 1017/1978. Venivano inoltre istituiti un comitato di coordinamento (art. 5) e una commissione tecnico-consultiva (art. 6) e concretamente definite le forme di finanziamento delle iniziative industriali (fra le provvidenze di cui all’art. 7 della l.p. n. 25/1981, come modificato dall’art. 3 della l.p. 31 luglio 1987, Nr 17²²⁶³, rientrano, fra l’altro, i mutui agevolati, i contributi sugli interessi per finanziamenti delle aziende di credito, i contributi all’autofinanziamento, i contributi per l’allestimento o la realizzazione diretta delle infrastrutture nelle zone per insediamenti produttivi, le agevolazioni su operazioni leasing e CONFIDI (Consorzio Garanzia Collettiva Fidi tra le piccole e medie industrie della Provincia di Bolzano, soc. coop. a r.l.) e i contributi al CONFIDI per l’integrazione del fondo rischi. Le agevolazioni potevano essere concesse fra l’altro per i seguenti interventi: risparmio energetico e sviluppo dell’utilizzo delle fonti di energia rinnovabili (art.10 l.p. n. 25/1981); tecnologie avanzate (art. 11); ecologia (art. 12); ristrutturazione (art. 13); riconversione (art. 22); promozione delle attività industriali (art. 28).

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

²²⁶¹ BUR n. 19 del 30.4.1991 (“*Costituzione di fondi di rotazione per l’incentivazione delle attività economiche*”).

²²⁶² Num. straord. del BUR n. 46 del 17.9.1981.

²²⁶³ BUR n. 37 del 18.8.1987.

Nel periodo compreso fra il 1992 e il 2001 non si registrano pronunce della Corte costituzionale sulla competenza provinciale di cui all'art. 9, comma 1, n. 8, dello Statuto di autonomia.

Tale competenza è stata esercitata, fra l'altro, con legge provinciale 10 dicembre 1992, n. 44²²⁶⁴, e 5 aprile 1995, n. 8²²⁶⁵. Assume altresì rilievo, ai fini in esame, il capo V della legge urbanistica provinciale (l.p. n. 13/1997²²⁶⁶, che esula dalla presente trattazione); tale capo disciplina le zone per insediamenti produttivi, destinate, ai sensi dell'art. 44, comma 1, anche all'insediamento di attività industriali. Fra le ulteriori disposizioni rilevanti in materia vanno inoltre annoverati gli art. 35-quinquies e 35-sexies della l.p. n. 20 agosto 1972, n. 15²²⁶⁷, relativi agli incentivi per l'acquisizione di aree per insediamenti produttivi.

Di fondamentale importanza per la competenza in questione, ad ogni modo, era ed è tuttora la legge provinciale 13 febbraio 1997, n. 4²²⁶⁸, recante "*Interventi della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige per il sostegno dell'economia*" nei settori industria, artigianato, commercio, turismo e servizi. Con tale legge la Provincia ha adottato una disciplina organica degli aiuti in tutti i settori economici eccetto l'agricoltura, facendo espresso rinvio alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato; ai sensi dell'art. 26, comma 1, la legge provinciale n. 4/1997 va infatti notificata e dispiega i propri effetti soltanto in seguito all'esito positivo dell'esame da parte della Commissione europea.

L'art. 2 della l.p. n. 4/1997 prevede, quali forme di aiuto, i contributi a fondo perduto, le agevolazioni in conto interessi e i mutui agevolati; tali aiuti possono essere concessi per i seguenti interventi: investimenti aziendali (artt. 3 e seg.), investimenti ecologico-ambientali (artt. 5 e seg.), ricerca e sviluppo (artt. 7 e segg.), servizi di consulenza, della formazione e della diffusione di conoscenze (artt. 11 e

²²⁶⁴ BUR n. 52 del 22.12.1992 ("*Interventi della Provincia autonoma di Bolzano in favore della ricerca e dello sviluppo nel settore industriale*").

²²⁶⁵ BUR n. 18 del 18.4.1995 ("*Integrazioni a leggi sull'incentivazione delle attività economiche*").

²²⁶⁶ Vedi, al riguardo, anche le considerazioni *sub* IV.8.

²²⁶⁷ Suppl. al BUR n. 39 del 22.8.1972. Inseriti dagli artt. 1 e 2 della l.p. 7.8.1997, n. 10 (BUR n. 39 del 26.8.1997).

²²⁶⁸ BUR n. 13 del 18.3.1997.

segg.), creazione di posti di lavoro (artt. 14 e seg.), salvataggio e ristrutturazioni (art. 16), internazionalizzazione (artt. 19 e seg.).

Gli artt. 17 e segg. del d. lgs. N. 112/1998 hanno trasferito alle Regioni a statuto ordinario le principali funzioni amministrative relative all'industria, tra cui quelle in materia di *“concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere”* (art. 19; restano salve le eccezioni di cui al comma 2 dello stesso art.).

Il legislatore provinciale ha pertanto stabilito, all'art. 23-bis, comma 1, della l.p. n. 4/1997²²⁶⁹, che la Provincia, *“[i]n relazione all'attuazione del “[d. lgs. n. 112/1998]”, possa concedere le provvidenze di cui alla legge 28 novembre 1965, n. 1329²²⁷⁰, nonché eventuali altre agevolazioni recate da leggi dello Stato e non previste dalla legge provinciale stessa. Resta fermo, ove previsto, il divieto di cumulo di aiuti pubblici per le medesime iniziative.*

C. Sviluppi dal 2001

I commi 2 e 3 dell'articolo 117 della Costituzione, come modificato con l. cost. n. 3/2001, non contengono alcun riferimento alla competenza dell'incremento della produzione industriale; fra le materie elencate non compare neppure il concetto di *“industria”* quale ambito di competenza più ampio. Ne consegue che l'intera materia dell'industria – non soltanto, dunque, la promozione, ma anche l'ordinamento del settore – può essere inquadrata fra le competenze residuali delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117, comma 4; ciò è del resto confermato, quanto meno indirettamente, dalla Corte costituzionale.²²⁷¹ In base alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, l'estensione dell'ambito di competenza all'intera materia dell'industria, in forma di

²²⁶⁹ Inserito dall'art. 11 della l.p. n. 7 del 9.8.1999 (suppl. n. 4 al BUR n. 40 del 31.8.1999).

²²⁷⁰ GU n. 311 del 14.12.1965 (*„Provvedimenti per l'acquisto di nuove macchine utensili“*).

²²⁷¹ C. cost. – sentenza n. 336/2005 CID pt. 5: *“Deve, invece, escludersi che vengano in rilievo materie di competenza residuale delle Regioni, ex art. 117, quarto comma, della Costituzione, e segnatamente quelle relative all'industria ed al commercio, troppo labile apparendo il collegamento tra dette materie e le disposizioni censurate.”* Vedi anche sentenza n. 63/2008 CID pt. 4.2.

competenza residuale si sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione, trova applicazione anche per la Provincia di Bolzano.²²⁷²

Secondo la Corte costituzionale, le misure di finanziamento statali di rilevanza macroeconomica si giustificano alla luce della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione:

„L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti de minimis), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale.

Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale [...].²²⁷³

La Corte costituzionale non esclude tuttavia la competenza regionale nei settori industriali oggetto di esame, ben potendo le Regioni intervenire per incentivare lo sviluppo economico con misure calibrate sul proprio ambito territoriale.²²⁷⁴

Con legge 13 dicembre 2006, n. 14²²⁷⁵, il legislatore provinciale ha definito gli interventi di promozione dei settori ricerca e innovazione. Con legge provinciale 9 ottobre 2007, n. 8²²⁷⁶, è stato varato per la prima volta

l'ordinamento dell'industria; è questo un segno tangibile dell'ampliamento della competenza provinciale alla materia dell'industria in generale. La legge provinciale n. 8/2007 definisce i concetti di attività industriale (art. 1) e impresa industriale (art. 2), disciplina l'iscrizione nel registro delle imprese (art. 3) e trasferisce alla

²²⁷² In tal senso, con riferimento alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, cfr. C. Cost. – sentenza n. 165/2007 CID pt. 4.3.

²²⁷³ C. cost. – sentenza n. 14/2004 CID pt. 4. Cfr. anche C. cost. – sentenze n. 77/2005 CID pt. 4.2 e n. 162/2005 CID pt. 3.

²²⁷⁴ C. cost. – sentenza n. 14/2004 CID pt. 6.2. In questo caso si trattava di aiuti di stato de minimis nel settore dell'industria tessile “[...] che, singolarmente considerat[i], possono apparire di entità tale da non trascendere l'ambito regionale, vist[i] nel loro insieme sono suscettibili di assumere rilevanza sul piano macroeconomico e di superare lo scrutinio di costituzionalità.”

²²⁷⁵ Suppl. n. 2 al BUR n. 52 del 27.12.2006. Con d.p.p. 2.4.2008, n. 15 (BUR n. 22 del 27.5.2008) e d.p.p. 11.12.2008, n. 71 (BUR n. 7 del 10.2.2009) sono stati emanati i regolamenti di esecuzione in materia di innovazione e ricerca scientifica.

²²⁷⁶ Suppl. n. 2 al BUR n. 43 del 23.10.2007.

Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano, con i relativi introiti, la competenza per l'applicazione delle sanzioni amministrative previste da norme statali e provinciali in caso di esercizio di un'attività industriale senza il possesso dei requisiti professionali prescritti.

A livello nazionale, gli artt. 23 e segg. del d.l. 22 giugno 2012, n. 83²²⁷⁷, hanno in parte riordinato le misure di finanziamento statali, mirando sostanzialmente a semplificare il sistema degli incentivi; in tale ottica va vista anche l'abrogazione di numerose disposizioni ad opera dell'art. 23, comma 7, in combinato disposto con l'allegato 1 del d.l. n. 83/2012 – cfr., fra le altre, le norme sulle agevolazioni finanziarie di cui alla leggi n. 675/1977 e n. 317/1991.

Ai sensi dell'art. 23, comma 2, del d.l. n. 83/2012, il Fondo speciale rotativo di cui alla legge n. 46/1982 assume la denominazione di *“Fondo per la crescita sostenibile”*, destinato al finanziamento di *“programmi e interventi con un impatto significativo in ambito nazionale sulla competitività dell'apparato produttivo”*. Il comma 3 dello stesso art. prevede che le priorità, le forme e le intensità massime degli aiuti siano individuate con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; le misure sono attivate con bandi o direttive del Ministro dello sviluppo economico.

La limitazione dei programmi e degli interventi agevolabili ai sensi dell'art. 23, comma 2, del d.l. n. 83/1982, alle iniziative con un impatto significativo in ambito nazionale sul piano della competitività dell'apparato produttivo riflette l'incidenza della giurisprudenza costituzionale; per la Corte costituzionale, le misure di sostegno statali si giustificano infatti in base al principio di tutela della concorrenza solo in caso di rilevanza macroeconomica dell'intervento, essendo negli altri casi competenti gli enti territoriali regionali.

²²⁷⁷ Suppl. ord. n. 129 alla GU n. 147 del 26.6.2012. Convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 7.8.2012 (suppl. ord. n. 171 alla GU n. 187 dell'11.8.2012).

In materia di acquisizione di aree per insediamenti produttivi, l'art. 35-quinquies della l.p. n. 15/1972, e succ. modifiche²²⁷⁸, prevede che la Provincia possa concedere incentivi per l'acquisto, in proprietà o tramite leasing, delle suddette aree da parte di imprese del settore industria (o dei settori artigianato e commercio all'ingrosso) per l'insediamento e l'ampliamento delle imprese stesse; i beneficiari sono tenuti al rispetto degli obblighi di cui alla l.p. n. 4/1997. Con l'art. 35-novies della l.p. n. 15/1972²²⁷⁹ è stato invece istituito un *“Fondo di rotazione per il finanziamento dell'acquisto e dell'urbanizzazione primaria di aree produttive”*.

Con deliberazione della Giunta provinciale n. 326 del 18 marzo 2014²²⁸⁰ è stata disposta, fino a revoca della deliberazione stessa, la sospensione parziale dell'accettazione e dell'istruttoria di domande di contributo e finanziamento ai sensi delle leggi provinciali n. 4/1997, n. 9/1991 e n. 15/1972, poiché *“la disponibilità di fondi provinciali è di gran lunga insufficiente per evadere tutte le domande di contributo giacenti [...]”*

D. Conclusioni

Già prima del 1992 la legislazione nazionale, avvalendosi della riserva di cui all'art. 15, comma 1, dello Statuto di autonomia, ha delimitato la competenza provinciale in materia di incremento della produzione industriale e ha ristretto l'ambito di applicazione del procedimento di assegnazione e utilizzo delle quote provinciali dei finanziamenti statali disciplinato dal citato art. 15, comma 1, dello Statuto e dall'art. 5 del DPR n. 1017/1978; la Corte costituzionale ha ritenuto legittimi tali interventi.

Nel periodo compreso fra il 1992 e la riforma del 2001 non sono insorte controversie costituzionali in materia; la Provincia ha tuttavia approvato una legge fondamentale per il sostegno dell'economia: la l.p. n. 4/1997, tuttora in vigore.

²²⁷⁸ Da ultimo sostituito dall'art. 13, comma 1, della l.p. 19.7.2013, n. 10 (suppl. n. 2 al BUR n. 32 del 6.8.2013).

²²⁷⁹ Aggiunto dall'art. 13, comma 3, della l.p. n. 10/2013.

²²⁸⁰ BUR n. 13 del 1.4.2014.

Infine, la riforma costituzionale del 2001 ha condotto a un ampliamento delle competenze provinciali in materia di industria: sussiste ormai, ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione, una competenza residuale della Provincia che include, accanto alla competenza per la promozione dell'industria, anche quella per l'ordinamento della materia. La portata di tale estensione risulta tuttavia ridotta nel settore degli incentivi statali con effetti sul tessuto economico nazionale; la Corte costituzionale ha infatti ravvisato in tale ipotesi una competenza trasversale dello Stato in materia di tutela della concorrenza²²⁸¹, a discapito della competenza regionale.

Simili interventi dello Stato, costituzionalmente legittimi, non escludono tuttavia interventi della Provincia in materia, come ha sottolineato la Corte costituzionale; oltretutto, con riferimento alla Provincia stessa, la *"rilevanza macroeconomica"* delle misure di sostegno parrebbe costituire l'eccezione.

Per tutte le altre misure di sostegno nel settore "industria" sarà da quel momento competente la Provincia di Bolzano. L'ambito di applicazione dell'art. 15, comma 1, dello Statuto di autonomia, in combinato disposto con l'art. 5 del DPR n. 1017/1978, appare peraltro fortemente limitato per quel che concerne l'intesa sull'utilizzo delle quote provinciali dei finanziamenti statali: infatti, poiché le leggi statali in materia di promozione dell'industria sono state in parte abrogate, risulta ormai obsoleto anche il procedimento di assegnazione delle quote provinciali da parte dello Stato, previo parere della Provincia, e di utilizzo di tali quote d'intesa con la Provincia stessa. Tanta più importanza assume dunque, in tale contesto, la disciplina generale che regola i rapporti finanziari fra Stato e Provincia²²⁸².

