



## 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>B.</b>	<b>Sviluppi dal 1992 al 2001.....</b>	<b>6</b>
<b>C.</b>	<b>Sviluppi dal 2001 in poi .....</b>	<b>6</b>
<b>D.</b>	<b>Conclusioni.....</b>	<b>6</b>
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
<b>6. Tutela del paesaggio (art. 8, n. 6, StA) .....</b>	<b>6</b>
A. Situazione al 1992 .....	6
<b>a) Tutela del paesaggio .....</b>	<b>6</b>
<b>b) Tutela dell'ambiente.....</b>	<b>6</b>
<b>B. Sviluppi dal 1992 al 2001.....</b>	<b>6</b>
<b>a) Tutela del paesaggio .....</b>	<b>6</b>
<b>b) Tutela dell'ambiente.....</b>	<b>6</b>
<b>C. Sviluppi dal 2001.....</b>	<b>6</b>
<b>a) Tutela del paesaggio .....</b>	<b>6</b>

<b>b) Tutela dell'ambiente</b> .....	6
<b>D. Conclusioni</b> .....	6
<b>a) Tutela del paesaggio</b> .....	6
<b>b) Tutela dell'ambiente</b> .....	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 - seguiti
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”.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 1947<sup>3</sup> e costituisce parte integrante dello stesso.<sup>4</sup>

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

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> GU n. 295 del 24.12.1947.

<sup>4</sup> 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*.<sup>5</sup>

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,<sup>6</sup> il Pacchetto non è un trattato internazionale; esso veniva ancorato a tale livello tramite un *gentlemen's agreement*, il „Calendario operativo”.<sup>7</sup> Quest'ultimo doveva garantire l'esecuzione del Pacchetto – punto per punto

---

<sup>5</sup> Pubblicato su *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 18 ff.

<sup>6</sup> Vedasi p.es. *Zeyer*, *Der völkerrechtliche und europarechtlich Status von Südtirol* (1993) 46 ss, mwN.

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

### C. Il rilascio della quietanza liberatoria nel 1992

Dopo più di 30 anni dall'interessamento, da parte dell'Assemblea generale delle

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Vedi *Simma*, Das Völkergewohnheitsrecht, in *Neuhold/Hummer/Schreuer*, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts<sup>4</sup> (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 1992<sup>11</sup> 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 trasmesse<sup>12</sup>, 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 –<sup>13</sup> e vigilare sul loro rispetto.<sup>14</sup> In ciò consiste il fondamento giuridico della

---

<sup>10</sup> Vedi *Zeller*, Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs (1989) 44 ss.

<sup>11</sup> Pubblicato in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 76.

<sup>12</sup> Pubblicato in *Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten* (Hrsg), Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation (1992) 77 ss.

<sup>13</sup> Vedi *Pernthaler*, Die Identität Tirols in Europa (2007) 45 s.

<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Nell'esercizio di tale funzione l'Austria può avvalersi proceduralmente di tutti i mezzi di diritto internazionale possibili ed ammissibili.<sup>16</sup> 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,<sup>17</sup> 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)<sup>18</sup>.

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.<sup>19</sup> Nel vigente diritto primario non sono previsti obblighi espressi per la il sostegno positivo delle minoranze.<sup>20</sup> I divieti di discriminazione ivi ancorati (Art. 13 TCE) non sviluppano effetti immediati<sup>21</sup>, 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

---

<sup>15</sup>Vedi *Gismann*, Die Südtiroler Autonomie und die österreichische Schutzfunktion. Neue Entwicklungen aus österreichischer Sicht, *europa ethnica* 2003, 10 ss.

<sup>16</sup> Vedi *Hilpold/Perathoner*, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (2006) 77 ss.

<sup>17</sup> Vedi *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007) p. 2757.

<sup>18</sup> Vedi *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, Europarecht. Das Recht der Europäischen Union (2007) p.1316 ss.

<sup>19</sup> Vedi *von Bogdandy*, Die Minderheitenpolitik der Europäischen Union. Zugleich ein Beitrag zur rechtswissenschaftlichen Fassung überstaatlicher Governance, *Kritische Justiz* 2007, 224 ss., 232 ss.

<sup>20</sup> Vedi *Heselhaus*, in *Heselhaus/Nowak* (Hrsg), *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (2006) § 46 p. 48.

<sup>21</sup> CGUE, causa C-249/96, *Grant*, Slg 1998, I-621 ss., p. 48.

stesso persiste anche la funzione di tutela esercitata dall'Austria.<sup>22</sup>

## **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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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).

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Sul processo di integrazione europea vedi p.es. *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, *Europarecht*, p. 1 ss.

Entrambi i metodi di integrazione<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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 confutati<sup>27</sup> 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

---

<sup>25</sup> Sui metodi di integrazione vedi p.es. *Schroeder*, Grundkurs Europarecht<sup>3</sup> (2013) p. 5 s.

<sup>26</sup> P.es. CGUE, causa C-416/10, *Krizan ua*, sentenza del 15.1.2013, p. 70.

<sup>27</sup> 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",<sup>28</sup> 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,<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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-

---

<sup>28</sup> Streinz, Art 2 TFUE, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Kommentar<sup>2</sup> (2012) p. 5.

<sup>29</sup> CGUE, causa 804/79, *Commissione c. Regno Unito*, Slg 1981, 1045 p. 17 s.

<sup>30</sup> Vedi p.es. Obwexer, Der Vertrag von Lissabon und die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts, ÖJZ 2010, 1043 (1044).

tata.<sup>31</sup> Un'autorizzazione non limitata nel contenuto e/o nel tempo significherebbe una modifica inammissibile della ripartizione delle competenze sulla base delle fonti originarie.<sup>32</sup> Ne consegue che l'autorizzazione deve contenere anche i limiti.<sup>33</sup> Sulla base dell'autorizzazione, gli Stati possono attivarsi, ma possono anche essere obbligati a un *facere*.<sup>34</sup>

In quest'ultimo caso gli Stati membri possono agire come „*patrocinatore dell'interesse comune*“<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> Inoltre, gli atti adottati devono valere soltanto transitoriamente e devono consentire all'Unione di assolvere in avvenire alle sue responsabilità.<sup>37</sup>

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'Unione<sup>38</sup>, 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.<sup>39</sup> 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

---

<sup>31</sup> Pelka, Art 2 TFUE, in: Schwarze (Hg), EU-Kommentar<sup>3</sup> (2012) p. 10; simile Streinz, Art 2 TFUE p. 7.

<sup>32</sup> 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“.

<sup>33</sup> Simile Calliess, Art 2 TFUE, in: Calliess/Ruffert (Hg), TUE/TFUE. Commento<sup>4</sup> (2011) p. 14.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> CGUE, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Slg 1981, 1045, p. 30.

<sup>36</sup> CGUE, causa 804/79, Commissione/Regno Unito, Slg 1981, 1045, p. 32.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> AA Lenski, Art 2 TFUE, in: Lenz/Borchardt (Hg), Trattati UE. Commento<sup>6</sup> (2012) nm 6, il quale qualifica la competenza all'attuazione come ulteriore eccezione

<sup>39</sup> Simile Eilmansberger/Jaeger, Art 2 TFUE p. 24.

atto.<sup>40</sup>

## **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.<sup>41</sup> 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-

---

<sup>40</sup> Calliess, Art 2 TFUE p. 12.

<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

### 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;<sup>43</sup> mentre l'Unione rimane competente in modo “parallelo”<sup>44</sup> e limitato.<sup>45</sup>

Nell'ambito di tale competenza – denominata per vie brevi “parallela”<sup>46</sup> – 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.<sup>47</sup> 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 TFUE<sup>48</sup>. 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.<sup>49</sup>

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

---

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> *Nettesheim*, Art 2 TFUE p. 34.

<sup>44</sup> *Lenski*, Art 2 TFUE p. 13.

<sup>45</sup> *Streinz*, Art 2 TFUE p.12; simile anche auch *Calliess*, Art 2 TFUE p. 25.

<sup>46</sup> Così anche *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 TFUE p. 45.

<sup>47</sup> Simile *Lenski*, Art 2 TFUE p. 14.

<sup>48</sup> Vedi p.es. CGUE, causa C-301/06, *Irlanda/Parlamento e Consiglio*, Slg 2009, I-593, p. 62 ss.

<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

#### **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.<sup>51</sup>

Ai sensi dell'art. 2, co. 4, TFUE l'Unione – conformemente alla risoluzione del secondo pilastro dell'UE<sup>52</sup> – è competente a definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune.

---

<sup>50</sup> Simile *Calliess*, Art 2 TFUE p. 26; *Eilmansberger/Jaeger*, Art 2 TFUE p. 49.

<sup>51</sup> 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“.

<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

#### **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-

---

<sup>53</sup>Così 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),<sup>54</sup> l'Accordo sulla libera circolazione delle persone con la Svizzera<sup>55</sup> o l'Accordo di associazione CEE-Turchia.<sup>56</sup>

#### **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"<sup>57</sup> (clausola generale).<sup>58</sup>

##### **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:

---

<sup>54</sup> GUUE 1994 L 1, 1.

<sup>55</sup> GUUE 2002 L 114, 6. vedi p.es. CGUE, causa C-425/11, *Ettwein*, sentenza del 28.2.2013.

<sup>56</sup> GUUE 1964 n. 217, 3685. vedi p.es. CGUE, causa C-221/11, *Demirkan*, sentenza del 24.9.2013.

<sup>57</sup> *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“.

<sup>58</sup> p.es. *Kotzur*, Art 4 TFUE, in: Geiger/Khan/Kotzur, TUE/TFUE. Commento<sup>6</sup> (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.<sup>59</sup> Tale attribuzione ha effetto costitutivo.<sup>60</sup> 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,

---

<sup>59</sup> 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*“.

<sup>60</sup> *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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup>

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),<sup>63</sup> ai sensi del quale gli Stati membri adottano le disposizioni che reputano opportune per assicurare l'effettiva applicazione del regolamento e

---

<sup>61</sup> CGUE, causa 272/83, *Commissione/Italia*, Slg 1985, 1057, p. 27.

<sup>62</sup> 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).<sup>64</sup>

## **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-

---

<sup>63</sup> GUUE 2006 L 210, 19.

<sup>64</sup> SO n. 110 alla GU n. 161 del 14.7.2009.

ne-scopo-mezzo”).<sup>65</sup> 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*“.<sup>66</sup>

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).<sup>67</sup>

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.<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> Di regola, anche la (possibile) interpretazione conforme alla direttiva di norme nazionali (esistenti) non è sufficiente.<sup>70</sup>

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-

---

<sup>65</sup> CGUE, causa C-339/87, *Commission/Paesi Bassi*, Slg 1990, I-851, p. 25.

<sup>66</sup> CGUE, causa C-220/94, *Commissione/Lussemburgo*, Slg 1995, I-1589, p. 10.

<sup>67</sup> CGUE, causa 239/85, *Commissione/Belgio*, Slg 1986, 3645, p. 7.

<sup>68</sup> CGUE, causa 300/81, *Commissione/Italia*, Slg 1983, 449, p. 10.

<sup>69</sup> CGUE, causa 239/85, *Commissione/Belgio*, Slg 1986, 3645, p. 7.

<sup>70</sup> CGUE, causa C-131/88, *Commission/Germania*, Slg 1991, I-825, p. 55 ss.

vo.<sup>71</sup>

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).<sup>72</sup>

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.<sup>73</sup>

Secondo giurisprudenza costante della CGUE sugli effetti immediati delle diretti-

---

<sup>71</sup> CGUE, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Slg 1997, I-7411, p. 48.

<sup>72</sup> p.es. CGUE, causa C-319/97, *Kortas*, Slg 1999, I-3143, p. 21.

<sup>73</sup> 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:<sup>74</sup>

- 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”*.<sup>75</sup>

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.

---

<sup>74</sup> 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.<sup>76</sup> Qualora al singolo derivi un pregiudizio, scatta la responsabilità di Stato della Provincia autonoma di Bolzano.<sup>77</sup>

### **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 particolare 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

---

<sup>75</sup> Da ultimo CGUE, causa C-420/11, *Leth*, Urteil vom 14.3.2013, p. 40 s.

<sup>76</sup> P.es. CGUE, causa C-244/12, *Salzburger Flughafen*, sentenza del 21.3.2013, p. 41 ss.

<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> Coerentemente a tale giurisprudenza la CGUE ha deciso che non sussiste un immediato effetto soggettivo di una decisione in un rapporto orizzontale.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup>

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.

---

<sup>78</sup> CGUE, causa C-156/91, *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, Slg 1992, I-5567, p. 19 s.

<sup>79</sup> CGUE, causa C-80/06, *Carp*, Slg 2007, I-4473, p. 20.

<sup>80</sup> 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).<sup>81</sup> 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.

---

<sup>81</sup> 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).<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> 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 1963<sup>85</sup>. Secondo costante giurisprudenza della CGUE a molte disposizioni della decisione n. 1/80 va riconosciuto efficacia diretta e, conseguentemente, il primato sul diritto nazionale.<sup>86</sup>

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-

---

<sup>82</sup> p.es. CGUE, causa 104/81, *Kupferberg*, Slg 1982, 3641, p. 17.

<sup>83</sup> p.es. CGUE, causa C-452/01, *Ospelt und Schlössle Weissenberg*, Slg 2003, I-9743, p. 27.

<sup>84</sup> CGUE, causa C-192/89, *Sevince*, Slg 1990, I-3461, p. 15.

<sup>85</sup> GUUE 1964 n. 217, 3685.

<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup>

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

---

<sup>87</sup> Vedi p.es. *Hatje*, Art 4 TUE, in: Schwarze (Hg), *Commento UE*<sup>3</sup> (2012) p. 2; *Vedder*, Art 4 TUE, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hg), *Europäisches Unionsrecht* (2011) p. 5.

e nei limiti della stessa.<sup>88</sup> Pertanto l'Unione può disciplinare soltanto determinati settori e nella maggior parte dei casi è inoltre limitata a determinati atti giuridici.<sup>89</sup>

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.<sup>90</sup> 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-

---

<sup>88</sup> CGUE, causa C-376/98, *Germani/Parlamento e Consiglio*, Slg 2000, I-8419, p. 83.

<sup>89</sup> CGUE, parere 2/94 (EMRK), Slg 1996, I-1759, p. 24.

<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup>

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.<sup>92</sup> Pertanto, i relativi provvedimenti devono essere indicati e devono essere necessari. O-

---

<sup>91</sup> p. es. *Schweitzer/Hummer/Obwexer*, *Europarecht*, Rz 1316 ff.

biettivi di natura puramente economica non possono essere assunti a giustificazione.<sup>93</sup>

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.<sup>94</sup> Giustificazioni non valide sono, invece, difficoltà amministrative<sup>95</sup> o obiettivi di natura meramente economica.<sup>96</sup>

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).<sup>97</sup>

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

---

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> p.es. CGUE, causa 120/95, *Decker*, Slg 1998, I-1831, p. 39.

<sup>94</sup> CGUE, causa C-112/00, *Schmidberger*, Slg 2003, I-5659.

<sup>95</sup> CGUE, causa C-344/02, *Commissione/Francia*, Slg 2004, I-2229, p. 29.

<sup>96</sup> 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,<sup>98</sup> alla libertà di circolazione dei lavoratori,<sup>99</sup> alla libertà di stabilimento<sup>100</sup> e alla libera prestazione di servizi<sup>101</sup> 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*”.<sup>102</sup> 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

---

<sup>97</sup> CGUE, causa C-55/94, *Gebhard*, Slg 1995, I-4165, p. 37.

<sup>98</sup> p.es. CGUE, causa C-44/98, *BASF*, Slg 1999, I-6269, p. 16.

<sup>99</sup> p.es. CGUE, causa C-190/98, *Graf*, Slg 2000, I-493, p. 25.

<sup>100</sup> p.es. CGUE, causa C-418/93 ua, *Semeraro Casa Uno ua*, Slg 1996, I-2975, p. 32.

<sup>101</sup> 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,<sup>103</sup> 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.<sup>104</sup> In particolare, alle condizioni poste dal diritto dell'Unione sono state adeguate le norme di attuazione sull'esame di bilinguismo<sup>105</sup> e sul censimento dei gruppi linguistici.<sup>106</sup> 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.<sup>107</sup> 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.<sup>108</sup>

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,<sup>109</sup> 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.

---

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> DPR n. 574/1998. vedi *Riz/Happacher*, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts*<sup>4</sup> (2013) 440.

<sup>104</sup> CGUE, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, Slg 1998, I-7637, p. 24 ss.

<sup>105</sup> DPR n. 752/1976. CGUE, causa C-281/98, *Angonese*, Slg 2000, I-4139, p. 43 s.

<sup>106</sup> DPR n. 752/1976 e DPR n. 216/1981. vedi *Riz/Happacher*, *Italienisches Verfassungsrecht*<sup>4</sup> 448 ss.

<sup>107</sup> d.lgs. n. 86/2010. vedi *Staffler*, *Personenbezogene Grundfreiheiten in der EU und ihre Auswirkungen auf ausgewählte Bereiche der Südtirol-Autonomie* (2011) 108.

<sup>108</sup> 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 professionali<sup>110</sup>, 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.<sup>111</sup>

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).<sup>112</sup> 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..

---

<sup>109</sup> Vedi sub IV.9.

<sup>110</sup> GUUE 2006 L 255, 22.

<sup>111</sup> CGUE, causa C-575/11, *Nasiopoulos*, sentenza del 27.6.2013, p. 32 ss.

<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup> 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.<sup>114</sup> 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.<sup>115</sup>

### **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.<sup>116</sup>

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

---

<sup>113</sup> Vedi *Mathá*, *Öffentliches Auftragswesen in Südtirol im europarechtlichen Kontext* (2011) 66 ss.

<sup>114</sup> 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).