Complessivamente nella materia in oggetto si registra, a partire dalla "quietanza liberatoria", uno sviluppo ampiamente positivo, da ricondursi, da un lato, al trasferimento di buona parte del settore della promozione industriale nella sfera di interesse delle Regioni – nonché, attraverso l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, della

²²⁸¹ Art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

²²⁸² Vedi, al riguardo, le considerazioni *sub* III.8.

Provincia di Bolzano –, dall'altro all'acquisizione dell'ulteriore competenza relativa all'ordinamento dell'industria.

9. Utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico (art. 9, comma 1, n. 9, StA)

A. Situazione nel 1992

La competenza della Provincia autonoma in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, è stata inserita, in esecuzione della misura 24 del Pacchetto, nel 2° Statuto di autonomia. Detta competenza è stata integrata, sempre in esecuzione della misura 24 del Pacchetto, con l'art. 14, comma 3, StA, secondo cui l'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della Provincia autonoma, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della Provincia in seno a un apposito comitato.

La concreta configurazione della competenza in questione è avvenuta, per gli aspetti generali, con le norme di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 381,²²⁸³ concernente l'urbanistica e le opere pubbliche, nonché, per gli aspetti specifici, con DPR 235/1977,²²⁸⁴ riguardante la produzione e distribuzione di energia elettrica.

a) Generale utilizzazione delle acque

Dopo il trasferimento del demanio idrico alla Provincia autonoma di cui al DPR 115/1973 (art. 8),²²⁸⁵ con esclusione dei fiumi Adige, Drava e Isarco, sono state devolute alla Provincia, con DPR 381/1974, anche tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle relative alla polizia idraulica e alla

²²⁸³ Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche, GU n. 223 del 27.8.1974.

²²⁸⁴ GU n. 146 del 31.5.1977.

²²⁸⁵ Vedi, al riguardo, sub IV 24.

difesa delle acque dall'inquinamento. La competenza in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico è rimasta in capo allo Stato (art. 5 del DPR 381/1974).

La Provincia autonoma ha assunto l'obbligo di tenere un elenco delle acque pubbliche e di compilare e approvare i relativi elenchi suppletivi.

b) Produzione e distribuzione di energia elettrica

In forza dell'art. 1, comma 1, del DPR 235/1977 gli enti locali ottennero il diritto di esercitare, mediante proprie aziende, le attività elettriche di cui alla legge 1643/1962, esclusa l'esportazione e l'importazione di energia elettrica. Secondo l'art. 1, comma 2, del DPR 235/1977 per enti locali si intendevano in primo luogo i comuni e i consorzi di comuni.

Contestualmente l'art. 1, comma 3, del DPR 235/1977 ha stabilito che per la concessione di piccole derivazioni a scopo idroelettrico è data preferenza agli enti locali rispetto all'Enel.

Con l'art. 9 del DPR 235/1977 fu costituito presso il Commissariato del Governo territorialmente competente un comitato di coordinamento delle attività elettriche. Questo comitato paritetico, composto rispettivamente da tre rappresentanti dello Stato e della Provincia autonoma, aveva lo scopo di coordinare le esigenze nazionali e quelle provinciali. Si doveva provvedere al fabbisogno territoriale con la più razionale utilizzazione delle risorse locali (art. 9, comma 1, del DPR 235/1977). Il comitato di coordinamento deliberava, tra l'altro, in ordine al programma del fabbisogno territoriale e al piano tecnico di interconnessione delle reti elettriche (art. 9, comma 3, del DPR 235/1977).

Per il conseguimento delle finalità di cui al primo comma dell'art. 9 del DPR 235/1977, la Provincia autonoma era tenuta, ai sensi dell'art. 10 del DPR 235/1977, a costituire un'azienda speciale con i seguenti compiti: coordinamento tecnico dell'attuazione delle deliberazioni del comitato di coordinamento, controllo tecnico delle aziende distributrici, costruzione e gestione delle linee di interconnessione ad alta tensione comprese le relative sottostazioni di trasformazione nonché acquisizione dall'Enel delle linee elettriche, assistenza tecnica ed amministrativa e servizi comuni a favore delle aziende distributrici e altri compiti attri-

buiti dalle province. Con la costituzione dell'azienda provinciale veniva trasferito all'azienda stessa un contingente del personale in servizio presso l'Enel (art. 10, comma 2, del DPR 235/1977).

L'art. 13 del DPR 235/1977 ha stabilito che in attesa della costituzione delle aziende da parte degli enti locali, allo scopo di assicurare la continuità del servizio attraverso il passaggio unitario e contestuale degli impianti di distribuzione dell'Enel e del relativo personale in servizio nel territorio della Provincia autonoma, le aziende provinciali di cui all'art. 10 del DPR 235/1977 possono provvedere transitoriamente per conto dei suddetti enti locali al servizio di distribuzione nelle aree attualmente servite dall'Enel, assumendo il relativo personale.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

La competenza provinciale in oggetto è stata modificata, in particolare, con le norme di attuazione di cui al d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463²²⁸⁶.

a) Generale utilizzazione delle acque

In primo luogo, è stato trasferito alla Provincia autonoma l'intero demanio idrico (art. 8, comma 1, lett. e), del DPR 115/1973) ed è stata eliminata l'esclusione relativa ai grandi fiumi. Contestualmente è stato chiarito che il demanio idrico comprende in ogni caso tutte le acque sotterranee e le acque superficiali, nonché ogni altra acqua individuata come demanio pubblico dalle norme vigenti.

b) Produzione di energia elettrica

La Provincia autonoma esercitò la sua competenza in materia di produzione e distribuzione di energia elettrica appena 20 anni dopo. Con legge provinciale 10 ottobre 1997, n. 14,²²⁸⁷ sono stati emanati dei provvedimenti di attuazione del DPR 235/1977 in materia di produzione e distribuzione di energia elettrica.

La legge provinciale n. 14/1997 persegue l'obiettivo di consentire agli enti locali l'esercizio delle attività elettriche ai sensi dell'art. 1 del DPR 235/1977 (art. 1 della

²²⁸⁶ GU n. 289 del 10.12.1999.

²²⁸⁷ BUR n. 51 del 28.10.1997.

l.p. n. 14/1997). A tal fine la Provincia autonoma è stata autorizzata a promuovere la costituzione ed a partecipare al capitale di una società per azioni, denominata "SEL S.p.A." (art. 2, comma 1, della l.p. n. 14/1997). Nel contempo a questa società sono stati trasferiti i compiti previsti in capo all'azienda provinciale di cui all'art. 10 del DPR 235/1977 (art. 2, comma 2, della l.p. n. 14/1997). Tra questi rientrano, oltre che i compiti di coordinamento e controllo tecnico, la costruzione e gestione delle linee di interconnessione ad alta tensione comprese le relative sottostazioni di trasformazione per la consegna alle aziende distributrici al fine di assicurare l'interscambio nel territorio provinciale, nonché l'acquisizione dall'ENEL delle linee aventi la stessa funzione ed indicate nel piano tecnico. La società è stata inoltre autorizzata a provvedere transitoriamente, per conto degli enti locali di cui all'art. 1 del DPR 235/1977, al servizio di distribuzione dell'energia elettrica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 del DPR 235/1977.

Con d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463,²²⁸⁸ le norme di attuazione di cui al DPR 235/1977 sono state sostanzialmente modificate e, nel contempo, estese alla materia dell'energia. La denominazione della competenza di cui all'art. 9, comma 1, n. 9, StA è rimasta tuttavia invariata.

L'art. 01, comma 1, del DPR 235/1977 trasferisce alle Province autonome, per il rispettivo territorio, le funzioni in materia di energia. Queste funzioni sono esercitate nei limiti di cui agli artt. 8, 9 e 16 StA. Esse sono ampie e concernono, secondo l'art. 01, comma 2, del DPR 235/1977, le attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia. A norma dell'art. 01, comma 3, del DPR 235/1977 restano, tuttavia, riservati allo Stato determinati compiti e funzioni, tra cui quelli relativi alle reti per il trasporto dell'energia elettrica costituenti la rete di trasmissione nazionale con tensione superiore a 150 KV nonché la regolamentazione dell'esportazione e dell'importazione di energia.

L'art. 1, comma 1, del DPR 235/1977 è stato modificato nel senso che le attività elettriche comprendono anche l'esportazione e l'importazione di energia elettrica.

Con l'art. 1/bis del DPR 235/1977 alla Provincia autonoma è stato demandato, per il suo territorio, l'esercizio delle funzioni già esercitate dallo Stato in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico. Queste vanno disciplinate, con legge provinciale, nel rispetto del diritto dell'Unione e degli obblighi internazionali nonché dell'art. 117, comma 2, Cost e dei principi fondamentali delle leggi dello Stato.

Con l'art. 1/ter del DPR 235/1977 alla Provincia autonoma sono state trasferite, a decorrere dal 1° gennaio 2000, le funzioni statali in materia di concessioni del servizio pubblico di distribuzione dell'energia elettrica realizzato o da realizzare nel suo territorio.

C. Sviluppi dal 2001 in poi

Dal 2001 le significative modifiche della competenza in questione sono state introdotte dalla riforma della Costituzione operata con legge costituzionale n. 3/2001.

a) Generale utilizzazione delle acque

A partire dalla riforma costituzionale del 2001 la regolamentazione delle concessioni di derivazione d'acqua, escluse quelle a scopo idroelettrico, deve avvenire nel rispetto della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente.²²⁸⁹ La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della legge provinciale 21 giugno 2011, n. 4,²²⁹⁰ per violazione di detta competenza esclusiva. Questo articolo prevedeva che tutte le concessioni di derivazione d'acqua, ad eccezione di quelle a scopo idroelettrico, alla loro scadenza fossero, in linea di principio, rinnovate per un periodo di 30 anni.²²⁹¹

b) Produzione di energia elettrica

²²⁸⁸ GU n. 289 del 10.12.1999.

²²⁸⁹ C. cost. – sentenza n. 114/2012.

²²⁹⁰ BUR n. 28 del 12.6.2011.

²²⁹¹ Vedi, al riguardo, sub IV 24.

Nel 2005 la Corte costituzionale ha rilevato, per la prima volta, che le competenze statutarie in materia di energia sono meno ampie rispetto a quelle riconosciute in tale materia alle Regioni dall'art. 117, comma 3, Cost. Pertanto, alla Provincia autonoma spetta una competenza legislativa concorrente identica a quella delle Regioni a statuto ordinario.²²⁹² Inoltre, anche le competenze amministrative regionali fondate sull'art. 118 Cost sono più ampie rispetto a quelle spettanti alla Provincia autonoma sulla base del DPR 235/1977, così modificato dal d.lgs. 463/1999.²²⁹³ Ne consegue che, in ragione della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001,²²⁹⁴ le competenze più favorevoli delle Regioni a statuto ordinario in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sancite dagli artt. 117 e 118 Cost, sono da estendere alle Province autonome. Quindi, la competenza statutaria sancita dall'art. 01 del DPR 235/1977, così modificato dal d.lgs. 463/1999, rientra nella potestà legislativa e amministrativa concorrente di cui al titolo V Cost, cosicché le questioni sulla competenza vanno ricondotte solo a tale potestà.²²⁹⁵

L'esercizio di questa competenza legislativa concorrente della Provincia autonoma deve avvenire, tra l'altro, nel rispetto delle potestà legislative esclusive dello Stato. Tra queste figura, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost, la tutela della concorrenza. Questa risulta violata, quando una disposizione provinciale come quella dell'art. 3, commi 1 e 3, della l.p. n. 4/2011 prevede che, ai fini di migliorare lo stato di qualità ambientale dei corsi d'acqua interessati, i titolari di due o più concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico esistenti, relative ad impianti consecutivi, possano richiedere l'accorpamento delle stesse e che quale termine di scadenza delle concessioni accorpate sia fissata la scadenza della concessione con la durata residua più lunga. Secondo la Corte costituzionale, infatti, tali concessioni devono essere attribuite tramite una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione.

²²⁹² C. cost. – sentenza n. 383/2005.

²²⁹³ C. cost. – sentenze n. 165/2011 e n. 275/2012.

²²⁹⁴ Vedi, al riguardo, sub III 5.E.

In generale, l'esercizio della competenza concorrente della Provincia autonoma in materia di energia deve coesistere con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e con la competenza primaria della Provincia in materia di tutela del paesaggio.²²⁹⁶²²⁹⁷

D. Conclusioni

A partire dal 1992 la competenza della Provincia autonoma in materia di utilizzazione delle acque pubbliche è stata sostanzialmente ampliata. Essa si è estesa ai corsi d'acqua Adige, Drava e Isarco, originariamente esclusi, alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico e – in generale – alla materia dell'energia. Le funzioni legislative e amministrative concernenti quest'ultima materia sono state oggetto di un ampliamento sostanziale in virtù della clausola di maggior favore prevista dalla legge cost. n. 3/2001. L'esercizio della competenza provinciale così ampliata è ora tuttavia sottoposto ai limiti derivanti dalle competenze trasversali dello Stato.

²²⁹⁵ C. cost. – sentenza n. 165/2011.

²²⁹⁶ Vedi, al riguardo, sub IV 6.

²²⁹⁷ C. cost. – sentenza n. 275/2011.

10. Igiene e sanità, compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (art 9, n. 10, StA)

A. Situazione al 1992

Nel 1972 la competenza legislativa primaria in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, originariamente ascritta alla Regione ai sensi dell'art. 4, n. 12, del 1° Statuto di autonomia, in attuazione della misura del Pacchetto n. 26 fu attribuita alla Provincia autonoma quale competenza legislativa secondaria (art. 9 n. 10 StA) assieme alla materia "igiene e sanità", spettante alle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117 Cost. Ai sensi dell'art. 4, n. 7, StA la materia "ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri" è rimasta in capo alla Regione quale competenza primaria. La norma di attuazione relativa alla materia igiene e sanità è costituita dal DPR 28 marzo 1975, n. 474²²⁹⁸, modificata e integrata dal DPR 26 gennaio 1980, n. 197,²²⁹⁹ e nel 1992 dal d.lgs. n. 267/1992. La competenza legislativa della Provincia autonoma al 1992 è molto ampia e comprende la competenza di disciplinare l'attività concreta degli enti operanti in ambito sanitario a tutela della salute delle persone.²³⁰⁰ Riguardo al suo ambito di applicazione, deve essere bilanciata con la competenza primaria della Regione ai sensi dell'art. 4 n. 7 StA. La potestà legislativa primaria della Regione comprende ai sensi del primo comma dell'articolo 2 DPR n. 474/1975²³⁰¹ la disciplina del modello di organizzazione delle istituzioni e degli enti sanitari, prevedendo anche un modello astratto delle organizzazioni²³⁰², mentre alle Province autonome, ai sensi del secondo comma dell'articolo 2 DPR n. 474/1975 *"competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari; nell'esercizio di tali potestà esse devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienicosanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards*

²²⁹⁸ Suppl. ord. alla GU n. 252 del 20.9.1975.

²²⁹⁹ GU n. 141 del 24.5.1980.

²³⁰⁰ *Reggio d'Aci* (1994) 221.

²³⁰¹ Come modificato dall'art 2 d.lgs. n. 267/1992.