<sup>115</sup> p. es. CGUE, causa C-458/03, *Parking Brixen*, Slg 2005, I-8585, p. 48 s.

sensibili, ostacolano o scoraggiano il diritto in questione<sup>117</sup>, 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,<sup>118</sup> assegno alle vittime della guerra e delle sue conseguenze<sup>119</sup> e sussidi per studi.<sup>120</sup>

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'Unione<sup>121</sup> 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

---

<sup>116</sup> p.es. CGUE, causa C-364/10, *Ungheria/Slovacchia*, sentenza del 16.10.2012, p. 43.

<sup>117</sup> Sull'incidenza sensibile vedi CGUE, verb causa C-11/06 e C-12/06, *Morgan e Bucher*, Slg 2007, I-9161, p. 32.

<sup>118</sup> CGUE, causa C-406/04, *De Cuyper*, Slg 2006, I-6947, p. 39.

<sup>119</sup> CGUE, causa C-192/05, *Tas-Hagen e Tas*, Slg 2006, I-10451; causa C-499/06, *Nerkowska*, Slg 2008, I-3993.

<sup>120</sup> 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.<sup>122</sup> 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.<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup>

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”*.<sup>125</sup> Un simile collegamento con il diritto dell'Unione sussiste per i cittadini di uno Stato membro che si trasferiscono in un

---

<sup>121</sup> CGUE, causa C-274/96, *Bickel e Franz*, Slg 1998, I-7637, p. 16.

<sup>122</sup> 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.

<sup>123</sup> CGUE, causa C-184/99, *Grzelczyk*, Slg 2001, I-6193, p. 32 s.; vedi annotazione Obwexer, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2002, 56.

<sup>124</sup> CGUE, causa C-456/02, *Trojani*, Slg 2004, I-7573, p. 39 ss.

<sup>125</sup> 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).<sup>126</sup> 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.<sup>127</sup> 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).<sup>128</sup> 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).<sup>129</sup>

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

---

<sup>126</sup> 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.

<sup>127</sup> CGUE, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, Slg 2004, I-9925, p. 41.

<sup>128</sup> CGUE, causa C-434/09, *McCarthy*, Slg 2011, I-3375, p. 54; causa C-34/09, *Zambrano*, Slg 2011, I-1177, p. 42.

<sup>129</sup> 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.<sup>130</sup>

#### **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,<sup>131</sup> la quale in forza dell'art. 6, co. 1, TUE costituisce diritto di rango primario e, come tale, è vincolante.<sup>132</sup> 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 parità<sup>133</sup> do-

---

<sup>130</sup> CGUE, cause C-52311 e C-585/11, *Prinz e Seeberger*, sentenza del 18.7.2013, p. 38.

<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> p.es. CGUE, verb causa C-92/09 u C-93/09, *Schecke e Eifert*, Slg 2010, I-11063, p. 45.

<sup>133</sup> AG Verica Trstenjak, causa C-282/10, *Dominguez*, conclusioni del 8.9.2011, p. 127.

vrebbero essere integrate dall'adesione dell'Unione alla CEDU<sup>134</sup>, 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 2013<sup>135</sup>. 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.<sup>136</sup> Con l'adesione dell'UE la convenzione diventa parte integrante del diritto dell'Unione e avrà il rango integrativo del diritto primario.<sup>137</sup>

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.<sup>138</sup>

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"*.<sup>139</sup> 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-*

---

<sup>134</sup> 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.

<sup>135</sup> Consiglio d'Europa, doc. 47+1 (2013) 8 rev del 5.4.2013.

<sup>136</sup> CGUE, parere 2/13 (*EMRK II*), UE:C:2014:2454, Tenor.

<sup>137</sup> Vedi p.es. *Obwexer*, Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen, EuR 2012, 115 (148).

<sup>138</sup> Vedi p.es. *Meyer* (Hg), Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>3</sup> (2011).

<sup>139</sup> 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).<sup>140</sup>*

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).<sup>141</sup>*

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).<sup>142</sup>

Qui vanno distinte due fattispecie:<sup>143</sup>

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.<sup>144</sup> 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-

---

<sup>140</sup> CGUE, causa C-617/10, Åkerberg Fransson, sentenza del 26.2.2013, p. 21.

<sup>141</sup> CGUE, causa C-399/11, Melloni, sentenza del 26.2.2013, p. 60.

<sup>142</sup> 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.

<sup>143</sup> 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).

<sup>144</sup> 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"<sup>145</sup>, 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.<sup>146</sup> 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*.<sup>147</sup> 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“).<sup>148</sup>

Il legame degli Stati membri ai diritti fondamentali dell'Unione comporta che la Provincia autonoma di Bolzano, nell'esercizio delle sue competenze legislative e

---

<sup>145</sup> *Pernice*, *Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz – Grundlagen, Bestand und Perspektiven*, NJW 1990, 2417.

<sup>146</sup> Simile *Weiß*, *Grundrechtsschutz durch den EuGH: Tendenzen seit Lissabon*, *Europäische Zeitung für Wirtschaftsrecht* 2013, 287 (290).

<sup>147</sup> *CGUE*, causa C-390/12, *Pfleger*, EU:C:2014:281, p. 35.

<sup>148</sup> *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 etnica<sup>149</sup> 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.<sup>150</sup>

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.

---

<sup>149</sup> 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).<sup>151</sup>

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”*.<sup>152</sup>

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-

---

<sup>150</sup> GUUE 2004 L 16, 44.

<sup>151</sup> CGUE, causa C-40/11, *Iida*, sentenza dell'8.11.2012, p. 47.

<sup>152</sup> 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*“.<sup>153</sup>

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 applicata<sup>154</sup> e deve essere, quindi, adeguata alle disposizioni della direttiva 2003/109.

---

<sup>153</sup> CGUE, causa C-571/10, *Kamberaj*, sentenza del 24.4.2012, p. 91.

<sup>154</sup> 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 Statuto 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 Parigi<sup>155</sup>, con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 51<sup>156</sup>, 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.<sup>157</sup> Fondamentale per l'ulteriore consistenza dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol era il "Pacchetto"

---

<sup>155</sup> Vedi sub II.1.B.

<sup>156</sup> GU n. 62 del 13.3.1948.

<sup>157</sup> 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*.<sup>158</sup> 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 operativo<sup>159</sup> 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.<sup>160</sup>

Le necessarie modifiche di natura costituzionale sono state effettuate, in particolare, con la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1.<sup>161</sup> Con il D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670,<sup>162</sup> 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

---

<sup>158</sup> Vedi sub II.1.B.

<sup>159</sup> Vedi sub II.1.B.

<sup>160</sup> Vedi sub II.1.C.

<sup>161</sup> GU n. 3 del 5.1.1972.

<sup>162</sup> 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. 2<sup>163</sup>, 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.<sup>164</sup> 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.<sup>165</sup>

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.<sup>166</sup> Simili competenze delegate possono essere modificate o revocate con semplice legge statale.

Anche la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol può delegare le funzioni

---

<sup>163</sup> GU n. 26 del 1.2.2001.

<sup>164</sup> Vedi *Reggio d'Acì*, La Regione Trentino-Alto Adige<sup>2</sup> (1994) 301.

<sup>165</sup> 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,<sup>167</sup> dopo il 1972 per i servizi antincendi (obbligatorio ai sensi dell'art. 18, co. 1, StA)<sup>168</sup> e per la previdenza complementare.<sup>169</sup>

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,<sup>170</sup> 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.<sup>171</sup> 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.<sup>172</sup> 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.<sup>173</sup> 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.

---

<sup>166</sup> 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.

<sup>167</sup> LR 29.1.1954, n. 7, e LR 11.2.1955, n. 3.

<sup>168</sup> LR 2.9.1978, n. 17.

<sup>169</sup> art. 2 LR 4.5.1992, n. 4.

<sup>170</sup> L'art. 4, co. 1, lett. c), L.C. n. 2/2001 ha sostituito la dizione „Stato“ con la dizione „Repubblica“.

<sup>171</sup> Vedi Corte Cost., sentenza n. 114/1985 RE p. 4.

<sup>172</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 230s, 232.

<sup>173</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 241.

## B. Norme di attuazione allo Statuto di autonomia

Le norme di attuazione allo Statuto di autonomia<sup>174</sup> 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. StA<sup>175</sup>, 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 derogarvi<sup>176</sup>, 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.<sup>177</sup>

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 regionale<sup>178</sup>. Questi limiti vanno osservati nel caso di un'integrazione contenutistica dello Statuto di autonomia.<sup>179</sup>

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-

---

<sup>174</sup> Vedi anche *Happacher*, Südtirols Autonomie in Europa (2012) 67ss.

<sup>175</sup> 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).

<sup>176</sup> 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.

<sup>177</sup> Vedi Corte Cost. sentenze n. 221/2003 ID p. 3; n. 51/2006 ID p. 5.

<sup>178</sup> Corte Cost. sentenza n. 212/1984 id p. 2.

<sup>179</sup> 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,<sup>180</sup> e la legge 30 dicembre 1991, n. 422.<sup>181</sup> 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:<sup>182</sup> il d.lgs.16 marzo 1992, n. 266 (rapporti tra la legislazione statale e quella provinciale),<sup>183</sup> il d.lgs.16 marzo 1992, n. 267 (consolidamento delle competenze)<sup>184</sup> e il d.lgs.16 marzo 1992, n.