²³⁰² *Tanas*, Igiene e sanità in *Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Università degli Studi di Trento* (a cura di), Commentario delle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia (1995) 365.

minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria.” Inoltre, ai sensi del terzo comma dell’articolo 2 del DPR n. 474/1975, le competenze delle Province “relative allo stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni ed enti di cui al secondo comma sono esercitate nei limiti previsti dallo statuto.”

La materia di competenza „igiene“ comprendeva tutti i provvedimenti esclusivamente di carattere preventivo, necessari a creare condizioni di vita non dannose per la salute²³⁰³. Ne fanno parte i provvedimenti che in generale hanno per oggetto la tutela dell’ambiente, ad esempio a prevenzione di inquinamenti di ogni genere,²³⁰⁴ di tutela dell’acqua potabile, di smaltimento rifiuti o di prevenzione di malattie infettive.

L’ambito “sanità” comprendeva tutte le attività incentrate su promozione, mantenimento e recupero della salute (psichica o fisica); in questo contesto l’assistenza sanitaria e ospedaliera occupa un ruolo centrale.²³⁰⁵

L’art 1, comma 1, del DPR n. 474/1975 stabilisce, che *“le attribuzioni dell’amministrazione dello Stato in materia di igiene e sanità, ivi compresa l’assistenza sanitaria ed ospedaliera, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle province di Trento e di Bolzano con l’osservanza delle norme del presente decreto.”* Rientrano qui anche le attribuzioni collegate all’apertura, gestione e titolarità delle farmacie. La gestione e apertura di farmacie e i relativi concorsi di appalto delle stesse sono stati disciplinati con legge n. 361/1991 e la Provincia ha esercitato le proprie competenze con legge provinciale n. 29/1983; i principi contenuti nella normativa statale trovano applicazione anche alla Provincia autonoma.²³⁰⁶

²³⁰³ *Reggio d’Aci* (1994) 221 f.

²³⁰⁴ Corte cost. sentenza n. 154/1977 CID riguardo all’inquinamento; ma anche Corte cost. sentenza n. 305/1988 CID pt. 4 per l’attuazione della normativa CE sulla qualità delle acque di balneazione.

²³⁰⁵ *Reggio d’Aci* (1994) 223.

²³⁰⁶ Corte cost. sentenza n. 352/1992 CID pt. 4.

L'art. 3, comma 1, del DPR n. 474/1975²³⁰⁷ elenca le competenze statali che restano salve: i rapporti internazionali in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, ivi compresa la profilassi internazionale; la sanità aerea e di frontiera, comprese le misure quarantenarie; cliniche ed istituti universitari di ricovero e cura e gli istituti di ricovero e cura riconosciuti a carattere scientifico con decreto del Ministro per la sanità di concerto per il Ministro per la pubblica istruzione, sentita la Provincia interessata; ricerca e sperimentazione scientifica di rilevanza nazionale svolte da appositi istituti in ordine all'origine, evoluzione, prevenzione e cura delle malattie; produzione, commercio, vendita e pubblicità dei prodotti chimici usati in medicina, dei preparati farmaceutici, preparati galenici, specialità medicinali, vaccini, virus, sieri, tossine e prodotti assimilati, emoderivati, presidi medicochirurgici e prodotti assimilati; coltivazione, produzione, impiego, commercio all'ingrosso, importazione, esportazione e transito, acquisto, detenzione e somministrazione di sostanze stupefacenti e di sostanze psicoattive e loro derivati; produzione e commercio dei prodotti dietetici e degli alimenti per la prima infanzia; aspetti igienico-sanitari: della produzione, commercio di sostanze alimentari e bevande e dei relativi additivi, coloranti, surrogati e succedanei; dei fitofarmaci e dei presidi delle derrate alimentari immagazzinate; dei mangimi, integratori ed additivi nella alimentazione degli animali; produzione ed impiego pacifico dell'energia nucleare; professioni sanitarie, ordini e collegi professionali ed esami di idoneità per l'esercizio della professione medica negli ospedali; nella provincia di Bolzano, tali esami possono essere effettuati osservandosi l'articolo 5 del DPR 26 gennaio 1980, n. 197 (...); omologazione di macchine, di impianti e di mezzi personali di protezione; non è attività di omologazione quella di verifica e controllo di macchine, impianti e mezzi installati nella regione; vigilanza per l'applicazione delle norme relative alla previdenza e alle assicurazioni sociali; vigilanza e tutela del lavoro eccettuate le attribuzioni delle Province ai sensi dell'articolo 9, numeri 4 e 5 StA, nonché quelle inerenti all'esercizio della competenza provinciale prevista dall'articolo 10 StA; organizzazione sanitaria militare; servizi sanitari istituiti per le

²³⁰⁷ Nv art. 2 DPR n. 197/1980 ovvero art 1 d.lgs. N. 268/1992.

Forze armate ed i Corpi di polizia, per il Corpo degli agenti di custodia e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché ai servizi dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato relativi all'accertamento tecnico-sanitario delle condizioni del personale dipendente.

Restano altresì di competenza dello Stato le norme relative al riscontro diagnostico, alla ammissibilità del prelievo di parti di cadavere a scopo terapeutico e all'ammissibilità del trapianto di organi e tessuti da persone viventi (art. 9 DPR n. 474/1975).

L'art. 4 DPR n. 474/1975 disciplina la fruizione di servizi e istituti dello Stato da parte della Provincia autonoma, gli artt. 5 e 6 del DPR n. 474/1975 riguardano gli uffici dei medici provinciali e dei veterinari provinciali nonché gli ufficiali sanitari (art 6, comma 7, del DPR n. 474/1975). L' art. 8 del DPR n. 474/1975 autorizza la Provincia autonoma a emanare disposizioni di legge in materia di profilassi delle malattie infettive e diffuse per le quali sia imposta la vaccinazione obbligatoria.

Le funzioni attribuite o delegate con l'art. 27 del DPR n. 616/1977 alle Regioni a statuto ordinario, ai Comuni e alle Province in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, passano alle Province autonome ai sensi delle disposizioni del DPR n. 527/1987:

„Assistenza sanitaria ed ospedaliera.

Le funzioni amministrative relative alla materia „assistenza sanitaria ed ospedaliera“ concernono la promozione, il mantenimento ed il recupero dello stato di benessere fisico e psichico della popolazione e comprendono, in particolare, tutte quelle che tendono:

- a) alla prevenzione ed alla cura delle malattie, qualunque ne sia il tipo e la durata;*
- b) alla riabilitazione degli stati di invalidità e di inabilità fisica, psichica e sensoriale, ivi compresa l'assistenza sanitaria e protesica agli invalidi civili, ai sordomuti ed ai ciechi civili;*
- c) alla prevenzione delle malattie professionali ed alla salvaguardia della salubrità, dell'igiene e della sicurezza in ambienti di vita e di lavoro;*
- d) all'igiene degli insediamenti urbani e delle collettività;*
- e) alla tutela igienico-sanitaria della produzione, commercio e lavorazione delle sostanze alimentari e bevande e dei relativi additivi, coloranti, surrogati e succedanei, sulla base degli standard di cui al successivo art. 30, lettera g) ;*
- f) alle autorizzazioni ed ai controlli igienico-sanitari sulle acque minerali e termali nonché sugli stabilimenti termali, ivi comprese le attribuzioni relative al rilascio delle*

autorizzazioni all'esercizio di stabilimenti di produzione e vendita di acque minerali naturali o artificiali, nonché all'autorizzazione alla vendita;

g) all'igiene e alla tutela sanitaria delle attività sportive;

h) alla promozione dell'educazione sanitaria ed alla attuazione di un sistema informativo sanitario, secondo le disposizioni della legge di istituzione del servizio sanitario nazionale;

i) alla formazione degli operatori sanitari, esclusa la formazione universitaria e post-universitaria;

l) all'igiene e assistenza veterinaria, ivi compresa la profilassi, l'ispezione, la polizia e la vigilanza sugli animali e sulla loro alimentazione, nonché sugli alimenti di origine animale.

Sono inoltre compresi nelle materie suddette:

a) i compiti attualmente svolti dalle sezioni mediche e chimiche e dai servizi di protezione antinfortunistica degli ispettorati provinciali e regionali del lavoro nelle materie di cui al presente decreto, ad eccezione di quelle relative a funzioni riservate allo Stato;

b) le funzioni relative alla tutela sanitaria delle attività sportive svolte dalla federazione medico-sportiva italiana; i centri di medicina sportiva del CONI;

c) nel quadro della ristrutturazione dell'associazione italiana della Croce rossa da attuarsi in base alla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale e comunque non oltre il 31 dicembre 1979, saranno trasferite alle regioni le attività sanitarie ed assistenziali svolte dall'ente nei settori di competenza delle regioni con esclusione in ogni caso di quelle attuate in adempimento di convenzioni internazionali o di risoluzioni degli organi della Croce rossa internazionale;

d) tutte le funzioni in materia di assistenza sanitaria comunque svolte da uffici dell'amministrazione dello Stato, con la sola eccezione dei servizi sanitari istituiti per le Forze armate ed i Corpi di polizia, per il Corpo degli agenti di custodia e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco nonché dei servizi dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato relativi all'accertamento tecnico-sanitario delle condizioni del personale dipendente.²³⁰⁸

Nel 1980 le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano furono ampliate con la norma di attuazione DPR n. 197/1980. Si sono aggiunte le attribuzioni in materia di igiene e medicina del lavoro, nonché di prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali (art. 1, comma 2, del DPR n. 474/1975 nv art. 1 DPR n. 197/1980) e vengono attribuite le competenze agli ispettori del lavoro ai sensi degli artt. 8 e 9 del DPR n. 520 del 19. März 1955²³⁰⁹ (tra cui la vigilanza tramite sopralluoghi e la facoltà di diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione

²³⁰⁸ Riguardo al DPR n. 616/1977 vedi in generale sub III.3.B.

²³⁰⁹ GU n. 149 del 1.7.1955.

– art. 1, comma 3, del DPR n. 474/1975 nv art. 1 DPR n. 197/1980). Un'ulteriore attribuzione del DPR n. 197/1980 riguarda gli ispettorati del lavoro (art. 4 DPR n. 197/1980), compresa la possibilità di disciplinare con legge le attribuzioni della Provincia o le competenze trasferite alla Provincia (art. 4, comma 7, del DPR n. 197/1980).

Altrettanto è stata trasferita alla Provincia autonoma di Bolzano la competenza di organizzare gli esami di idoneità per il personale sanitario e di disciplinarli con legge (art. 5 DPR n. 197/1980), per garantire ai candidati l'esercizio del diritto di sostenere le prove di esame in lingua italiana o in lingua tedesca, nonché di garantire la loro valutazione da parte dei componenti la commissione esaminatrice che abbiano adeguata conoscenza delle due lingue.

Secondo l'art. 6 del DPR n. 197/1980 la Provincia autonoma può rilasciare, in base a precise prescrizioni, la dichiarazione di equipollenza dei diplomi o attestati di qualifiche professionali sanitarie ausiliarie acquisite nei Paesi dell'area culturale tedesca da cittadini italiani residenti nella provincia di Bolzano con i corrispondenti titoli previsti in Italia; le suddette dichiarazioni di equipollenza hanno validità nell'ambito del territorio provinciale.

L'art. 7 DPR n. 197/1980 disciplina la facoltà di stipulare apposite convenzioni con cliniche universitarie e ospedali pubblici austriaci, per assicurare una completa assistenza sanitaria ai cittadini nel rispetto delle relative caratteristiche etnico-linguistiche, nonché di stabilire con legge provinciale i casi in cui è ammessa l'assistenza presso le strutture sanitarie con un alto grado di specializzazione.²³¹⁰

L'art. 8 DPR n. 197/1980 reca disposizioni relative alle strutture, nelle quali è possibile assolvere la formazione pratica ai fini del rilascio di titoli di specializzazione sanitaria in Austria.

La disciplina nazionale più significativa nell'ambito della competenza secondaria della Provincia è la legge 23 dicembre 1978, n. 833,²³¹¹ che ha istituito il Servizio sanitario nazionale. L'art. 80, comma 1, della legge n. 833/1978 stabilisce che

²³¹⁰ Vedi art. 25, ultimo comma, della legge n. 833/1978.

restano salve le competenze statutarie delle Regioni a statuto speciale e le competenze spettanti alle Province autonome di Trento e di Bolzano secondo lo Statuto di autonomia e le relative norme di attuazione, così come, per quanto attiene alla Provincia autonoma di Bolzano, anche delle norme relative alla ripartizione proporzionale fra i gruppi linguistici e alla parificazione delle lingue italiana e tedesca. In questo contesto nell'art. 47, comma 10, della legge n. 833/1978 è ancorato il diritto all'indennità di bilinguismo per il personale nella provincia autonoma di Bolzano. In merito al finanziamento si rimanda all'art. 78 dello StA.²³¹² I principi contenuti nella legge n. 833/1978 devono in ogni caso essere rispettati dalla Provincia autonoma di Bolzano.²³¹³

Elemento centrale del Servizio sanitario nazionale è la costituzione delle *Unità sanitarie locali*, alle quali vennero attribuiti anche compiti relativi alla tutela ambientale in generale e alla prevenzione dell'inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo.²³¹⁴

La legge regionale 30 aprile 1980, n. 6,²³¹⁵ stabiliva l'ordinamento delle unità sanitarie e attribuiva tra l'altro alla Giunta provinciale il controllo sugli atti e sugli organi delle suddette unità sanitarie (art. 15 l.r. n.6/1980). La Provincia autonoma ha recepito queste disposizioni con propria legge provinciale 2 gennaio 1981, n. 1, recante "Disciplina del Servizio sanitario provinciale",²³¹⁶ organizzando le unità sanitarie²³¹⁷. La Provincia assegnò i compiti in materia di sorveglianza (monitoraggio) dell'ambiente al servizio di monitoraggio dei provvedimenti già emanati in materia ambientale.²³¹⁸

²³¹¹ GU n. 360 del 28.12.1978. Di rilevanza sono inoltre la legge n. 4/1986, il decreto-legge n. 35/1991 e il DPR n. 761/1979 sulla posizione giuridica del personale.

²³¹² Vedi, al riguardo, sub III.8.

²³¹³ E altrettanto dalla Regione, nel caso si tratti di disposizioni fondamentali di riforme economico-sociali: C.cost. – sentenza n. 274/1988 CID pt. 4; *Bronzetti* (1985) 167.

²³¹⁴ Per questi aspetti vedi sub IV.6.

²³¹⁵ Num. straord. n. 1 al BUR n. 24 del 9.5.1980.

²³¹⁶ Num. straord. Al BUR n. 2 del 9.1.1981.

²³¹⁷ Riguardo alla struttura, basata su un'associazione dei comuni e riguardo alle funzioni delegate ai comuni nella gestione delle unità sanitarie, vedi in particolare l'art. 4 della l.p. n. 1/1981.

²³¹⁸ Art. 20, comma 4, della l.p. n. 1/1981.

Già nel 1981 la Provincia autonoma aveva emanato una serie di disposizioni in materia ambientale.²³¹⁹

La Regione autonoma ha stabilito con legge regionale 20 gennaio 1992, n. 1²³²⁰, che l'organizzazione della sanità può avvenire anche con l'istituzione di aziende speciali indipendenti (art. 1, comma 1), le cui dimensioni, il numero, le modalità di funzionamento e l'organizzazione devono essere disciplinati con leggi provinciali (art. 1, comma 2). In questo modo la Regione si è ritirata da questo ambito a livello di contenuti.

Riguardo alla ripartizione delle competenze nella materia dell'art. 9, n. 10, StA²³²¹, la Corte costituzionale ha rilevato quanto segue:

„Quando si tratti di organizzare un servizio a carattere nazionale, o di regolare una programmazione, o di dettare norme sostitutive e anticipatrici della medesima - ipotesi che concorrono relativamente alle norme in esame - le regole del riparto fra Stato e soggetto di autonomia in tema di legislazione concorrente non possono essere interpretate in modo così rigido da impedire alla legislazione statale di porre in essere strumenti normativi ed organizzatori diretti al perseguimento dei fini generali del servizio o della programmazione, trattandosi in definitiva di norme di coordinamento o sul coordinamento. Tanto deve ritenersi anche se la legislazione concorrente sia attribuita nel quadro di un'autonomia speciale, per definizione particolarmente garantita, e ciò almeno quando, come nel caso, il servizio (si tratta di servizio sociale) e la programmazione rientrino nell'attuazione di un valore assistito da specifica protezione costituzionale.”

La materia di indirizzo e coordinamento, di competenza statale, ancorata nell'art. 5 della legge n. 833/1978, è stata ripetutamente confermata dalla Corte costituzionale in ragione di interessi inscindibili e unitari.²³²²

Disposizioni provinciali fondamentali in materia di sanità sono contenute nella legge provinciale n. 1/1981, più volte modificata, sulla disciplina del servizio sanitario provinciale e inoltre nella legge provinciale 15 gennaio 1977, n. 2, recante “Interventi nel settore socio-sanitario”²³²³, nella legge provinciale 22 novembre

²³¹⁹ Ad es. l.p. n. 12/1973 (tutela del rumore), l.p. n. 61/1973 (tra l'altro smaltimento rifiuti), l.p. n. 63/1973 (tutela delle acque).

²³²⁰ BU n. 3 del 21.1.1992.

²³²¹ Sentenza C.cost. n. 294/1986 CID pt. 5, relativa a una disposizione sui servizi di alta specialità in ambiente sanitario.

²³²² Ad es. Sentenza C. cost. n. 177/1988 CID pt. 2.4.2 relativa all'assegnazione di farmacie; n. 305/1988 CID pt. 4 attuazione della normativa CE; n. 418/1988 CID pt. 5 relativa alla determinazione dei servizi finanziati dal fondo sanitario nazionale; n. 37/1991 CID pt. 7 relativa alla lotta contro l'AIDS.

²³²³ BUR n. 8 del 8.2.1977.

1988, n. 51, sulle misure nel settore socio-sanitario²³²⁴ e nella legge provinciale 13 gennaio 1992, n.1, sull'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e medicina legale²³²⁵.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

A livello di norme di attuazione non si riscontrano nuove disposizioni, neanche riguardo alle norme dell'art. 112 del d.lgs. n. 112/1998 in materia di *“tutela della salute”*.

Con decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992²³²⁶ ebbe luogo un'ampia riforma della sanità a livello nazionale. Per quanto riguarda la sua attuazione, l'art. 19 del d.lgs. n. 502/1992 stabilisce:

„Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ai sensi degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.”

Si rilevano la trasformazione delle unità sanitarie in aziende sanitarie (cfr. art. 3 e segg. del d.lgs n. 502/1992), le ampie funzioni regionali (e, di conseguenza, spettanti alla Provincia) di indirizzo e controllo per quanto riguarda l'organizzazione, l'amministrazione e il finanziamento in materia di sanità (art 2 d.lgs. n. 502/1992), e inoltre le disposizioni per la definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza (art. 1 d.lgs. n. 502/1992).

Il decreto legislativo n. 502/1992 fu modificato e integrato dal decreto legislativo n. 517 del 7 dicembre 1993²³²⁷ e dal decreto legislativo n. 229 del 19 giugno 1999²³²⁸, specialmente in merito ai livelli essenziali di assistenza²³²⁹ (stabiliti nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni con accordo sul piano sanitario nazionale) e alle competenze delle Regioni, anche in materia di finanziamento.²³³⁰

²³²⁴ BUR n. 55 del 6.12.1988.

²³²⁵ BUR n. 4 del 28.1.1992.

²³²⁶ Suppl. ord. n. 137 alla GU n. 305 del 30.12.1992.

²³²⁷ Suppl. ord. n. 113 alla GU n. 293 del 15.12.1993.

²³²⁸ Suppl. ord. n. 132 alla GU n. 165 del 16.7.1999.

²³²⁹ Livelli essenziali di assistenza LEA.

²³³⁰ Riguardo al finanziamento della sanità vedi anche la legge n. 662/1996.

La legge provinciale 29 luglio 1992, n. 30,²³³¹ recava nuove disposizioni sulla gestione delle unità sanitarie, mentre i provvedimenti relativi al personale erano tra l'altro presenti nella legge provinciale 2 maggio 1995, n. 10²³³²; la legge provinciale 9 giugno 1998, n. 5,²³³³ apportava modifiche nell'ambito della formazione sanitaria ed altre norme in materia socio-sanitaria.

Con il referendum abrogativo del 18 marzo 1993 i compiti delle unità sanitarie in materia ambientale furono estrapolati dalla materia di cui all'art. 9, n. 10, StA. Con legge 21 gennaio 1994, n. 61,²³³⁴ fu istituita l'agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA); con legge provinciale 19 dicembre 1995, n. 26,²³³⁵ la Provincia autonoma ha istituito l'Agenzia provinciale per l'espletare le funzioni di interesse provinciale per la protezione dell'ambiente (per gli ulteriori sviluppi vedi le considerazioni al capitolo IV.6.).

Con decreto-legge 20 giugno 1997, n. 175,²³³⁶ fu disciplinata l'attività libero-professionale intramuraria e extramuraria dei dipendenti delle aziende sanitarie, che tuttavia fu dichiarata non applicabile alla Provincia autonoma, non trattandosi di una modalità di espletamento della professione e essendo di competenza della Provincia la disciplina dell'utilizzo delle strutture sanitarie²³³⁷. Con il comma 7 e seg. dell'art. 74 della legge 23 dicembre 1998, n. 448,²³³⁸ fu stabilita l'esclusività delle prestazioni mediche per l'Azienda sanitaria.

Con legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7,²³³⁹ fu compiuto un riordinamento del servizio sanitario provinciale; fu tra l'altro istituita l'Azienda sanitaria della provincia che *“assume le attribuzioni previste per le aziende sanitarie dalla normativa vigente, nonché quelle contenute nel Piano sanitario provinciale”* (art. 5, comma 3, della l.p. n. 7/2001).

²³³¹ BUR n. 33 del 11.8.1992.

²³³² BUR n. 24 del 16.5.1995.

²³³³ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 26 del 23.6.1998.

²³³⁴ Legge di conversione, con modificazioni e integrazioni, del decreto-legge n. 496/1993; GU n. 21 del 27.1.1994.

²³³⁵ BUR n. 1 del 2.1.1996.

²³³⁶ GU n. 144 del 23.6.1997. Convertito con legge n. 272/1997.

²³³⁷ C. cost. Sentenza n. 63/2000 CID pt. 12.

²³³⁸ GU n. 302 del 29.12.1998.

²³³⁹ Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 12 del 20.3.2001.

La giurisprudenza della Corte costituzionale si è occupata principalmente dei seguenti argomenti: gestione e amministrazione delle strutture sanitarie; attività professionale all'interno o all'esterno delle strutture sanitarie; formazione in ambito sanitario; finanziamenti; competenza dello Stato di indirizzo e coordinamento. L'ambito di applicazione dell'art. 2, commi 2 e 3, del DPR n. 474/1975, e quindi la gestione e amministrazione delle strutture sanitarie è stato oggetto di molteplici sentenze, tra l'altro rientrano nelle attribuzioni della Provincia ai sensi dell'art. 9, n. 10, StA, le seguenti materie: trasfusione del sangue²³⁴⁰, cure oncologiche e palliative,²³⁴¹ vigilanza delle attività e degli organi delle unità sanitarie,²³⁴² i contratti collettivi per il personale²³⁴³ e la garanzia del bilinguismo,²³⁴⁴ ma anche la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande²³⁴⁵. Per quanto concerne la disciplina dell'espletamento dell'attività professionale all'interno o all'esterno delle strutture sanitarie, la Corte costituzionale ha rilevato che questa rientra nella competenza della Provincia autonoma.²³⁴⁶ Per le competenze concernenti la formazione dei medici di base si rimanda alle considerazioni riguardo all'art. 8, n. 29, StA. È stata confermata la competenza ai sensi dell'art. 3 DPR n. 474/1975 per l'espletamento degli esami di stato di idoneità,²³⁴⁷ come anche di attuazione delle norme UE in materia.²³⁴⁸ Nell'ambito delle finanze è stata confermata l'attribuzione dello Stato di escludere la Provincia autonoma dai finanziamenti nel settore.²³⁴⁹ Per quanto riguarda l'indirizzo e il coordinamento statale dell'esercizio delle competenze provinciali è stata più volte rimproverata la violazione degli art. 2 e 3 del decreto legislativo n. 266/1992 e i decreti ministeriali in materia sono

²³⁴⁰ C. cost. - sentenza n. 420/1999 CID pt. 2 segg.

²³⁴¹ C. cost. - sentenza n. 272/2001 CID pt. 2.

²³⁴² C. cost. - sentenza n. 228/1993 CID pt. 2.

²³⁴³ C. cost. - sentenza n. 315/2001 CID pt. 2.

²³⁴⁴ C. cost. - sentenza n. 373/1995 CID pt. 3.

²³⁴⁵ C. cost. - sentenza n. 121/1997 CID pt. seg.

²³⁴⁶ C. cost. - sentenza n. 63/2000 CID pt. 12 riguardo all'attività libero-professionale all'interno delle strutture sanitarie. Il conflitto analogo sull'attività extramuraria fu dichiarato estinto in base alla disposizione statale (L. 448/1998), che prevedeva l'attività esclusiva all'interno delle strutture sanitarie (CID pt. 10).

²³⁴⁷ C. cost. - sentenza n. 352/1998 CID pt. 2.

²³⁴⁸ C. cost. - sentenza n. 406/2001 CID pt. 2.

²³⁴⁹ C. cost. - sentenza n. 357/1993 CID pt. 2 seg. Vedi anche capitolo III.8 (Autonomia finanziaria).

stati dichiarati anticostituzionali, inoltre si è registrata l'inapplicabilità delle norme dello Stato alla Provincia autonoma.²³⁵⁰

C. Sviluppi dal 2001

Secondo il riformato articolo 117, comma 3, della Costituzione, alle Regioni è attribuita potestà legislativa concorrente in materia di "tutela della salute", mentre ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m, della Costituzione, lo Stato ha potestà legislativa esclusiva (e, di conseguenza, potestà regolamentare) nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Sono state ripetutamente integrate sia la norma di attuazione DPR n. 474/1975, sia la norma di attuazione n. 197/1980. Nel 2004 con norma di attuazione d.lgs. n. 283/2004 furono estese le deleghe in materia di vigilanza per l'applicazione delle norme relative alla previdenza e alle assicurazioni sociali e alla vigilanza e tutela del lavoro.²³⁵¹

Nel 2006, con norma di attuazione d.lgs. 12 aprile 2006, n. 168,²³⁵² viene delegato l'esercizio delle funzioni amministrative conferite alle Regioni ai sensi del d.lgs. n. 112/1998 (vedi art. 7 DPR n. 474/1975 nv art. 3 d.lgs. n. 168/2006), elencando espressamente *"la corresponsione degli indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni, trasfusioni e somministrazione di emoderivati"* salvo che questa funzione già non spetti alla Provincia autonoma.

Come clausola generale fu inserita la formula *"ferme restando in ogni caso le ulteriori competenze a esse riconosciute ai sensi della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3."*

Con decreto legislativo n. 168/2006 furono inoltre introdotte disposizioni sulla costituzione di una sede dell'UVAC (*Ufficio Veterinario per gli Adempimenti Comunitari*) e di una sezione distaccata dell'USMAF (*Ufficio di sanità marittima, aerea e*

²³⁵⁰ C. cost. - sentenze n. 121/1997 CID pt. 3 seg.; n. 63/2000 CID pt. 7 e CID pt. 12; n. 272/2001 CID pt. 2 seg.

²³⁵¹ Art. 3, comma 1-bis DPR n. 197/1980 nv d.lgs. n. 283/2004.

²³⁵² GU n. 108 del 11.5.2006.

di frontiera), al fine di assicurare il coordinamento tra le funzioni in materia di igiene e sanità pubblica spettanti alle Province Autonome di Trento e di Bolzano e quelle spettanti agli organi statali ai sensi dell'articolo 3, DPR n. 474/1975, con particolare riferimento agli animali vivi, ai prodotti alimentari di origine animale, ai prodotti alimentari di origine non animale e ai prodotti non destinati all'alimentazione ma soggetti a controllo sanitario, sia di origine comunitaria movimentati fra gli Stati membri sia provenienti da Paesi terzi (Art 3-bis DPR n. 474/1975 nv art. 1 d.lgs. n. 168/2006²³⁵³). Inoltre l'art. 4-bis del DPR n. 474/1975 nv art. 2 d.lgs. n. 168/2006, stabilisce che il reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti e degli internati negli istituti penitenziari ubicati nel territorio delle Province Autonome di Trento e di Bolzano è assicurato attraverso l'azione integrata delle Province Autonome medesime e dello Stato, che collaborano nell'esercizio delle attività di rispettiva competenza e stipulano convenzioni per questi fini.

Nel 2010 - con norma di attuazione d.lgs. n. 255/2010 - le competenze della Provincia furono estese alle funzioni di assistenza sanitaria alle persone detenute e internate negli istituti penitenziari nonché a quelle relative ai servizi minorili per la giustizia, comprese quelle concernenti il rimborso alle comunità terapeutiche (per i tossicodipendenti, i minori affetti da disturbi psichici) delle spese sostenute per il mantenimento, la cura e l'assistenza medica dei detenuti.²³⁵⁴

Tra le disposizioni provinciali fondamentali emanate a partire dal 2001 si annoverano la legge provinciale 3 luglio 2006, n. 6 (Tutela della salute dei non fumatori e disposizioni in materia di personale sanitario)²³⁵⁵, la legge provinciale 2 ottobre 2006, n. 9 (Modifiche del riordinamento dei servizi sanitario provinciale)²³⁵⁶, la legge provinciale 19 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni in materia cimiteriale e di cremazione)²³⁵⁷, la legge provinciale 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farma-

²³⁵³ Così modificato dall'art. 1, comma 2, lettere a e c, del d.lgs. n. 252/2010.

²³⁵⁴ Art. 1, comma 4, DPR n. 474/1975 nv art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 252/2010.

²³⁵⁵ BUR n. 28 del 11.7.2006.

²³⁵⁶ BUR n. 41 del 10.10.2006.

²³⁵⁷ BUR n. 4 del 24.1.2012.

ceutica)²³⁵⁸ e la legge provinciale 19 giugno 2014, n. 4 (Modifica della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7)²³⁵⁹.