---

<sup>180</sup> GU n. 95 del 11.4.1972.

<sup>181</sup> GU n. 3 del 4.1.1992.

<sup>182</sup> Bonell/Winkler, Südtirols Autonomie<sup>10</sup> (2010) 73, 175, 178.

<sup>183</sup> SO n. 94 alla GU n. 94 del 22.4.1992. In merito vedi sub III.9.

<sup>184</sup> SO n. 94 alla GU n. 94 del 22.4.1992.

268 (autonomia finanziaria).<sup>185</sup>

## 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.<sup>186</sup> Sulla base dell'allora vigente art. 118, co. 1 e 2, Cost.<sup>187</sup>, 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.<sup>188</sup> 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-

<sup>185</sup> SO n. 94 alla GU n. 94 del 22.4.1992. In merito vedi sub III.8.

<sup>186</sup> SO alla GU n. 234 del 29.8.1977.

<sup>187</sup> 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.“*

<sup>188</sup> 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. 526<sup>189</sup>, 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.<sup>190</sup>

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.<sup>191</sup> 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.*"

<sup>189</sup> 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).

<sup>190</sup> 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)."

<sup>191</sup> *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.<sup>192</sup>

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.<sup>193</sup>

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,<sup>194</sup> 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-

---

<sup>192</sup> Bronzetti (1991) 14.

<sup>193</sup> 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.“

<sup>194</sup> 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.<sup>195</sup> In ogni caso non sussiste un obbligo di trasferire competenze amministrative ai comuni..<sup>196</sup>

Gli artt. da 6 a 8 DPR n. 526/1987 contengono discipline per l'attuazione del diritto comunitario.<sup>197</sup> 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. 386<sup>198</sup>, 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.<sup>199</sup> 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.<sup>200</sup>

## **4. Sviluppi dal 1992 fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001**

---

<sup>195</sup> art. 15 DPR n. 527/1987 nv art. 2 d.lgs. n. 275/1997.

<sup>196</sup> *Bronzetti* (1991) 21.

<sup>197</sup> In merito vedi III.11.

<sup>198</sup> GU n. 283 del 4.12.1989.

<sup>199</sup> Bonell/Winkler (2010) 70.

<sup>200</sup> 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 “).<sup>201</sup> 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. 724<sup>202</sup> nonché l'art. 2, co. 56, della legge 28 dicembre 1995, n. 549<sup>203</sup>. 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-

---

<sup>201</sup> Bonell/Winkler (2010) 156.

<sup>202</sup> 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 provvengono 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.“

<sup>203</sup> 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 provvengono 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;<sup>204</sup> uffici di collocamento e avviamento al lavoro;<sup>205</sup> personale insegnante delle scuole a carattere statale;<sup>206</sup> strade statali;<sup>207</sup> finanziamento della Libera Università di Bolzano;<sup>208</sup> opere idrauliche di prima e seconda categoria;<sup>209</sup> trasporto ferroviario pubblico locale;<sup>210</sup> catasto terreni e urbano.<sup>211</sup> Queste deleghe avvenivano anche dopo il 2001 con l'assunzione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari<sup>212</sup> e il finanziamento del Conservatorio<sup>213</sup> e proseguivano nell'ambito dell'Accordo di Milano e dell'Accordo di Roma per la revisione dell'autonomia finanziaria.<sup>214</sup>

## **B. D.lgs. n. 112/1998**

Nel 1997 la legge 15 marzo 1997, n. 59,<sup>215</sup> 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. 112<sup>216</sup>. Salvo non sia diversamente disposto, ai sensi dell'art. 1, co. 2, d.lgs.n. 112/1998 vale che

---

<sup>204</sup> d.lgs. 21.9.1995, n. 429.

<sup>205</sup> d.lgs. 21.9.1995, n. 430.

<sup>206</sup> d.lgs. 24.7.1996, n. 434.

<sup>207</sup> d.lgs. 2.9.1997, n. 320.

<sup>208</sup> legge 15.5.1997, n. 127 (art 17, co. 121) e legge 23 12 2009, n. 191 (art. 2, co. 123).

<sup>209</sup> d.lgs. 11.11.1999, n. 463.

<sup>210</sup> d.lgs. 16.3.2001, n. 174.

<sup>211</sup> d.lgs. 18.5.2001, n. 280.

<sup>212</sup> d.lgs. 12.4.2006, n. 168.

<sup>213</sup> d.lgs. 25.7.2006, n. 245.

<sup>214</sup> Vedi in merito sub III.8.C.

<sup>215</sup> SO n. 56 alla GU n. 63 del 17.3.1997.

<sup>216</sup> 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,<sup>217</sup> 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,<sup>218</sup> 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-

---

<sup>217</sup> 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,<sup>219</sup> 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,<sup>220</sup> 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,<sup>221</sup> 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 ordinario<sup>222</sup> 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.“*

---

<sup>218</sup> GU n. 266 del 22.12.1999.

<sup>219</sup> GU n. 248 del 24.10.2001.

<sup>220</sup> GU n. 132 del 10.6.2003.

<sup>221</sup> GU n. 103 del 6.5.2009.

<sup>222</sup> 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,<sup>223</sup> 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.<sup>224</sup> Inoltre, nelle materie di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost., spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali.<sup>225</sup> Ulteriori competenze legislative spettano allo Stato per

<sup>223</sup> BUR n. 17 del 29.4.2003.

<sup>224</sup> 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.”

<sup>225</sup> 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.<sup>226</sup> 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“<sup>227</sup>, il che significa che lo Stato può intervenire come legislatore in tutte le materie di competenza delle Regioni.<sup>228</sup> Vi fanno parte: la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, co. 2, lett. s), Cost.)<sup>229</sup>; la tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. e), Cost.<sup>230</sup>); 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.)<sup>231</sup> Qui lo Stato è portatore delle esigenze di una disciplina uniforme.<sup>232</sup> Anche le Regioni possono esplicare le loro competenze, ma devono retrocedere dinnanzi alla disciplina unitaria statale.<sup>233</sup>

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.”*

<sup>226</sup> 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.

<sup>227</sup> Vedi Corte Cost. sentenza n. 407/2002 id p. 33.2.

<sup>228</sup> Corte Cost. sentenza n. 282/2002 id p. 3.

<sup>229</sup> Corte Cost. sentenze n. 407/2002 id p. 33.2; n. 536/2002 id p. 4; n. 135/2005 id p. 4.

<sup>230</sup> Corte Cost. sentenza n. 14/2004 id p. 4 e 4.1.

<sup>231</sup> Corte Cost. sentenze n. 282/2002 id p. Pkt 3; n. 370/2003 id p. 3.

<sup>232</sup> 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.

<sup>233</sup> 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 dettagliati<sup>234</sup>. Sol tanto l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi sono oggetto della normativa di dettaglio.<sup>235</sup> 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.<sup>236</sup> La mancanza di linee guida nazionali preclude alle Regioni di procedere ad una autonoma individuazione dei criteri generali.<sup>237</sup>

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.<sup>238</sup> 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,<sup>239</sup> la circolazione stradale<sup>240</sup> e i lavori pubblici<sup>241</sup>. 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,*

---

<sup>234</sup> Vedi p.es. Corte cost. sentenza n. 237/2009 id p. 12.

<sup>235</sup> Vedi Corte cost. sentenze n. 181/2006 id p. 6.2; n. 237/2009 id p. 12; n. 16/2010 id p. 2.

<sup>236</sup> Corte Cost. sentenza n. 16/2010 id p. 2.

<sup>237</sup> Corte cost. sentenza n. 168/2010 id p. 4.2.

<sup>238</sup> 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.”

<sup>239</sup> Corte cost. sentenza n. 303/2003 id p. 11.1.

<sup>240</sup> Corte cost. sentenza n. 428/2004 id p. 3.

<sup>241</sup> Corte cost. sentenza n. 401/2007 id p. 3.

*oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali”.*<sup>242</sup>

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 commercio<sup>243</sup> e, in analogia, per le Regioni a statuto speciale quello dell'artigianato.<sup>244</sup>

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.<sup>245</sup>

Va rilevato che nell'esercizio dell'attività legislativa non trova applicazione il principio della leale collaborazione.<sup>246</sup> Né nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato<sup>247</sup>, né nella determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente delle Regioni<sup>248</sup>, 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.<sup>249</sup>

### **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

---

<sup>242</sup> Corte.cost. sentenza n. 303/2003 id p. 2.1.

<sup>243</sup> Corte.cost. sentenza n. 1/2004 id p. 3.

<sup>244</sup> Corte.cost. sentenza n. 162/2005 id p. 3.

<sup>245</sup> Corte.cost. sentenze n. 222/2006 id p. 3; n. 226/2010 id p. 5.3.

<sup>246</sup> p.es. Corte.cost. sentenza n. 225/2009 id p. 6.

<sup>247</sup> p.es. Corte.cost. sentenze n. 438/2007 id p. 7.3; n. 148/2009 id p. 4.2.

<sup>248</sup> 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.<sup>250</sup> 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.<sup>251</sup> 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*“<sup>252</sup>.

*„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*

---

<sup>249</sup> 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* rispet. sulla Conferenza permanente tra Stato e Regioni vedi *sub III.7*.