Con sentenza n. 88/2003 la Corte costituzionale non ritenne lo Stato competente a definire ulteriori prescrizioni relative al funzionamento e alla gestione del sistema di assistenza ai tossicodipendenti al di fuori degli standard minimi stabiliti in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni²³⁶⁰.

Sulla questione dell'applicabilità della sospensione di determinate prestazioni sanitarie (blocco delle liste d'attesa) anche alla Provincia autonoma, la Corte costituzionale ha dichiarato con sentenza n. 162/2007, che in ragione della clausola più favorevole contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, sia da applicare alla Provincia la competenza concorrente „tutela della salute“, ancorata nell'art. 117 Cost., subordinando la competenza anche alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.²³⁶¹ La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche in merito agli obblighi informativi o all'istituzione di una commissione da parte dello Stato, essendo, attraverso la partecipazione alla Conferenza permanente Stato-Regioni, soddisfatto il principio della leale collaborazione.²³⁶²

L'obbligo di utilizzo esclusivo del repertorio nazionale generale dei dispositivi medici fu ritenuto costituzionalmente legittimo quale espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica.²³⁶³ Riguardo alle liste d'attesa la Corte ha ritenuto sussistente la competenza della Provincia in merito all'attività di verifica delle liste di attesa, rientrando le liste d'attesa nell'art. 2, comma 2, del DPR n. 474/1975.²³⁶⁴

Quando la Corte costituzionale rilevò un concorso delle competenze ai sensi degli art. 9, n. 10, StA e art. 117, comma 3, Cost., con le competenze esclusive del-

²³⁵⁸ BUR n. 42 del 16.10.2012.

²³⁵⁹ BUR n. 26 del 1.7.2014.

²³⁶⁰ C. cost. sentenza n. 88/2003 CID pt. 2 segg.

²³⁶¹ C. cost. sentenza n. 162/2007 CID pt. 9.

²³⁶² C. cost. sentenza n. 162/2007 CID pt. 11 e CID pt. 12 seg.

²³⁶³ C. cost. sentenza n. 162/2007 CID pt. 16 (in particolare CID pt. 16.4.).

lo Stato, trovarono applicazione le competenze dello Stato sulla base del principio della prevalenza, come nel caso delle disposizioni provinciali relative alla tenuta di cani pericolosi (pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera h, Cost.²³⁶⁵) o della competenza della Guardia di Finanza a irrogare sanzioni amministrative per la mancata o incompleta trasmissione dei dati delle ricette mediche (art. 117, comma 2, lett. r, Cost.²³⁶⁶).

Nell'ambito dell'attività professionale, la Corte costituzionale ritenne che la Provincia autonoma avesse l'obbligo di recepire il diritto di optare per l'esercizio della libera professione medica, ancorato nella disciplina statale ai sensi dell'art. 2-septies del decreto-legge n. 81/2004²³⁶⁷. Trattandosi di un principio fondamentale, la Provincia si sarebbe quindi dovuta adeguare, avendo competenza anche in materia di disciplina dei rapporti di lavoro in ambito sanitario sulla base dell'art. 9, n. 10, StA.²³⁶⁸ Riguardo alla possibilità di stabilire profili professionali (nel caso specifico: massaggiatore/fisioterapista), la Corte rimandò alla propria giurisprudenza sulla competenza concorrente in materia di "professioni" ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, per non riconoscere alla Provincia la competenza sulla disciplina.²³⁶⁹ La Corte costituzionale ritenne la Provincia privata anche della definizione dei requisiti di accesso ai posti con funzioni dirigenziali, trattandosi di principi fondamentali.²³⁷⁰ La definizione dei presupposti per istituzioni che offrono attività di aggiornamento professionale in ambito sanitario, rientra tuttavia nelle competenze della Provincia e si fonda sugli artt. 8, n. 29, e 9, n. 10, StA, e sull'art. 117, commi 4 e 3, Cost.²³⁷¹

La Corte costituzionale ritenne invece l'identificazione delle zone in cui collocare le nuove farmacie di competenza dei Comuni, ai quali essa era stata attribuita nel corso delle liberalizzazioni del 2012,²³⁷² essendo la Provincia competente unica-

²³⁶⁴ C. cost. sentenza n. 80/2007 CID pt. 7 segg.

²³⁶⁵ C. cost. sentenza n. 222/2006 CID pt. 3.

²³⁶⁶ C. cost. sentenza n. 240/2007 CID pt. 7.

²³⁶⁷ GU n. 76 del 31.3.2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 138/2004, GU n. 125 del 29.5.2004.

²³⁶⁸ C. cost. sentenza n. 50/2007 CID pt. 8 f.

²³⁶⁹ C. cost. sentenza n. 449/2006 CID pt. 3.

²³⁷⁰ C. cost. sentenza n. 449/2006 CID pt. 2.3.

²³⁷¹ C. cost. sentenza n. 328/2006 CID pt. 3.1.

²³⁷² Art. 2 legge n. 475/1968 nv art. 11, comma 1, d.l. n. 1/2012.

mente ad adottare i bandi di concorso per i servizi farmaceutici, mentre è lo Stato a stabilire i requisiti per la partecipazione a detti concorsi (cfr. art. 3, n. 5, DPR n. 474/1975).²³⁷³

D. Conclusioni

Nel 1992 la Provincia autonoma disponeva di ampie competenze legislative e amministrative secondarie in materia di igiene e sanità. In origine ricadeva in questo ambito di competenza anche una serie di poteri relativi alla tutela dell'ambiente,²³⁷⁴ che tuttavia non furono ulteriormente definiti con le relative norme di attuazione, DPR n. 474/1975 e n. 197/1980.

Dopo il 1992 le competenze della Provincia autonoma furono integrate con ulteriori attribuzioni. Inoltre modo la competenza della Provincia autonoma di Bolzano fu integrata con altre norme di attuazione ancora prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001.

Con l'entrata in vigore della riforma costituzionale nel 2001 la Corte costituzionale ritenne in parte sostituita la competenza ai sensi dell'art. 9, n. 10, StA, dalla competenza - a suo avviso più ampia - in materia di "tutela della salute" ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, che tuttavia da un lato comporta l'attuazione del principio di prevalenza per la definizione della competenza rilevante, dall'altro l'applicabilità della limitazione implicita delle competenze trasversali dello Stato, le quali limitano l'ambito di applicazione della competenza provinciale.

La limitazione dei principi fondamentali continua a sussistere e limita la Provincia autonoma a livello di contenuti con la prescrizione di nuovi principi (ad. es. relativi alla libera professione dei dirigenti sanitari). Inoltre la Corte costituzionale vede sufficientemente rappresentati gli interessi della Provincia autonoma attraverso la partecipazione alla Conferenza permanente Stato-Regioni, la quale svolge un

²³⁷³ C. cost. sentenza n. 255/2013 CID pt. 6.2 e 7.1

²³⁷⁴ Vedi, al riguardo, le considerazioni sub IV.6.

ruolo fondamentale in materia di sanità, specialmente per quanto riguarda la definizione dei livelli essenziali di assistenza.

Nel complesso, a partire dal 1992, si può constatare un ulteriore ampliamento delle competenze della Provincia autonoma a livello di norme di attuazione. Dal 2001 la Provincia autonoma viene equiparata alle Regioni a statuto ordinario sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, ed è pertanto soggetta anche alle competenze trasversali dello Stato, fatto che nel caso concreto può comportare limitazioni che vanno oltre i principi fondamentali della legislazione statale.

11. Attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature (art. 9, n. 11, StA)

A. Situazione al 1992

A partire dall'entrata in vigore dello Statuto di Autonomia nel 1972 la Provincia autonoma, ai sensi dell'art. 9, n. 11, dello StA, ha competenza legislativa secondaria in materia di "Attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature".

La competenza presenta attinenze con l'urbanistica (art. 8 n. 5 StA), i lavori pubblici (art. 8, n. 17, StA) e il turismo (art. 8 n. 20 StA).²³⁷⁵ I lavori pubblici di impianti e attrezzature per le attività sportive e ricreative non ricadono nell'ambito di competenza più generico dell'art 8 n. 17 StA, ma sono disciplinati attraverso la competenza più specifica qui esaminata.²³⁷⁶ È possibile intravedere un nesso anche tra le attività ricreative e le manifestazioni e attività artistiche, culturali ed educative locali (parte dell'art. 8, n. 4, StA).²³⁷⁷

Inoltre l'art. 102, co. 1, dello StA²³⁷⁸ riconosce alla popolazione ladina il diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative e attività (tra l'altro) ricreative.²³⁷⁹

Con l'art. 8, lettera f, della norma di attuazione DPR n. 115, del 20 gennaio 1973²³⁸⁰, sono stati trasferiti alla Provincia autonoma i "beni dello Stato inerenti alle materie [...] delle attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature".

Un'altra norma di attuazione, DPR n. 475 del 28 marzo 1975,²³⁸¹ riguarda esclusivamente la materia qui trattata. Il DPR n. 475/1975 sancisce all'art. 1 che le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato, esercitate sia direttamente

²³⁷⁵ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub IV.5, IV.17 e IV.20.

²³⁷⁶ *Reggio d'Acì* (1994) 229.

²³⁷⁷ *Id. Bronzetti* (1985) 172. In merito alla relativa competenza vedi le osservazioni sub IV.4.

²³⁷⁸ Sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera mm l.cost. n. 2/2001, ma solo in riferimento alla popolazione mochena e cimbra nei comuni del Trentino e quindi senza alcuna ripercussione sull'Alto Adige a sulla presente analisi: l'art. 102 StA, e succ. modifiche, corrisponde allo stato del 1992.

²³⁷⁹ Esecuzione della misura del Pacchetto n. 93.

²³⁸⁰ Suppl. ord. alla GU n. 101 del 18.4.1973.

dagli organi dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciale, sono esercitate dalla Provincia.

Secondo l'art 2, co. 1, DPR n. 475/1975, resta ferma la competenza del Comitato Nazionale Olimpico C.O.N.I.²³⁸² e delle relative federazioni sportive affiliate alle federazioni internazionali *“limitatamente alle attività competitive programmate che sono disciplinate dall'ordinamento sportivo internazionale”*.

La limitazione dei compiti del CONI e delle federazioni a queste attività competitive per la Provincia significa un importante ampliamento della competenza, dato che in generale al Comitato competono, oltre ai preparativi per la partecipazione ai giochi olimpici, *“la disciplina dell'attività sportiva in generale, la sorveglianza sulle società sportive, l'approvazione degli statuti di queste società sportive, il controllo degli impianti.”*²³⁸³

Ai sensi dell'art 2, co. 2, DPR n. 475/1975, il *CONI* e la Provincia coordinano periodicamente in un programma gli interventi di rispettiva competenza, per garantire un impiego razionale dei mezzi finanziari destinati alle attività sportive ed ai relativi impianti ed attrezzature.

Secondo il comma 3 il *CONI*, d'intesa con la Provincia autonoma di Bolzano, determina annualmente l'ammontare del proprio contributo finanziario, tenendo conto delle esigenze delle attività sportive e dei rispettivi impianti e attrezzature; ai sensi del comma 4 anche l'Istituto per il credito sportivo fissa annualmente, d'intesa *“l'ammontare complessivo e la destinazione dei mutui da concedere nell'ambito del [...] territorio provinciale.”*

Ai sensi del comma 1 dell'art. 3 del DPR n. 475/1975, la Provincia esercita le competenze amministrative degli organi dello Stato *“in ordine agli altri enti, istituzioni ed organizzazioni locali”* che operano nella materia qui analizzata. Il comma 2, in caso di soppressione dei suddetti enti con legge provinciale, prevede il tra-

²³⁸¹ Suppl. ord. alla GU n. 252 del 20.9.1975.

²³⁸² Introdotta e disciplinata con legge n. 426 del 16.2.1942, successivamente nel d.lgs .n. 242 del 23.7.1999.

²³⁸³ *Bonell/Winkler* (2010) 305.

sferimento (su richiesta) del personale dipendente alla Provincia nonché il trasferimento dei beni mobili e immobili al patrimonio della provincia.

Il comma 1 dell'art. 4 DPR n. 475/1975 dispone:

“Fino a quando non sarà diversamente disposto con legge provinciale anche in ordine alle modalità di inquadramento del personale che verrà trasferito ai sensi del successivo comma, gli enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale di cui all'articolo 1 [...] continueranno ad esercitare le proprie attribuzioni e i relativi programmi di attività concernenti tali fini debbono essere preventivamente approvati dalla provincia interessata.”

Ai sensi del comma 2 sono trasferiti alla Provincia sia il personale addetto alle attività che cessano, sia i beni mobili e immobili delle sedi periferiche degli enti pubblici. Ai sensi del comma 3 i *“provvedimenti relativi alla liquidazione ed al trasferimento alle province del patrimonio degli enti [...], nonché al trasferimento del personale, saranno adottati con decreto del Ministro che esercita la vigilanza sull'ente, di concerto con il Ministro per il tesoro e d'intesa con la provincia interessata”* entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge provinciale di cui al primo comma.

L'art. 5 DPR n. 475/1975 dispone che i provvedimenti con assunzione di impegni già sussistente, la liquidazione di ulteriori annualità di spese pluriennali in corso (comma 1) nonché i provvedimenti relativi a finanziamenti già coperti con somme mantenute nel conto dei residui (comma 2: fino al 31 dicembre 1975) restino di competenza degli organi dello Stato.

L'art. 56 e segg. del DPR n. 616/1977 – che in Alto Adige-Südtirol trova applicazione ai sensi del DPR n. 526/1987²³⁸⁴ – ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario competenze amministrative in materia di turismo e industrie alberghiere; in questo contesto furono trasferite alle Regioni a statuto ordinario anche alcune competenze concernenti le attività sportive e ricreative, sebbene queste Regioni non avessero competenza legislativa in materia:

²³⁸⁴ Vedi le considerazioni in merito al capitolo III.3.B della parte generale.

„la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici. Restano ferme le attribuzioni del CONI per l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali. Per gli impianti e le attrezzature da essa promossi, la regione si avvale della consulenza tecnica del CONI” [Art 56 Abs 2 lit b DPR Nr 616/1977]; „la vigilanza sulle attività svolte e sui servizi gestiti, nel territorio regionale, per quanto riguarda le attività turistico-ricreative, dagli automobil club provinciali” (lit c).

Ai Comuni furono invece trasferite le competenze amministrative in materia di „promozione di attività ricreative e sportive“ (art 60, lit a, DPR n. 616/1977).²³⁸⁵

Alle Regioni furono trasferite competenze relative alle attività sportive anche nell'ambito della delega di competenze amministrative in materia di sanità:

„igiene e [...] tutela sanitaria delle attività sportive” (lit g, comma 1, art 27 DPR n. 616/1977); di cui fa parte in particolare la „tutela sanitaria delle attività sportive svolte dalla federazione medico-sportiva italiana; i centri di medicina sportiva del CONI” (lit b, comma 2, art. 27 del DPR n. 616/1977).

a) Sport

Con legge provinciale del 9 agosto 1977, n. 32²³⁸⁶, la Provincia autonoma di Bolzano ha disciplinato le provvidenze per agevolare la realizzazione, la trasformazione, l'ampliamento ed il completamento di impianti sportivi e con legge provinciale 25 novembre 1987, n. 29²³⁸⁷, l'impiego dei mezzi finanziari a favore delle attività sportive, dei relativi impianti e attrezzature.