<sup>250</sup> Corte cost. sentenza n. 43/2004 id p. 3.2.

<sup>251</sup> Corte cost. sentenza n. 303/2003 id p. 2.1.

<sup>252</sup> *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)[...].<sup>253</sup>*

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.<sup>254</sup>

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.<sup>255</sup>

#### **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)<sup>256</sup> 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

---

<sup>253</sup> 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.

<sup>254</sup> Vedi Corte cost. sentenza n. 278/2011 id p. 12.

<sup>255</sup> Fondamentale Corte cost. sentenza n. 303/2003 id p. 2.1. Sul ruolo della Conferenza permanente Stato-Regioni vedi *sub* III.7.

<sup>256</sup> 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.<sup>257</sup>*

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.<sup>258</sup>*

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**

<sup>257</sup> Corte cost. sentenza n. 303/2003 id p. 2.2.

<sup>258</sup> 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. 3/2001<sup>259</sup> 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.<sup>260</sup> (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*<sup>261</sup>, 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,<sup>262</sup> 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.<sup>263</sup> 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.<sup>264</sup>

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.<sup>265</sup> La disciplina delle competenze secondo lo Statuto continua a valere anche nel caso in cui si abbia una limitazione dell'autonomia a

---

<sup>259</sup> Vedi Corte cost. sentenza n. 370/2006 id p. 4.2.1.

<sup>260</sup> Vedi Corte cost. sentenza n. 370/2006 id p. 4.2.1.

<sup>261</sup> Vedi Corte cost. sentenza n. 370/2006 id p. Pkt 4.2.1; n. 383/2005 id p. 7.

<sup>262</sup> Corte cost. sentenza n. 314/2003 id p. 3.1.

<sup>263</sup> Corte cost. sentenza n. 175/2006 id p. 3.

<sup>264</sup> Vedi Corte cost. sentenza n. 314/2003 id p. 1.

<sup>265</sup> 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.<sup>266</sup> Lo Statuto di autonomia si apre soltanto a discipline più favorevoli e, di regola, costituisce un sistema chiuso di competenze,<sup>267</sup> 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.<sup>268</sup> 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.<sup>269</sup> Quindi, lo Stato mantiene anche il suo potere di limitare la competenza legislativa esclusiva mediante disposizioni anche di riforma economica sociale,<sup>270</sup> con cui continuano ad essere realizzate le esigenze di una disciplina unitaria secondo le forme previste dallo Statuto di autonomia.<sup>271</sup> 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.<sup>272</sup>

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

---

<sup>266</sup> 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.

<sup>267</sup> 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.

<sup>268</sup> Corte cost. sentenza n. 383/2005 id p. 7.

<sup>269</sup> Vedi Corte cost. sentenza n. 328/2010 id p. 4.

<sup>270</sup> 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.

<sup>271</sup> Vedi anche Corte cost. sentenza n. 387/2008 id p. 5.1 sugli standards minimizū den; n. 209/2009 id p. 3.2.

<sup>272</sup> Vedi Corte cost. sentenza n. 411/2008 id p. 3.1.

trasversali dello Stato<sup>273</sup> 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.<sup>274</sup>

## **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

---

<sup>273</sup> Corte cost. sentenza n. 134/2006 id p. 8.

<sup>274</sup> 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.<sup>275</sup> 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.

---

<sup>275</sup> 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.<sup>276</sup> 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 1983<sup>277</sup>. 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-

---

<sup>276</sup> 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,<sup>278</sup> fornì alla Conferenza permanente Stato-Regioni una base normativa generale e rivalutò tale istituto. Con il decreto legislativo 16 dicembre 1989, n. 418,<sup>279</sup> 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,<sup>280</sup> che regola tuttora la Conferenza Stato-Regioni.<sup>281</sup>

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.<sup>282</sup>

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,<sup>283</sup> con il compito, in particolare, di occuparsi di tutti i casi in cui entrambe le Conferenze debbano esprimersi su un medesimo oggetto.<sup>284</sup>

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 autonome<sup>285</sup> (fino al 2005 denominata "Conferenza dei Presidenti delle

---

<sup>277</sup> GU n. 300 del 2.11.1983.

<sup>278</sup> Suppl. ord. n. 86 alla GU n. 214 del 12.9.1988.

<sup>279</sup> GU n. 1 del 2.1.1990.

<sup>280</sup> GU n. 202 del 30.8.1997.

<sup>281</sup> Art. 1 ss. del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>282</sup> C. cost. – sentenza n. 31/2006 CID pt. 4.4.

<sup>283</sup> Art. 8 s. del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>284</sup> Art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>285</sup> 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 regionale<sup>286</sup> e, dall'altro, attraverso intese e accordi.<sup>287</sup> Quando è previsto lo strumento dell'intesa, le Regioni partecipano paritariamente<sup>288</sup> 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,<sup>289</sup> a condizione che l'atto sia adeguatamente motivato.<sup>290</sup> 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.<sup>291</sup>

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.<sup>292</sup> 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.<sup>293</sup> Quando ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, il Governo può consultare la Conferenza Stato-Regioni successivamente.<sup>294</sup> Il mancato parere della Conferenza in materie afferenti alle competenze regionali non determina, di per sé, l'illegittimità dell'atto statale,<sup>295</sup> a

---

<sup>286</sup> Art. 2, comma 3, ss. del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>287</sup> Artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>288</sup> C. cost. – sentenze n. 351/1991 CID pt. 4; n. 207/1996 CID pt. 4.

<sup>289</sup> Art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>290</sup> C. cost. – sentenze n. 116/1994 CID pt. 2; n. 21/1991 CID pt. 3; n. 482/1991 CID pt. 7.3.

<sup>291</sup> Vedi, ad esempio, C. cost. – sentenze n. 121/2010 CID pt. 9; n. 165/2011 CID pt. 8.

<sup>292</sup> Art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997.

<sup>293</sup> C. cost. – sentenza n. 225/2009 CID pt. 6.1.

<sup>294</sup> 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.

<sup>295</sup> 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.<sup>296</sup>

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.<sup>297</sup> 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.<sup>298</sup>

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.<sup>299</sup>

## **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

---

<sup>296</sup> C. cost. – sentenza n. 88/2003 e giurisprudenza citata (CID pt. 3).

<sup>297</sup> C. cost. – sentenze n. 206/2001 CID pt. 12; n. 507/2002 CID pt. 2.

<sup>298</sup> C. cost. – sentenza n. 206/2001 CID pt. 11.b.

<sup>299</sup> C. cost. – sentenza n. 121/1997 CID pt. 4.

Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province.<sup>300</sup> 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.”<sup>301</sup>*

Le disposizioni del Titolo VI dello Statuto fungono, pertanto, da parametro nel giudizio di legittimità costituzionale delle norme statali in materia,<sup>302</sup> e possono essere modificate con la procedura di cui all'articolo 104, comma 1, StA o con legge costituzionale.<sup>303</sup>

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,<sup>304</sup> 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.<sup>305</sup>

---

<sup>300</sup> Ciò vale anche per l'art. 13 StA.

<sup>301</sup> VfGH Urteil Nr 133/2010 RE Pkt 2.2.

<sup>302</sup> C. cost. – sentenza n. 357/2010 CID pt. 2.

<sup>303</sup> C. cost. – sentenza n. 323/2011 CID pt. 2.3.

<sup>304</sup> GU n. 283 del 4.12.1989.

<sup>305</sup> 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.<sup>306</sup> 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

---

<sup>306</sup> 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.<sup>307</sup> 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).<sup>308</sup> 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.<sup>309</sup> L'Articolo 12 del decreto legislativo n. 268/1992 è stato ulteriormente specificato nell'articolo 5 della legge n. 386/1989.

---

<sup>307</sup> C. cost. – sentenza n. 356/1985 CID pt. 2.2.

<sup>308</sup> 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."

<sup>309</sup> 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 (...)”<sup>310</sup>*

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).”<sup>311</sup>*

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.<sup>312</sup>

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-

---

<sup>310</sup> RE Pkt 5.

<sup>311</sup> RE Pkt 8.

<sup>312</sup> Ad es. C. cost. – sentenze n. 381/1990; n. 37/1991; n. 36/1992.

stema tributario dello Stato, nelle materie di rispettiva competenza.<sup>313</sup> Inoltre le spettavano le entrate tributarie assegnate alle restanti Province.<sup>314</sup>

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.<sup>315</sup>

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"*.<sup>316</sup>

## **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-

---

<sup>313</sup> Cfr. art. 3 del d.lgs. n. 268/1992.

<sup>314</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 456 ss.

<sup>315</sup> Vedi, al riguardo, l'art. 17 del d.lgs. n. 268/1992.

<sup>316</sup> 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 locali<sup>317</sup> e del Fondo per l'acquisto di libri di testo<sup>318</sup> 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.”<sup>319</sup>*

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.<sup>320</sup> 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.<sup>321</sup> In particolare, sono state introdotte alcune disposizioni riguardanti l'obbligo, facente capo al Ministero competente, di versare

---

<sup>317</sup> C. cost. – sentenza n. 293/1995 CID pt. 3.4.

<sup>318</sup> C. cost. sentenza n. 410/2001 CID pt.4 ss.

<sup>319</sup> 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.

<sup>320</sup> Vedi, al riguardo, sub III 4.A.

<sup>321</sup> 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.<sup>322</sup>

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.<sup>323</sup> 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,<sup>324</sup> 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.<sup>325</sup>

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.<sup>326</sup> La normativa statale che impone di utilizzare le quote delle risorse dei fondi statali per un determinato scopo è comunque conforme alla Costituzione.<sup>327</sup>

---

<sup>322</sup> Art. 8, così modificato dall'art. 3 del d.lgs. n. 432/1996.

<sup>323</sup> 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.

<sup>324</sup> Le eccezioni sono previste dall'art. 10, comma 6, e dall'art. 10/bis del d.lgs. n. 268/1992.

<sup>325</sup> Art. 10, comma 6, del d.lgs. n. 268/1992, così modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 432/1996.

<sup>326</sup> Art. 12 del d.lgs. n. 268/1992, così modificato dall'art. 7 del d.lgs. n. 432/1996.

<sup>327</sup> 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,<sup>328</sup> 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,<sup>329</sup> 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,<sup>330</sup> 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.<sup>331</sup>

---

<sup>328</sup> Suppl. ord. alla GU n. 302 del 30.12.1997.

<sup>329</sup> GU n. 218 del 19.9.2001.

<sup>330</sup> GU n. 289 del 10.12.1999.

<sup>331</sup> 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.”<sup>332</sup>*

La prima attuazione dell'articolo 119 Cost è intervenuta con legge 5 maggio 2009, n. 42,<sup>333</sup> 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.<sup>334</sup> L'articolo 27, comma 1, della legge n. 42/2009 prevede che il

---

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

<sup>333</sup> GU n. 103 del 6.5.2009.

<sup>334</sup> 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.<sup>335</sup>

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,<sup>336</sup> (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.<sup>337</sup>

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.<sup>338</sup> La quota variabile è stata abolita,<sup>339</sup> 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.<sup>340</sup> 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,<sup>341</sup> 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.<sup>342</sup>

---

<sup>335</sup> Come confermato dalla C. cost. nella sentenza n. 178/2012 CID pt. 6.2.

<sup>336</sup> Suppl. ord. n. 243 alla GU n. 302 del 30.12.2009.

<sup>337</sup> Il previsto termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 191/2009 non è stato rispettato.

<sup>338</sup> Vedi art. 75-bis StA, così modificato dall'art. 2, comma 107, lettera g), della legge n. 191/2009.

<sup>339</sup> Art. 2, comma 107, della legge n. 191/2009.

<sup>340</sup> Art. 2, comma 109, della legge n. 191/2009.

<sup>341</sup> Art. 2, comma 108, della legge n. 191/2009; per le modalità vedi il d.m. del 20.7.2011.

<sup>342</sup> 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.<sup>343</sup> 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 statali<sup>344</sup> – 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.<sup>345</sup> Per l'esercizio delle fun-

---

<sup>343</sup> 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.

<sup>344</sup> Vedi art. 2, commi 123 e 124, della legge n. 191/2009.

<sup>345</sup> 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.<sup>346</sup> Ciò è avvenuto finora  
soltanto per le funzioni in materia di cassa integrazione, disoccupazione e mobili-  
tà.<sup>347</sup>

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.<sup>348</sup>

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.<sup>349</sup> 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.<sup>350</sup> Con tale norma si è voluto stabilire, in via generale, che

---

<sup>346</sup> Art. 2, comma 125, della legge n. 191/2009.

<sup>347</sup> D.lgs. 5.3.2013, n. 28, GU n. 28 del 3.4.2013.

<sup>348</sup> C. cost. – sentenza n. 60/2013 CID pt. 4.1.

<sup>349</sup> Art. 79, comma 4, StA, così modificato dall'art. 2, comma 107, lettera h), della legge n. 191/2009.

<sup>350</sup> 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.<sup>351</sup> Inoltre, l'articolo 79 StA è stato oggetto – alla luce delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1,<sup>352</sup> (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.”<sup>353</sup>*

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-*

---

<sup>351</sup> Vedi, in particolare, il decreto legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010.

<sup>352</sup> GU n. 95 del 23.4.2012.

<sup>353</sup> 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».<sup>354</sup>*

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.<sup>355</sup>

In adempimento degli obblighi previsti dal patto di bilancio europeo, con legge costituzionale n. 1/2012, attuata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243,<sup>356</sup> 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,<sup>357</sup> 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-*

---

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

<sup>355</sup> Per l'addizionale sulla tassa automobilistica vedi C. cost. – sentenza n. 142/2012 CID pt. 4.2.

<sup>356</sup> GU n. 12 del 15.1.2013.

<sup>357</sup> 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).<sup>358</sup>*

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),<sup>359</sup> 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.<sup>360</sup> 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.<sup>361</sup> La Pro-

---

<sup>358</sup> VfGH Urteil Nr 175/2014 RE Pkt 5.2.

<sup>359</sup> Suppl. ord. n. 87 alla GU n. 302 del 27.11.2013.

<sup>360</sup> Art. 80, comma 3, StA, così modificato dall'art. 1, comma 518, della legge n. 147/2013.

<sup>361</sup> Art. 80, comma 4, StA.

vincia autonoma ha esercitato la propria potestà legislativa con legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3,<sup>362</sup> 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).<sup>363</sup> Detti contenuti sono i seguenti: il contributo finanziario della Provincia autonoma al risanamento del bilancio statale viene quantificato per gli anni dal 2015 al 2018<sup>364</sup> e dal 2018 al 2022,<sup>365</sup> 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;<sup>366</sup> la Provincia autonoma concorre alla riduzione del debito pubblico unicamente sulla base delle norme dello Statuto di autonomia;<sup>367</sup> 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-

---

<sup>362</sup> BUR n. 17 del 29.4.2014.

<sup>363</sup> Suppl. ord. n. 99 alla GU n. 3000 del 29.12.2014.

<sup>364</sup> Art. 1, comma 400, della legge n. 190/2014.

<sup>365</sup> Art. 1, comma 407, lettera e), della legge n. 190/2014.

<sup>366</sup> 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,<sup>368</sup> 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.<sup>369</sup> 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.<sup>370</sup>

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.<sup>371</sup>

#### **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.

---

<sup>367</sup> Art. 79, comma 4, così modificato dall'art. 1, comma 407, lettera e), della legge n. 190/2014.

<sup>368</sup> Art. 79, comma 4-quater, così modificato dall'art. 1, comma 407, lettera e), della legge n. 190/2014.

<sup>369</sup> Art. 1, comma 407, lettera d), della legge n. 190/2014.

<sup>370</sup> 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.

<sup>371</sup> 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;<sup>372</sup> 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. 8<sup>373</sup> (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,<sup>374</sup> che prevedeva, tra l'altro, l'e-

---

<sup>372</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 459.

<sup>373</sup> GU n. 233 del 22.8.1978.

<sup>374</sup> 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.<sup>375</sup>

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.<sup>376</sup>

### **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 statale 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).<sup>377</sup>

Con Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità,<sup>378</sup> furono emanate le prime norme comunitarie in materia di bilancio; tali disposizioni erano necessarie al fine del consolidamento dei bilanci pubblici.

---

<sup>375</sup> *Reggio d'Aci* (1994) 459.

<sup>376</sup> 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).

<sup>377</sup> CID pt. 3.

<sup>378</sup> 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.<sup>379</sup>

### 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)<sup>380</sup> 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.<sup>381</sup>

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.”<sup>382</sup> 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

---

<sup>379</sup> C. cost. – sentenza n. 244/1995 CID pt. 3.

<sup>380</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 7 del 12.2.2002.

<sup>381</sup> Art. 28 della legge 27.12.2002, n. 289, vedi *Auckenthaler*, Südtirols Autonomie im Wandel (2014) 230, non pubblicato.

<sup>382</sup> 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. 118<sup>383</sup> (*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.<sup>384</sup> 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,<sup>385</sup> prevede espressamente che le modalità di applicazione del decreto legislativo n. 118/2011 nei confronti della Provincia autonoma siano stabilite mediante norme di attuazione.<sup>386</sup>

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.

---

<sup>383</sup> GU n. 172 del 26.7.2011.

<sup>384</sup> C. cost. – sentenza n. 178/2012 CID pt. 6.2.

<sup>385</sup> Suppl. ord. n. 73 alla GU n. 199 del 28.8.2014.

<sup>386</sup> 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 ricolleghi 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,<sup>387</sup> lo Statuto di autonomia ha un fondamento costituzionale di natura non diversa da quello proprio delle altre Regioni.<sup>388</sup> 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

---

<sup>387</sup> 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.<sup>389</sup>

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

---

<sup>388</sup> 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.<sup>390</sup>

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,<sup>391</sup> nei confronti delle Regioni a statuto ordinario.<sup>392</sup> 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.<sup>393</sup> 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

---

<sup>389</sup> Art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 266/1992.

<sup>390</sup> Art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 266/1992.

<sup>391</sup> GU n. 127 del 22.5.1970.