A livello nazionale furono tra l'altro emanati con decreto legge 3 gennaio 1987, n. 2²³⁸⁸, provvedimenti per la costruzione o l'ammodernamento di impianti sportivi e per la realizzazione o il completamento di strutture sportive di base. Alcune disposizioni del decreto legge furono in seguito impugnate da enti pubblici territoriali regionali;

la Corte costituzionale le riassume come segue:

„[...] le principali questioni di merito [...] concernono l'art. 1, commi 3°, 4° e 5° [...], dove sono previsti vari tipi di intervento statale [...] su impianti sportivi. Tali inter-

²³⁸⁵ Per quanto riguarda il regime particolare del DPR n. 526/1987 relativo alle competenze amministrative generalmente trasferite ai comuni, vedi nuovamente le considerazioni sub III.3.B.

²³⁸⁶ BUR n. 46 del 13.9.1977. Da ultimo modificato dall'art. 4 LP n. 2 del 11.1.1980.

²³⁸⁷ BUR n. 55 del 9.12.1987.

²³⁸⁸ GU n. 3 del 5.1.1987. Convertito, con modificazioni, dalla legge 6.3.1987, n. 65 (GU n. 55 del 7.3.1987).

*venti [...] si distinguono in tre categorie (art. 1, alinea), a seconda che abbiano ad oggetto: a) impianti destinati a ospitare gli incontri dei campionati mondiali di calcio [...] (art. 1 c. 3°); b) impianti destinati 'a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline sportive, con strutture polifunzionali' (art. 1, c. 4° e 5°); c) impianti destinati 'a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva mediante la realizzazione di strutture polifunzionali' (art. 1, c. 4° e 5°). [...], le Province di Bolzano e di Trento limitano la propria impugnazione agli interventi aventi ad oggetto gli impianti di cui alle lettere b e c.*²³⁸⁹

La Corte costituzionale accoglie i ricorsi delle Province autonome e dichiara anti-costituzionali le disposizioni impugnate²³⁹⁰, basandosi sull'art. 9, n. 11, StA e sul DPR n. 475/1975²³⁹¹, interpretando le disposizioni degli artt. 1 e 2 della norma di attuazione come segue:

„[...] le competenze esercitabili dallo Stato attraverso il C.O.N.I. sono limitate [...] alle attività agonistiche (con i relativi impianti e attrezzature) che siano regolate, e non semplicemente riconosciute, dall'ordinamento sportivo internazionale, purché si tratti di competizioni programmate, e non occasionate da particolari circostanze o da particolari momenti; e, [...] significa che le Province di Trento e di Bolzano estendono la loro competenza sulle restanti attività sportive (con i relativi impianti e attrezzature), non importa se agonistiche o non agonistiche. [...]

*Quando l'art. 1, commi 4° e 5°, disciplina tali interventi [art 1, comma 1 lit b e lit c del d.l. n. 2/1987, e succ. mod.] attribuendone la programmazione allo Stato, nella persona del Ministro per il turismo e lo spettacolo, si pone in stridente contrasto con l'art. 9, n. 11, St. T.A.A., come interpretato e determinato dagli artt. 1 e 2, alinea, del d.P.R. n. 745 [475!] del 1975, che affida all'autonomia legislativa provinciale la disciplina e la programmazione delle attività sportive, agonistiche e non, che non hanno un carattere programmato e non sono regolate dall'ordinamento sportivo internazionale.*²³⁹²

La Corte costituzionale respinge anche l'argomento dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale sussisterebbe un interesse nazionale relativamente allo svolgimento di campionati:

*„Di fronte alla contraria e univoca valutazione del legislatore in sede di formulazione delle norme di attuazione dello Statuto l'interprete non può far valere le sue proprie valutazioni, tanto più che non può confondersi la rilevanza sportiva del fenomeno (peraltro di varia natura, svolgendosi i campionati a molteplici livelli: nazionali, regionali, provinciali, anche locali) con quella giuridica.*²³⁹³

²³⁸⁹ C. cost. sentenza n. 517/1987 CID pt. 3.

²³⁹⁰ Ai sensi di C. cost. „art. 1 commi 4° e 5° della legge n. 65 del 1987“ (CID pt. 4.1.), si tratta tuttavia chiaramente delle disposizioni dell'art. 1, commi 4 e 5, d.l. n. 2/1987 così modificato dall'art 1, comma 1, della L. n. 65/1987, visto che l'art. 1 della L. n. 65/1987 è formato solo da tre commi.

²³⁹¹ Nella sentenza definito erroneamente DPR n. 745/1975. Vedi C. cost. ordinanza 688/1988.

²³⁹² C.cost. sentenza n. 517/1987 CID pt. 4.1.

²³⁹³ C.cost. sentenza n. 517/1987 CID pt. 4.1.

Pertanto lo Stato è competente per manifestazioni sportive e i relativi impianti e attrezzature unicamente quando si tratta di gare non solamente riconosciute dall'ordinamento sportivo internazionale (ad. es. campionati nazionali), ma da esso disciplinate (ad. es. campionati europei)²³⁹⁴. Tuttavia la Provincia nella propria legislazione si è sempre limitata agli impianti, alle attrezzature e alla promozione dello sport, senza intervenire nell'ordinamento sportivo internazionale (CONI e associazioni sportive).

La Corte costituzionale dichiara anticostituzionali anche le disposizioni sul finanziamento statale dei provvedimenti, perché ledono gli artt. 78 e 80 dello StA, che attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano il potere di disciplinare in via definitiva con legge il finanziamento negli ambiti di propria competenza²³⁹⁵.

Secondo la Corte costituzionale non sono invece anticostituzionali né la norma nazionale che consente ai Comuni e a altri enti di presentare direttamente al Ministro del Turismo progetti per la costruzione di grandi impianti sportivi al fine di poter attingere al „Fondo investimenti e occupazione (FIO)“²³⁹⁶, né la norma che per i progetti di costruzione o ampliamento degli impianti sportivi dei Comuni o di altri enti prevede un parere del CONI (a livello provinciale o statale, a seconda della portata finanziaria del progetto), in quanto si tratta di un parere tecnico e non sostituisce altri pareri di carattere tecnico-amministrativo degli organi della Provincia²³⁹⁷.

La Provincia aveva impugnato anche un conflitto di competenze relativamente al decreto ministeriale 22 maggio 1987, con il quale erano stati determinati i criteri e parametri per la redazione di un programma annuale dei provvedimenti nell'ambito degli impianti sportivi ai sensi dell'art. 1, comma 4, del d.l. 2/1987. La

²³⁹⁴ Vedi *Rampulla*, La Corte 'si esercita' sullo sport [nota alla sentenza C.cost. n. 517/1987], *Le Regioni* 1988, 431 (454 segg.), che in una nota critica afferma: „La Corte pare aver voluto dimostrare veramente troppo. Da un lato la norma di attuazione faceva riferimento ad attività agonistiche che trovino i loro referenti disciplinatori negli ordinamenti sportivi internazionali e non certo alle sole competizioni direttamente regolate da norme internazionali sportive. Dall'altro, così ragionando, si intesta alle Province autonome il potere di disciplinare con legge non solo gli impianti, ma anche le attività agonistiche dei campionati nazionali delle diverse discipline: a quando, per assurdo, una legge alto-atesina che varii localmente la disciplina del fuorigioco o introduca il 17° atleta in panchina nel calcio?“

²³⁹⁵ Corte cost. – sentenza n. 517/1987 CID pt. 6.1. e CID pt. 6.2.

²³⁹⁶ Corte cost. – sentenza n. 517/1987 CID pt. 9.

Corte costituzionale ravvisa che l'anticostituzionalità di quella norma che rappresentava sia il titolo sia il presupposto per il decreto ministeriale e le deleghe del Ministro in generale comporta anche l'abrogazione del decreto.

La competenza della Provincia autonoma di Bolzano è stata confermata anche dal decreto-legge 2 febbraio 1988, n. 22²³⁹⁸, il quale riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano stabilisce che la disciplina dei provvedimenti inerenti gli impianti è in carico alla Provincia e di conseguenza ad essa vanno assegnati i relativi mezzi finanziari²³⁹⁹. L'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 22/1988, ha modificato l'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 2/1987, in quanto le Province autonome di Bolzano e Trento da quel momento sono esplicitamente escluse dai programmi del Ministro del Turismo.

Inoltre alcune disposizioni del decreto-legge n. 22/1988 prevedono che le Province autonome possano usufruire di diversi finanziamenti sulla base di programmi di misure separati delle Province per le due tipologie di impianti: per *attività agonistiche* e *esercizio dell'attività sportiva* (art. 1, comma 1, lettere a e b del decreto-legge n. 2/1987, e succ. modifiche). Le relative disposizioni furono impugnate dalla Provincia autonoma di Trento, ma la Corte costituzionale non ha potuto rilevare una violazione dell'autonomia finanziaria della Provincia, in quanto questa non sarebbe sottoposta a una programmazione centrale e sarebbe quindi pienamente libera rispetto ai provvedimenti programmati²⁴⁰⁰. Il finanziamento da parte dello Stato, la suddivisione degli impianti in due categorie e la stesura di due programmi di misure separati, prevista dalla normativa statale, non è stata tuttavia impugnata²⁴⁰¹.

In seguito il legislatore provinciale con l.p. 17 agosto 1989, n. 5,²⁴⁰² ha disciplinato l'utilizzo dei contributi statali (art.1) e autorizzato la Cassa Depositi e Prestiti a

²³⁹⁷ Corte cost. – sentenza n. 517/1987 CID pt. 10.

²³⁹⁸ GU n. 27 vom 3.2.1988. Convertito, con modificazioni, dalla legge 21.3.1988, 92 (GU n. 71 del 25.3.1988).

²³⁹⁹ Corte cost. – sentenza n. 834/1988 CID pt. 3.

²⁴⁰⁰ Corte cost. – sentenza n. 1111/1988 CID pt. 4. Vedi anche CID pt. 5, 6 e 7.

²⁴⁰¹ Corte cost. – sentenza n. 1111/1988 CID pt. 4.

²⁴⁰² BUR n. 37 del 22.8.1989.

concedere mutui a carico della Provincia (art. 2) ai comuni e loro consorzi per la costruzione di impianti sportivi. Questi interventi, ai sensi del comma 2 dell'art. 2, della l.p. n. 5/1989, vengono realizzati sulla base di programmi *“approvati annualmente dalla Giunta provinciale e da inviarsi alla Cassa Depositi e Prestiti”*. Altre disposizioni riguardano le domande di ammissione al programma (art. 3, l.p. n. 5/1989) e i vari obblighi e rapporti tra Giunta provinciale, comuni o consorzi dei comuni e la Cassa Depositi e Prestiti (artt. 4 e 5). Ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge provinciale n. 5/1989, le rate di ammortamento vengono versate dalla Provincia per conto dei beneficiari del credito.

La legge provinciale 16 ottobre 1990, n. 19²⁴⁰³, recante *“Interventi a favore dello sport”*, riguarda nello specifico gli interventi finanziari (art. 2) e l'istituzione della consulta dello sport (art. 3).

b) Attività ricreative

Nell'ambito delle attività ricreative, il legislatore provinciale ha emanato la legge provinciale 20 giugno 1978, n. 29²⁴⁰⁴, con la quale la Provincia di Bolzano ha assunto i compiti (art. 1), i beni (art. 2) e il personale (art. 3) dell'*ENAL*²⁴⁰⁵. Questo trasferimento è previsto dall'art. 4 DPR n. 475/1975. Il 1° comma dell'art. 5 della legge provinciale n. 29/1978 autorizzava la Giunta provinciale *“ad assumere spese per iniziative da realizzare in proprio ed a concedere sovvenzioni ad enti, associazioni, comitati, circoli o organizzazioni ritenuti comunque idonei”* ad ottenere sovvenzioni.

A livello statale, con l'art. 1-bis del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481²⁴⁰⁶, è stato tra gli altri soppresso e posto in liquidazione l'*ENAL* (comma 1), provvedendo – entro il 31 marzo 1979 e ai sensi e con le procedure di cui agli articoli 113 e seguenti del DPR n. 616/1977 – al trasferimento alle regioni dei beni e del

²⁴⁰³ BUR n. 49 del 30.10.1990.

²⁴⁰⁴ BUR n. 34 del 11.7.1978.

²⁴⁰⁵ Vedi R.D. n. 582 del 1.5.1925, convertito dalla legge n. 562 del 18.3.1926 e D.lgs. n. 624 del 22.9.1945 (*„Cambiamento di denominazione dell'Opera Nazionale Dopolavoro in Ente Nazionale Assistenza Lavoratori”*). L'ente pubblico fino al 1978 (vedi sotto) era attivo nel campo delle attività ricreative.

²⁴⁰⁶ GU n. 237 del 25.8.1978. Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 641 del 21.10.1978 (GU n. 298 del 24.10.1978).

personale dell'ENAL, mentre le relative entrate venivano attribuite alle regioni e agli enti locali (comma 5).

L'art 1-sexies, comma 9, del decreto-legge n. 481/1978, stabilisce inoltre la ripartizione delle entrate fra i comuni ai sensi dell'articolo 120, primo e secondo comma del DPR n. 616/1977, ad eccezione dei proventi dell'enalotto, che affluiscono al Tesoro dello Stato.

Tra l'altro la Provincia autonoma di Bolzano fece ricorso contro la disposizione dell'art. 1-sexies del decreto-legge n. 481/1978 (nella sentenza: art. 1-sexies della legge di conversione n. 641/1978). La Corte costituzionale si occupò del ricorso solo dieci anni dopo con sentenza n. 532/1988, escludendo l'applicabilità alla Provincia autonoma delle disposizioni sul trasferimento del patrimonio alle Regioni e sulla ripartizione delle entrate fra i Comuni²⁴⁰⁷.

La Corte ritenne inoltre costituzionalmente legittima l'attribuzione dei proventi dell'Enalotto al Tesoro dello Stato, in quanto la lotteria è estranea alla materia delle attività ricreative e ha inoltre carattere nazionale²⁴⁰⁸.

A livello provinciale l'art. 5, della l.p. n. 29/1978 è stato abrogato con l'entrata in vigore della l.p. 8 luglio 1983, n. 22,²⁴⁰⁹ (art. 9) e lo sviluppo delle attività del tempo libero è stato ampiamente disciplinato ex novo. L'art. 1, comma 1, della l.p. n. 22/1983 definisce il tempo libero *“il complesso delle attività ricreative rivolte a rafforzare e ampliare i rapporti sociali ed a sviluppare le capacità morali, intellettuali e fisiche della persona nelle ore libere dal lavoro.”* Secondo il comma 2 esso si caratterizza per la volontarietà della partecipazione alle iniziative promosse, per il pluralismo delle organizzazioni e istituzioni, per la flessibilità dei metodi e delle forme organizzative, e per l'adeguamento agli interessi, alle esigenze, alle condizioni e situazioni ambientali e sociali nonché, ai sensi del comma 3, per l'aspetto fondamentale dell'impiego prevalente di collaboratori volontari.

²⁴⁰⁷ Corte cost. – sentenza n. 532/1988 CID pt. 2.