<sup>392</sup> 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.

<sup>393</sup> 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.<sup>394</sup> 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.<sup>395</sup> 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.<sup>396</sup>

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,<sup>397</sup> la disciplina statale doveva precisare i principi e i criteri posti a presidio dell'esercizio della funzione governativa di indirizzo e coordinamento.<sup>398</sup> Le Regioni dovevano partecipare al processo decisionale nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni,<sup>399</sup> per cui andava raggiunta un'intesa con esse.<sup>400</sup>

#### **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.

---

<sup>394</sup> 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).

<sup>395</sup> C. cost. – sentenza n. 177/1988 CID pt. 2.3.2.

<sup>396</sup> Così già C. cost. – sentenza n. 39/1971 CID pt. 5. Cfr. C. cost. – sentenza n. 242/1989 CID pt. 8.1.

<sup>397</sup> 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.

<sup>398</sup> C. cost. – sentenza n. 30/1992 CID pt. 2 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>399</sup> Cfr. art. 12, comma 5, lettera b), della legge n. 400/1988.

<sup>400</sup> 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 (...)".<sup>401</sup>

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.<sup>402</sup>

## **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.<sup>403</sup> Tuttavia, tale censura non è stata trattata dalla Corte costituzionale.<sup>404</sup>

### **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.<sup>405</sup> Fanno eccezione solo i casi di cui

---

<sup>401</sup> Per l'art. 22 StA (pubblica sicurezza) vedi sub V 6.

<sup>402</sup> Per l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 266/1992 vedi le osservazioni svolte in merito all'autonomia finanziaria sub III 8.

<sup>403</sup> Ricorso n. 24/1994.

<sup>404</sup> Cfr. C. cost. – sentenza n. 356/1994.

<sup>405</sup> 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.<sup>406</sup> Anche decreti legge impongono un obbligo di adeguamento ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 266/1992;<sup>407</sup> 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.<sup>408</sup>

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.<sup>409</sup> 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."<sup>410</sup>*

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.<sup>411</sup>

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.<sup>412</sup>

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.<sup>413</sup> Tale articolo non si applica neppure nel caso in

---

<sup>406</sup> C. cost. – sentenza n. 172/1994 CID pt. 2.

<sup>407</sup> C. cost. – sentenza n. 496/1993 CID pt. 3.

<sup>408</sup> C. cost. – sentenza n. 496/1993 CID pt. 3.

<sup>409</sup> C. cost. – sentenze n. 84/2001 CID pt. 4; n. 371/2001 CID pt. 2.3; n. 267/2003 CID pt. 3.

<sup>410</sup> VfGH Urteil Nr 84/2001 RE Pkt 4.

<sup>411</sup> 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.

<sup>412</sup> C. cost. – sentenza n. 172/1994 CID pt. 4.

<sup>413</sup> C. cost. – sentenza n. 406/2001 CID pt. 2.

cui la Provincia autonoma non possa vantare una propria competenza in materia.<sup>414</sup>

Inoltre, la Corte costituzionale ha espressamente rilevato che questa particolare disciplina procedurale costituisce un'ulteriore valorizzazione dell'autonomia speciale<sup>415</sup> ed ha valenza integrativa del precetto statutario.<sup>416</sup> 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.<sup>417</sup>

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.<sup>418</sup>

### **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.<sup>419</sup> 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.<sup>420</sup>

---

<sup>414</sup> C. cost. – sentenza n. 308/2003 CID pt. 3.

<sup>415</sup> C. cost. – sentenza n. 80/1996 CID pt. 2.1.

<sup>416</sup> Vedi, ad esempio, C. cost. – sentenze n. 520/2000 CID pt. 2; n. 84/2001 CID pt. 3.

<sup>417</sup> C. cost. – sentenza n. 80/1996 CID pt. 2.1.

<sup>418</sup> Cfr. C. cost. – ordinanze n. 195/1996; n. 141/2002.

<sup>419</sup> 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.

<sup>420</sup> 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.<sup>421</sup>

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.<sup>422</sup> 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,<sup>423</sup> ma non anche al rispetto di disposizioni di estremo dettaglio,<sup>424</sup> fatte salve le norme recanti prescrizioni di natura meramente tecnica.<sup>425</sup> 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 procedurale<sup>426</sup> o da recare norme di organizzazione.<sup>427</sup>

---

<sup>421</sup> C. cost. – sentenze n. 381/1996 CID pt. 4.2 e giurisprudenza ivi citata; n. 63/2000 CID pt. 12.

<sup>422</sup> C. cost. – sentenza n. 121/1997 CID pt. 4.

<sup>423</sup> 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.

<sup>424</sup> 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.

<sup>425</sup> 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.

<sup>426</sup> C. cost. – sentenze n. 273/2004 CID pt. 2; n. 273/1998 CID pt. 3; n. 381/1996 CID pt. 5.

<sup>427</sup> 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.<sup>428</sup>

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,<sup>429</sup> 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.<sup>430</sup>

#### **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.<sup>431</sup> 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*",<sup>432</sup> 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.<sup>433</sup> La competenza della Provincia autonoma inclu-

---

<sup>428</sup> 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.

<sup>429</sup> C. cost. – sentenze n. 69/1995 CID pt. 2; n. 63/2000; n. 84/2001; n. 272/2001 CID pt. 2.

<sup>430</sup> C. cost. – sentenza n. 412/1994 CID pt. 2.

<sup>431</sup> 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.

<sup>432</sup> C. cost. – sentenze n. 228/1993 CID pt. 2; n. 97/2001 CID pt. 2; n. 272/2001 CID pt. 2.

<sup>433</sup> 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.<sup>434</sup>

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.<sup>435</sup>

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;<sup>436</sup> il predetto articolo 4, comma 1, si applica infatti solo qualora si tratti di materie rientranti nella competenza provinciale.<sup>437</sup>

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.<sup>438</sup>

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.<sup>439</sup>

Per l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 266/1992 cfr. le osservazioni sub III 8.B.

---

<sup>434</sup> C. cost. – sentenze n. 228/1993 CID pt. 2; n. 371/2001 CID pt. 2.1.

<sup>435</sup> C. cost. – sentenza n. 412/1994 CID pt. 6.

<sup>436</sup> C. cost. – sentenza n. 97/2001 CID pt. 3.

<sup>437</sup> C. cost. sentenze n. 308/2003 CID pt. 3; n. 97/2001 CID pt. 5.

<sup>438</sup> C. cost. sentenze n. 91/2003 CID pt. 3; n. 228/2003 CID pt. 4.3 in combinato disposto con pt. 5.

<sup>439</sup> 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.<sup>440</sup> 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.<sup>441</sup>

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.”<sup>442</sup>*

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-

<sup>440</sup> 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;

<sup>441</sup> 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.<sup>443</sup> 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.<sup>444</sup> 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.<sup>445</sup>

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

---

<sup>442</sup> 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.

<sup>443</sup> 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.

<sup>444</sup> C. cost. sentenza n. 145/2005, punto 2.2 del c.i.d.(TN).

<sup>445</sup> 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)”*.<sup>446</sup>

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.<sup>447</sup>

L'art. 2 del dlgs. n. 266/1992 non trova applicazione nemmeno quando la Provincia autonoma di Bolzano non ha competenza in questa materia.<sup>448</sup> 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.<sup>449</sup>

### **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”*.

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

<sup>447</sup> C. cost. sentenza n. 303/2003, CID pt. 15.

<sup>448</sup> C. cost. sentenza n. 183/2012 CID pt. 8; n. 207/2012 CID pt. 3.2, 6; n. 28/2014 CID pt. 4.3.

<sup>449</sup> 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 coordinamento<sup>450</sup> 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.<sup>451</sup> 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.<sup>452</sup>

#### **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.<sup>453</sup>

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.<sup>454</sup> Riguardo alle funzioni amministrative nelle materie di competenza trasversale dello Stato, la Corte costituzionale ha rilevato quanto segue:<sup>455</sup> 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-

---

<sup>450</sup> C. cost. – sentenza n. 329/2003 CID pt. 4.

<sup>451</sup> C. cost. – sentenza n. 159/2008 CID pt. 4.

<sup>452</sup> C.cost. sentenze n. 162/2007 CID pt. 4; n. 159/2008 CID pt. 4.

<sup>453</sup> 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.).

<sup>454</sup> 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.<sup>456</sup> 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,<sup>457</sup> 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.<sup>458</sup>

È stato confermato il ruolo dell'art. 4, comma 1, del dlgs. n. 266/1992 quale "*norma di chiusura*".<sup>459</sup>

#### **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,

---

<sup>455</sup> 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.

<sup>456</sup> C. cost. sentenza n. 228/2003 CID pt. 4.3, 5.