²⁴⁰⁸ Corte cost. – sentenza n. 532/1988 CID pt. 5.

²⁴⁰⁹ BUR n. 36 del 19.7.1983.

L'art. 2 della l.p. n. 22/1983 stabilisce che la Provincia promuove le attività del tempo libero, disciplinate dalla citata legge provinciale n. 22/1983 solo limitatamente alle attività ricreative, mentre la promozione delle attività specificatamente culturali o sportive e del servizio giovani è disciplinata da apposite leggi. Questa delimitazione dell'ambito del tempo libero da quello culturale viene sottolineata anche dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 206 e 207 del 1985²⁴¹⁰, che peraltro non riguardano la materia qui trattata.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge provinciale n. 22/1983 vengono promossi particolarmente la realizzazione, il completamento e la manutenzione di impianti e strutture per le attività del tempo libero, se esiste un effettivo fabbisogno, è stata creata un' istituzione o un'organizzazione stabile per la relativa gestione, se sono state adottate apposite norme per la gestione e l' uso e il titolare si obbliga a non mutare volontariamente la destinazione dell'opera realizzata per almeno nove anni. Secondo il comma 2 sono concesse provvidenze solo per gli impianti e le strutture destinati esclusivamente o prevalentemente alle attività del tempo libero e per gli impianti e le strutture polivalenti per le parti idonee ad essere gestite autonomamente.

Ai sensi dell'art. 6 della legge provinciale n. 22/1983 la Provincia può anche concedere contributi per l'acquisto, la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento di locali, impianti e attrezzature del tempo libero destinati alle attività, lasciando salva la competenza dei comuni.

Inoltre possono essere concessi sussidi e sovvenzioni a favore di istituzioni, associazioni, gruppi ricreativi aziendali, comitati, nonché organizzazioni, per lo svolgimento di attività ricreative e del tempo libero a carattere dilettantistico per le spese inerenti all'attività sociale annuale, all'acquisto di equipaggiamento, attrezzature e materiale d'uso, per manifestazioni e convegni, corsi per la formazione e l'aggiornamento dei dirigenti, nonché per altre iniziative ritenute idonee (art. 7, comma 1, legge provinciale n. 22/1983). Ai sensi dell'art. 7, comma 2, della sud-

²⁴¹⁰ Idem nelle sentenze Corte cost. n. 206/1985 CID pt. 2 e n. 207/1985 CID pt. 3.

detta legge provinciale n. 22/1983 la Provincia può anche assumere, su proposta dell'Assessore alle attività ricreative, spese per iniziative da realizzare in proprio.

L'art. 8 della legge provinciale n. 22/1983 infine disciplina la presentazione delle domande e della documentazione per la concessione delle provvidenze di cui agli artt. 6 e 7 della legge provinciale n. 22/1983.

B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Nel periodo dal 1992 al 2001 non si registrano sviluppi al livello legislativo o costituzionale in materia di attività sportive o ricreative, rilevanti per il qui trattato ambito di competenza secondaria.

C. Sviluppi a partire dal 2001

Mentre l'art. 117 della Costituzione fino al 2001 non prevedeva competenze delle Regioni a statuto ordinario in materia di attività sportive, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., nella versione L. cost. n. 3/2001, sussiste una competenza concorrente nella materia dell'ordinamento sportivo, che secondo la Corte costituzionale comprende anche i relativi impianti e attrezzature:

„[...] non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo [...] ne consegue che lo Stato deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, salvo una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 118, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003).²⁴¹¹

Di conseguenza la materia dell'ordinamento sportivo comprende anche impianti e attrezzature nonché la promozione dello sport,²⁴¹² essendo state dichiarate anti-costituzionali le disposizioni relative al finanziamento diretto per l'espletamento delle funzioni istituzionali e la promozione e lo sviluppo dei programmi in ambito

²⁴¹¹ Corte cost. – sentenza n. 424/2004 CID pt. 8.2.

²⁴¹² Vedi in merito *Padula*, La competenza legislativa regionale in materia di „ordinamento sportivo“ – una novità apparente, *Le Regioni* 2006, 363 (368 ff).

di “sport sociale” a enti operanti nel settore della promozione dello sport. Avendo le Regioni anche competenza legislativa in materia, è necessario il loro coinvolgimento.²⁴¹³

A livello provinciale con l'art. 1, del d.p.p. 3 gennaio 2014, n. 1,²⁴¹⁴ fu decretata una semplificazione delle procedure in materia di attività sportive: i contributi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), cifre 7²⁴¹⁵ e 7/bis²⁴¹⁶, della legge provinciale 16 ottobre, n. 19, e successive modifiche, in futuro saranno concessi dalla Giunta provinciale senza acquisizione del parere della consulta provinciale dello sport.

Dettagliati criteri e modalità per la concessione di agevolazioni economiche negli ambiti dello sport e del tempo libero sono attualmente stabiliti nell'allegato A alla delibera della Giunta provinciale 8 gennaio 2014, n. 4²⁴¹⁷. A parte ciò, anche per quanto riguarda il tempo libero non si registrano sviluppi normativi a livello statale o provinciale.

Dalla riforma costituzionale del 2001 in poi la Corte costituzionale non si è espressa in merito alla competenza provinciale né in materia di attività sportive né in materia di attività ricreative. La contiguità dell'ambito delle attività ricreative al turismo è stata rilevata dal legislatore già nell'art. 56 del DPR n. 616/1977, disponendo che le competenze amministrative delle Regioni in materia di turismo e industria alberghiera comprendessero anche la promozione delle „attività [...] ricreative“ e la realizzazione dei relativi impianti e attrezzature.

Con la riforma del 2001 questa materia del turismo²⁴¹⁸, affine e più importante, divenne una competenza residuale delle Regioni a statuto ordinario. Ciò rende plausibile l'ipotesi che anche le attività ricreative rappresentino oramai una competenza residuale. L'assoluta mancanza di contenziosi in materia di competenza fa inoltre apparire relativamente scarso l'interesse nazionale per questo ambito.

²⁴¹³ Corte cost. – sentenza n. 424/2004 CID pt. 13.

²⁴¹⁴ BUR n. 2 del 14.1.2014.

²⁴¹⁵ Per “la realizzazione, il miglioramento, l' ampliamento, il completamento e la ristrutturazione di impianti sportivi con relative opere accessorie, campi da gioco per bambini, nonché altre opere di interesse sportivo.”

²⁴¹⁶ Per “l' acquisto di beni immobili da destinarsi a sedi sociali e di terreni per la realizzazione di impianti sportivi nonché i relativi oneri finanziari e spese di progettazione ed accessorie”.

D. Conclusioni

La competenza legislativa secondaria in materia di attività sportive e ricreative (art. 9, n. 11, StA), dalla dichiarazione di chiusura della vertenza nel 1992 non ha subito sostanziali modifiche attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, sebbene la Costituzione, a partire dalla riforma del 2001, preveda un ambito di competenza concorrente con l'ordinamento sportivo.

La Corte costituzionale non ha affrontato la questione, se la competenza statutaria secondaria sia ancora applicabile o se la competenza concorrente del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione possa essere considerata un regime più favorevole di cui all'art. 10 L. cost. n. 3/2001. In base all'univoca disposizione della materia nella norma di attuazione DPR n. 475/1975, e alla successiva giurisprudenza della Corte costituzionale, si può desumere che l'ambito di competenza statutario sia ancora applicabile in caso di conflitto.

Un'eventuale competenza residuale in materia di attività ricreative, in base alla clausola più favorevole dell'art. 10 della L. cost. n. 3/2001, dovrebbe valere anche per l'Alto Adige e rafforzare la competenza della Provincia, in quanto l'osservanza di principi stabiliti dalla normativa statale non risulterebbe più necessaria. A causa dell'assenza di giurisprudenza della Corte costituzionale – anche riguardo alle Regioni a statuto ordinario – non è tuttavia possibile esprimere certezze in merito.

²⁴¹⁷ Consultabile al sito <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

²⁴¹⁸ Vedi, al riguardo, le osservazioni sub IV.20.

VI - Conclusioni riassuntive

In risposta alla domanda iniziale, sono stati riassunti e analizzati gli sviluppi e i cambiamenti intervenuti nell'autonomia dell'Alto Adige dopo la dichiarazione di chiusura della vertenza nel 1992. I parametri giuridici di riferimento sono stati lo Statuto di Autonomia e le relative norme di attuazione, la giurisprudenza della Corte costituzionale con riferimento alle singole materie, la riforma della Costituzione avvenuta con legge costituzionale n. 3/2001 e le disposizioni dell'Unione europea.

Nell'ambito di questo studio sono stati analizzati gli sviluppi delle competenze primarie e secondarie ai sensi degli artt. 8 e 9 StA, ivi comprese le competenze terziarie della Provincia autonoma di Bolzano, prendendo in esame i singoli ambiti di competenza ed esponendo i risultati raggiunti per ognuno di essi.

Complessivamente dall'analisi sugli sviluppi dell'autonomia in provincia di Bolzano risulta un quadro differenziato per quanto concerne le competenze legislative e amministrative della Provincia.

1. In generale

A. Unione europea

L'appartenenza dell'Italia all'UE ha avuto triplici ripercussioni sullo sviluppo dell'autonomia.

In primo luogo, gli Stati membri hanno trasferito gradualmente all'UE nuove competenze, che l'Unione ha utilizzato per emanare regolamenti unitari e unificanti. Le prescrizioni che ne sono derivate e le condizioni quadro che discendono dal diritto primario dell'Unione sono vincolanti per la Provincia autonoma e la limitano progressivamente nell'esercizio delle proprie competenze legislative e amministrative.

Contemporaneamente, grazie al diritto europeo, si sono però aperte anche nuove possibilità di collaborazione transfrontaliera per gli enti territoriali subnazionali, sebbene esse dipendano strettamente dalle competenze attribuite a livello nazio-

nale, vedi, ad esempio, l'Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino quale Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

In secondo luogo i criteri di convergenza nell'ambito dell'Unione economica e monetaria da un lato e il rafforzamento del Patto di stabilità e crescita dall'altro, con le connesse esigenze di risanamento del bilancio generale dello Stato, hanno svolto un ruolo centrale nell'ampliamento delle competenze della Provincia autonoma in forma di deleghe (autonomia dinamica).

In terzo luogo le prescrizioni dell'Unione europea riguardanti il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri ("governo economico dell'Unione europea") hanno contribuito all'ampliamento dell'autonomia finanziaria, da cui sono conseguiti il patto di stabilità e i principi nazionali di coordinamento della finanza pubblica.

In generale la Provincia autonoma in tutti i suoi ambiti di competenza deve osservare il diritto dell'Unione, in particolare: il divieto generale di discriminazione in base alla nazionalità, il diritto alla libera circolazione per i cittadini dell'Unione europea e le libertà fondamentali del mercato interno.

B. Autonomia finanziaria

Nel periodo analizzato, l'autonomia finanziaria è stata consolidata e rafforzata. Ricordiamo il principio che consentente alla Provincia di trattenere la quasi totalità delle entrate tributarie statali riferite al proprio territorio, per destinarle al finanziamento del bilancio provinciale e all'ampliamento dell'autonomia tributaria. Al consolidamento dell'autonomia finanziaria corrisponde però la rinuncia a ulteriori entrate quali la quota variabile o la partecipazione a fondi speciali. All'attribuzione di ulteriori deleghe, sebbene positiva sotto il profilo giuridico, è tuttavia collegata la rinuncia al rimborso spese spettante per il loro esercizio.

Questi sviluppi sono strettamente collegati con le prescrizioni UE riguardanti l'Unione economica e monetaria, divenute più rigorose a seguito della crisi economica e finanziaria che ha colpito l'Europa. Ne fanno parte in primis il consolidamento delle finanze pubbliche degli Stati membri, il contenimento della spesa

pubblica e il graduale abbattimento del debito pubblico (dello Stato). Ciò ha fatto sì che i principi di coordinamento delle finanze pubbliche fissati dallo Stato trovino applicazione anche nel caso della Provincia autonoma.

Le future modifiche all'autonomia finanziaria richiedono, da ora in poi, modalità operative bilaterali e concordate tra il Governo italiano e la Provincia autonoma, già preannunciate a livello giuridico internazionale in uno scambio di corrispondenza tra il Presidente del Consiglio *Renzi* e il Cancelliere *Faymann*.

C. Il principio della negoziazione

Il principio della negoziazione continua a svolgere un ruolo fondamentale nel processo di ampliamento dell'autonomia dell'Alto Adige. Ciò vale sia per la stesura delle norme di attuazione allo Statuto di autonomia sia per le modifiche alle disposizioni dello Statuto in materia di autonomia finanziaria.

D. La riforma della Costituzione del 2001

La riforma finanziaria introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001 ha prodotto effetti diversi. Da un lato le competenze primarie detenute dalla Provincia autonoma in alcuni settori sono diventate competenze residuali, assoggettate a minori vincoli. Dall'altro il potere legislativo esclusivo dello Stato interessa anche aspetti generali di settori attribuiti alla competenza autonomistica e ne limita pertanto gli ambiti di applicazione. Inoltre non vale più il principio del parallelismo fra competenze legislative e amministrative, ma vige la formula flessibile contemplata all'articolo 118, comma 1, della Costituzione. A ciò si aggiunga il fatto che i singoli meccanismi di tutela introdotti dalla nuova disciplina relativa ai criteri di conferimento delle competenze, che nel 1992 avevano determinato le relazioni fra norme statali e autonomistiche definendone gli effetti, o sono divenuti obsoleti (potere di indirizzo e coordinamento) o nei rispettivi ambiti di applicazione non sono più definiti in modo chiaro e univoco (obbligo di adeguamento da parte del legislatore provinciale).

Sul versante della componente internazionale ed europea sono state chiaramente consolidate le competenze della Provincia autonoma in quanto aspetti della legislazione e amministrazione autonoma. La giurisprudenza della Corte costituzionale è stata codificata sul piano costituzionale; ciò ha favorito, grazie alle norme nazionali di attuazione, l'ampliamento del ruolo rivestito dalla Provincia autonoma per quanto concerne la partecipazione al processo legislativo dell'Unione europea. Sia nell'esercizio delle competenze esterne che nella partecipazione al processo di formazione e definizione del diritto europeo, così come nell'attuazione del diritto europeo e internazionale, sono risultate determinanti le materie nelle quali la Provincia autonoma detiene competenze specifiche. L'ampliamento dell'autonomia è inoltre determinato dal fatto che le leggi provinciali non sono sottoposte al controllo preventivo di legittimità da parte dello Stato.

2. I cambiamenti riguardanti le competenze autonome

L'analisi sugli sviluppi delle singole competenze provinciali a partire dal 1992 presenta risultati differenti. È pertanto necessario differenziare fra competenze senza modifiche significative (A), ampliamento di competenze (B), limitazioni di competenze (C) e competenze sia ampliate che limitate (D).

A. Competenze senza modifiche significative

In alcuni settori non si registrano modifiche sostanziali sul piano dell'autonomia. L'ambito di applicazione di queste competenze, tenuto conto delle principali norme di attuazione e della specifica giurisprudenza della Corte costituzionale, è rimasto sostanzialmente invariato dal 1992. Comunque ciò non esclude che la riforma costituzionale del 2001 abbia introdotto la possibilità di intervenire sui contenuti nell'esercizio della competenza autonoma, in particolare attraverso le competenze trasversali (tutela della concorrenza, diritto civile, individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tutela dell'ambiente). Rientrano fra queste competenze:

- toponomastica (art. 8, n. 2, StA),

- tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (art. 8, n. 3, StA),
- usi e costumi locali, mezzi radiotelevisivi (art. 8, n. 4, StA),
- tutela del paesaggio (art. 8, n. 6, StA),
- usi civici (art. 8, n. 7, StA),
- minime proprietà culturali e masi chiusi (art. 8, n. 8, StA),
- artigianato (promozione) (art. 8, n. 9, StA),
- edilizia agevolata (art. 8, n. 10, StA),
- porti lacuali (art. 8, n. 11, StA),
- pesca (art. 8, n. 15, StA),
- alpicoltura (art. 8, n. 16, StA),
- acquedotti (art. 8, n. 17, StA),
- lavori pubblici (relativa attuazione) (art. 8, n. 17, StA),
- funivie (art. 8, n. 18, StA),
- agricoltura e foreste (art. 8, n. 21, StA),
- espropriazione (relativa attuazione) (art. 8, n. 22, StA),
- assistenza e beneficenza pubblica (art. 8, n. 25, StA),
- scuola materna (art. 8, n. 26, StA),
- assistenza scolastica (art. 8, n. 27, StA),
- spettacoli pubblici (art. 9, n. 6, StA),
- disciplina dei ricorsi riguardante gli esercizi pubblici (art. 9, n. 7, StA),
- attività sportive e ricreative (art. 9, n. 11, StA).

B. Ampliamento di competenze

In vari ambiti settoriali si registra a partire dal 1992 un aumento delle competenze, conseguente all'approvazione delle norme di attuazione allo Statuto di autonomia. L'ampliamento di competenze è conseguente anche all'attuazione di leggi statali e regionali, che hanno trasferito ulteriori competenze e/o che le hanno disciplinate più dettagliatamente. Rientrano fra queste materie:

- Protezione civile (art. 8, n. 13, StA),
- Miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (art. 8, n. 14, StA),
- Parchi per la protezione della flora e la fauna (riguardante il Parco nazionale dello Stelvio) (art. 8, n. 16, StA),

- viabilità (art. 8, n. 17, StA),
- comunicazioni e trasporti (art. 8, n. 18, StA),
- servizi pubblici (art. 8, n. 19, StA),
- opere idrauliche (art. 8, n. 24, StA),
- edilizia scolastica (Università) (art. 8, n. 28, StA)
- istruzione elementare e secondaria (fra cui università) (art. 9, n. 2, StA),
- commercio (art. 9, n. 3, StA),
- utilizzazione delle acque pubbliche (art. 9, n. 9, StA),
- igiene e sanità (art. 9, n.10, StA),
- energia (artt. 12 - 14 StA).

Nel settore delle fiere e dei mercati (art. 8, n. 12, StA) la competenza della Provincia autonoma è stata ampliata dopo il 1992 con l'abrogazione delle norme nazionali in materia e quindi con la radicale modifica della legge quadro statale, che fa riferimento al diritto dell'Unione.

La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto anch'essa un parziale ampliamento di singole competenze. Attraverso la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituz. N. 3/2001, alcune di queste sono da qualificare più come competenze residuali, assoggettate pertanto a minori vincoli rispetto alle competenze primarie, ma che di conseguenza devono tenere conto anche delle competenze legislative trasversali dello Stato e della nuova disciplina sulle competenze compreso l'art. 118 della Cost. (fatta eccezione per il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Cost. fino all'emanazione delle relative norme di attuazione). Rientrano fra queste materie:

- artigianato (art. 8, n. 9, StA),
- fiere e mercati (art. 8, n. 12, StA),
- caccia (art. 8, n.15, StA),
- turismo (art. 8, n. 20, StA),
- agricoltura e foreste (art. 8, n. 21, StA),
- assistenza scolastica (compresa l'assistenza universitaria) (art. 8, n. 27, StA),
- commercio (art. 9, n. 3, StA),
- esercizi pubblici (art. 9, n. 7, StA),
- incremento della produzione industriale (art. 9, n. 8, StA).

La competenza nel settore dell'energia (art. 9, n. 9 nonché artt. 12 -14, StA) è stata notevolmente ampliata grazie alla competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Analogamente la competenza concorrente in materia di tutela della salute ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione è concepita in un'ottica più ampia rispetto alla competenza per l'igiene e la sanità di cui all'art. 9, n. 10, StA.

Per quanto concerne le competenze in materia economica, va sottolineato che, in concomitanza con la riforma costituzionale, il carattere di competenza residuale, piuttosto che concorrente, presenta un rovescio della medaglia: la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit e), della Costituzione e i provvedimenti (di liberalizzazione) del diritto europeo, che hanno privato la Provincia autonoma di quasi tutte le competenze in materia di regolamentazione.

In alcuni casi gli ambiti statutari sono stati integrati, in base all'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, di ulteriori competenze di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Cost. Rientrano fra queste materie:

- mezzi radiotelevisivi (art. 8, n. 4, StA): competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Cost. in materia di comunicazione;
- agricoltura e foreste (art. 8, n. 21, StA): competenza di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. per il commercio con l'estero e l'alimentazione;
- collocamento al lavoro (art. 8, n. 23 e art. 9, n. 5, StA): competenza di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Cost. in materia di tutela e sicurezza del lavoro.

C. Limitazioni di competenze

La Provincia autonoma ha subito limitazioni in diversi settori nell'esercizio delle proprie competenze detenute alla data del 1992. Responsabile di queste limitazioni è stata in primis la riforma del 2001. Rientrano fra queste:

- ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, n. 1, StA),
- urbanistica (art. 8, n. 5, StA),

- tutela del paesaggio per quanto concerne gli aspetti di tutela ambientale (art. 8, n. 6, StA),
- artigianato (art. 8, n. 9, StA),
- prevenzione civile (art. 8, n. 13, StA),
- miniere (art. 8, n. 14, StA),
- caccia (art. 8, n. 15, StA),
- parchi per la protezione della flora e della fauna (art. 8, n. 16, StA),
- lavori pubblici (art. 8, n. 17, StA),
- comunicazioni e trasporti (art. 8, n. 18, StA),
- servizi pubblici (art. 8, n. 19, StA),
- turismo e industria alberghiera (art. 8, n. 20, StA),
- assistenza e beneficenza pubblica (art. 8, n. 25, StA),
- addestramento e formazione professionale (art. 8, n. 29, StA),
- commercio (art. 9, n. 3, StA),
- apprendistato (art. 9, n. 4, StA),
- esercizi pubblici (art. 9, n. 7, StA).

Le limitazioni derivano principalmente dalle competenze trasversali detenute dallo Stato in materia di tutela della concorrenza, diritto civile, individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, che vanno necessariamente garantiti a livello statale, tutela dell'ambiente e degli ecosistemi e in materia di ordine e sicurezza pubblica. È possibile evidenziare come e in che misura venga limitato l'esercizio dell'autonomia provinciale attraverso l'esempio dei seguenti ambiti di competenza:

in materia di ordinamento degli uffici e del personale (art. 8, n.1, StA) la disciplina dei rapporti di impiego privato compete ora quasi esclusivamente allo Stato per via della competenza esclusiva che gli è riconosciuta in materia di ordinamento civile dall'art. 117, comma 2, lit. l) della Costituzione. A questo si aggiungono poi i limiti derivanti dai principi fondamentali di coordinamento delle finanze pubbliche.

I procedimenti amministrativi rientrano inoltre fra le prestazioni, per le quali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit. m), della Costituzione devono essere fissati livelli minimi unitari.

Infine il margine di manovra nella disciplina degli appalti è stato globalmente limitato dalle competenze esclusive detenute dallo Stato in materia di diritto civile ai

sensi dell'art. 117, comma 2, lit l) della Cost. e di tutela della concorrenza ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit. e), della Cost. La competenza ai sensi dell'art. 8, n. 1, StA è ormai solo espressione di una limitata autonomia organizzativa.

Una competenza fortemente compromessa dalla riforma del 2001 riguarda l'urbanistica (art. 8, n. 5, StA), che viene limitata pertanto dalle competenze statali, considerate prioritarie, in materia di tutela della concorrenza, diritto civile e penale e tutela dell'ambiente.

Anche il settore della protezione civile (art. 8, n. 13, StA) è toccato dalla competenza statale in materia di tutela ambientale, così come lo sono i settori delle miniere e delle acque termali (art. 8, n.14, StA); quest'ultima competenza, in particolare, viene limitata anche per effetto della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Il settore caccia (art. 8, n. 15, StA) è fortemente limitato dalla competenza trasversale riconosciuta allo Stato in materia di tutela dell'ambiente.

Lo stesso vale per la competenza in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna (art. 8, n. 16, StA).

La competenza esclusiva dello Stato in materia di diritto civile e di tutela della concorrenza limita fortemente l'esercizio della competenza provinciale nel settore dei lavori pubblici (art. 8, n. 17, StA), in particolare per quanto concerne gli aspetti legati alle procedure di aggiudicazione degli appalti, sulle quali incide fortemente anche la normativa europea.

Il settore dei lavori pubblici (art. 8, n. 19, StA) è regolato dalle prescrizioni di cui all'art. 117, comma 2, lit e), della Costituzione; anche in questo caso il diritto europeo fissa a sua volta ampie direttive.

L'interpretazione delle competenze in materia di polizia urbana e rurale (art. 9, n. 1, StA) e delle competenze enunciate all'art. 20 StA pone un forte limite all'ambito di applicazione e, stante la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, esclude tutti gli aspetti direttamente correlati alla prevenzione del crimine e al mantenimento dell'ordine pubblico.

L'interpretazione data dalla Suprema Corte alle competenze di legislazione concorrente, fra le quali quella sulle "professioni", che riserva allo Stato la potestà di fissare profili, qualifiche e attività professionali, ha portato alla conseguente limitazione delle competenze detenute dalla Provincia autonoma nei settori dell'artigianato (art. 8, n. 9, StA) e del turismo (art. 8, n. 20, StA).

La tutela dell'ambiente rappresenta invece un capitolo a parte, in quanto non è menzionata nello Statuto fra le competenze provinciali; pur tuttavia, la Provincia autonoma, in base alle competenze detenute in materia di salute ai sensi dell'art. 9, n. 10, StA, e di una serie di competenze primarie, ha attuato una politica globale di tutela ambientale. Con la legge costituzionale n. 3/2001 tuttavia la situazione giuridica è cambiata: l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva sull'ambiente ai sensi dell'art. 117, comma 2, lit s) della Cost., ha comportato, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, una interpretazione molto riduttiva delle competenze provinciali in materia e ha fatto sì che la Provincia venisse coinvolta solo marginalmente dallo Stato su queste tematiche. Questo ha prodotto una chiara limitazione delle competenze ascritte alla Provincia nel 1992. Va tuttavia sottolineato che in materia di tutela ambientale trova applicazione la disciplina dell'Unione.

Accanto alle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2001, va registrata anche una perdita ovvero una limitazione di competenze statutarie dovuta alle modifiche sostanziali intervenute nel quadro giuridico nazionale e determinate in gran parte dal diritto europeo. Questo interessa in particolare l'ambito del lavoro, e precisamente: il collocamento al lavoro, i libretti di lavoro nonché le categorie e le qualifiche dei lavoratori (art. 8, n. 23, StA, art. 9, n. 4, StA e art. 10 StA ovvero art. 9, n. 4, StA), il settore della formazione (art. 8, n. 29, StA, e art. 9, n. 4, StA, per quanto concerne l'apprendistato) e, infine, il settore della sanità (art. 9, n. 10, StA, per quanto concerne l'attività extramoenia del personale medico). Dagli accordi internazionali sul diritto di proprietà derivano le modifiche al quadro giuridico nazionale, che hanno limitato la competenza provinciale in materia di espropri (art. 8, n. 22, StA).

Oltre alla limitazione delle competenze provinciali derivante dalle norme nazionali, anche le disposizioni dell'UE hanno contribuito a limitare la possibilità di adottare decisioni diverse nell'esercizio della competenza autonoma. In particolare questo ha riguardato i seguenti ambiti:

- tutela del paesaggio (art. 8, n. 6, StA),
- lavori pubblici (art. 8, n. 17, StA),
- turismo (art. 8, n. 20, StA),
- commercio (art. 9, n. 3, StA),
- energia (art. 9 n. 9, artt. da 12 a 14 StA).

D. Competenze sia ampliate che limitate

Diverse competenze dal 1992 hanno registrato sia interventi di ampliamento sia di limitazione; fra queste rientrano i seguenti settori:

- artigianato (art. 8, n. 9, StA),
- protezione civile (art. 8, n. 13, StA),
- miniere (art. 8, n. 14, StA),
- parchi per la protezione della flora e della fauna (art. 8, n. 16, StA),
- comunicazioni e trasporti (art. 8, n. 18, StA),
- servizi pubblici (art. 8, n. 19, StA),
- turismo (art. 8, n. 20, StA),
- commercio (art. 9, n. 3, StA),
- esercizi pubblici (art. 9, n. 7, Ast).

L'ampliamento è avvenuto, da una parte, grazie alle norme di attuazione e alla promulgazione di leggi statali ovvero nazionali, dall'altro con l'inserimento di queste competenze nella categoria delle competenze residuali, in seguito alla riforma del 2001. Le limitazioni derivano principalmente dalle competenze statali esclusive e trasversali e sono da ricondurre pertanto alla riforma del 2001.

3. Conclusioni

Gli sviluppi che dal 1992 hanno interessato l'autonomia comprendono sia ampliamenti che limitazioni delle competenze legislative e amministrative della Provincia autonoma. A prima vista, gli ampliamenti e le limitazioni sembrano bilan-

ciarsi in termini numerici e per quantità. Dopo il 1992 si assiste all'ampliamento delle competenze autonomistiche legislative e amministrative. Anche la riforma costituzionale del 2001 ha contribuito all'ampliamento di singole competenze, ma anche alla relativa limitazione per effetto delle competenze esclusive trasversali riconosciute allo Stato. Queste (nuove) competenze dello Stato rischiano di limitare ulteriormente l'esercizio dell'autonomia. Nel settore delle competenze rilevanti sul piano economico e dell'autonomia finanziaria anche il diritto dell'Unione gioca un ruolo determinante.

Resta da stabilire se queste due linee di sviluppo che hanno determinato l'ampliamento ovvero la limitazione dell'autonomia, vadano considerate diversamente sul piano del diritto internazionale. Se gli ampliamenti introdotti alla normativa vigente sono funzionali allo scopo perseguito dall'autonomia di tutelare le minoranze residenti in Alto Adige, e come tali sono pertanto giustificate giuridicamente, dall'altro le limitazioni alle competenze – in mancanza di precisi accordi con la potenza tutrice dell'Austria – potrebbero sollevare obiezioni sul piano della legittimità giuridica, in quanto contravverrebbero allo *status quo* garantito dall'autonomia del 1992. Queste limitazioni andrebbero pertanto invalidate o abrogate dall'Italia. Restano escluse dall'obbligo di "ripristino" solo quelle limitazioni di competenze che discendono obbligatoriamente dall'applicazione del diritto dell'Unione europea.