<sup>457</sup> C. cost. sentenza n. 162/2007, CID pt. 8 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>458</sup> C. cost. sentenza n. 240/2007, CID pt. 6 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>459</sup> 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 quale 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,<sup>460</sup> con particolare riferimento

---

<sup>460</sup> 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.<sup>461</sup>

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.<sup>462</sup>

Per l'esecuzione del diritto comunitario (ovvero, dalla fine del 2009, del diritto dell'Unione europea) trova applicazione una specifica disciplina.<sup>463</sup>

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.<sup>464</sup> 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,<sup>465</sup> o, ancora, in caso di urgenza.<sup>466</sup> Secondo quanto ulteriormente precisato dalla Corte, l'esercizio del potere sostitutivo doveva essere assistito da idonee garanzie sostanziali e procedurali,<sup>467</sup> 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;<sup>468</sup> 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."*

<sup>461</sup> cfr. C. Cost. – sentenza n. 182/1976 CID pt. 6 ss.

<sup>462</sup> 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."

<sup>463</sup> V., al riguardo, *sub* III.11.

<sup>464</sup> Di primaria importanza: C. Cost. – sentenza Nr 177/1988 CID pt. 5.2.

<sup>465</sup> C. Cost. – sentenze n. 433/1987 CID pt. 2.1; n. 338/1989 CID pt. 4.3.

<sup>466</sup> C. Cost. – sentenza n. 304/1987 CID pt. 3.4.

<sup>467</sup> C. Cost. – sentenza n. 177/1988 CID pt. 5.2.

<sup>468</sup> C. Cost. – sentenza n. 338/1989 CID pt. 4.3.

Provincia autonoma in ordine all'esercizio del potere sostitutivo,<sup>469</sup> nonché concedere un termine adeguato per l'adempimento degli atti previsti;<sup>470</sup> nell'esercizio del potere sostitutivo doveva inoltre essere rispettato il principio di proporzionalità.<sup>471</sup>

## 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.<sup>472</sup> 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.“<sup>473</sup>*

---

<sup>469</sup> C. Cost. – sentenza n. 21/1991 CID pt. 4.

<sup>470</sup> C. Cost. – sentenza n. 49/1991 CID pt. 6.

<sup>471</sup> C. Cost. – sentenza n. 177/1988 CID pt. 5.2.

<sup>472</sup> C. Cost. – sentenze n. 373/1995 CID pt. 5; n. 381/1996 CID pt. 4.3; n. 91/2003 CID pt. 2.

<sup>473</sup> 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.<sup>474</sup>

### 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.<sup>475</sup>

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 – ,<sup>476</sup> al fine di rimuovere uno stato di emergenza istituzionale.<sup>477</sup>

La disciplina di attuazione dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione, contenuta nell'articolo 8 della legge n. 131/2003 e ritenuta costituzionalmente legittima

---

<sup>474</sup> V., al riguardo, *sub* III.11.

<sup>475</sup> V., al riguardo, *sub* III. 11 e 12.

<sup>476</sup> C. Cost. – sentenza n. 236/2004 CID pt. 4.1.

<sup>477</sup> C. Cost. – sentenza n. 43/2004 CID pt. 3.3.

dalla Corte,<sup>478</sup> 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.<sup>479</sup>

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-*

---

<sup>478</sup> C. Cost. – sentenza n. 236/2004 CID pt. 4.1.

<sup>479</sup> 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.*<sup>480</sup>

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.*<sup>481</sup>

---

<sup>480</sup> C. Cost. – sentenza n. 236/2004 CID pt. 4.1.

<sup>481</sup> 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.”<sup>482</sup>*

---

<sup>482</sup> 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 principio<sup>483</sup> 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.<sup>484</sup> 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.”<sup>485</sup>*

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*

---

<sup>483</sup> C. cost. – sentenza n. 433/1987 CID pt. 2.1.

<sup>484</sup> C. cost. – sentenza n. 632/1988 CID pt. 4.

<sup>485</sup> 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.”<sup>486</sup>*

L'art. 13 della legge 16 aprile 1987, n. 183,<sup>487</sup> 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.<sup>488</sup>

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-*

---

<sup>486</sup> C. cost. – sentenza n. 304/1987 CID pt. 3.4; cfr. anche C. cost. – sentenza n. 433/1987 CID p. 2.1.

<sup>487</sup> GU n. 109 del 13.5.1987.

<sup>488</sup> 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.<sup>489</sup>*

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.<sup>490</sup> 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. 86<sup>491</sup>, 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.<sup>492</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge n.

---

<sup>489</sup> C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 4.

<sup>490</sup> C. cost. – sentenze n. 182/1976 CID pt. 3; n. 81/1979 CID pt. 3.

<sup>491</sup> GU n. 58 del 10.3.1989.

<sup>492</sup> C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 4.

86/1989, la funzione di indirizzo e coordinamento statale<sup>493</sup> 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.<sup>494</sup> 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”*<sup>495</sup>

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.”*<sup>496</sup>

---

<sup>493</sup> Per quanto riguarda la competenza statale di indirizzo e coordinamento, vedasi sub III.9.

<sup>494</sup> C. cost. – sentenza n. 126/1996 CID pt. 5.

<sup>495</sup> C. cost. - sentenza n. 126/1996 CID p. 5 a).

<sup>496</sup> 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 costituzionale<sup>497</sup>.

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.<sup>498</sup> 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.<sup>499</sup>

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.<sup>500</sup> 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.<sup>501</sup> 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 internazionale<sup>502</sup>. Ma già nel 1996 il legislatore statale aveva, con l'art. 58, comma 4, della legge 6 febbraio 1996, n. 52,<sup>503</sup> concesso alle Regioni e Province autonome la possibilità di istituire uffici

---

<sup>497</sup> C. cost. - sentenza n. 126/1996 CID p. 5 c). Così già in C. cost. – sentenza n. 458/1995 CID pt. 3.

<sup>498</sup> 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.

<sup>499</sup> C. cost. – sentenza n. 20/1997 CID pt. 3.

<sup>500</sup> C. cost. – sentenza n. 425/1999 CID pt. 5.1.

<sup>501</sup> C. cost. – sentenza n. 425/1999 CID pt. 5.1.

<sup>502</sup> Vedasi DPR del 31.4.1994, sub III.12.

<sup>503</sup> 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,<sup>504</sup> 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).<sup>505</sup>

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. 11<sup>506</sup>, sostit-

---

<sup>504</sup> SO alla GU n. 104 del 7.5.1998.

<sup>505</sup> C. cost. - sentenza n. 378/2007 CID punto 8; n. 151/2011, CID punto 3.4.

<sup>506</sup> GU n. 37 del 15.2.2005.

tuita integralmente dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234<sup>507</sup>. La legge 6 giugno 2003, n. 131<sup>508</sup>, 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.<sup>509</sup> 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.<sup>510</sup>

#### **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,

---

<sup>507</sup> GU n. 3 del 4.1.2013.

<sup>508</sup> GU n. 132 del 10.6.2003.

<sup>509</sup> 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.

<sup>510</sup> 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.<sup>511</sup>

## **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-

---

<sup>511</sup> 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"*.<sup>512</sup>

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.<sup>513</sup> 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. 179/1987<sup>514</sup>:

*„(...) 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*

---

<sup>512</sup> Cfr. al riguardo sub IV.20

<sup>513</sup> 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.“

<sup>514</sup> 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),<sup>515</sup> con la legge n. 948 del 19 novembre 1984<sup>516</sup> seguì queste previsioni. L'art. 5 della legge n. 948/1984 subordina la stipula di accordi

---

<sup>515</sup> 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).

<sup>516</sup> 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.<sup>517</sup>

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”<sup>518</sup>, 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.<sup>519</sup>

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:<sup>520</sup>

*„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,<sup>521</sup> recante "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo" riservava la coo-

---

<sup>517</sup> Ad esempio nel 1993 con l'Austria.

<sup>518</sup> GU n. 106 del 26.7.1974.

<sup>519</sup> Corte cost. sentenza n. 564/1988, CID pt.

<sup>520</sup> CID pt. 3.

<sup>521</sup> 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,<sup>522</sup> 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.<sup>523</sup> 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.<sup>524</sup> 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

---

<sup>522</sup> GU n. 167 del 26.7.1974.

<sup>523</sup> Art 1 DPR 31.3.1994.

<sup>524</sup> 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.<sup>525</sup> 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 coespandenti, 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).<sup>526</sup>*

Ai sensi dell'art. 7 del DPR 31 marzo 1994 restano salve le disposizioni contenute nello Statuto di Autonomia e nelle norme di attuazione.<sup>527</sup> 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,*

<sup>525</sup> Art 2, comma 2, lettera a), DPR 31.3.1994.

<sup>526</sup> CID pt. 4.

<sup>527</sup> 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).<sup>528</sup>*

Se non vi è alcuna informazione, gli accordi di cooperazione stipulati con organi o enti esteri vengono annullati dalla Corte costituzionale.<sup>529</sup>

L'art. 4, comma 2, del DPR n. 616/1977 fu abrogato dall'art. 8, lettera b, della legge 15 marzo 1997, n. 57<sup>530</sup>. 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).<sup>531</sup>*

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**

---

<sup>528</sup> Corte cost. sentenza n. 19/1997, CID pt. 3.

<sup>529</sup> Corte cost. sentenze n. 343/1996 CID pt.3; n.332/1998 CID pt. 3; n. 428/1997 CID pt. 3.

<sup>530</sup> SO n. 56 alla GU n. 63 del 17.3.1997.

<sup>531</sup> 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 [...]“<sup>532</sup>*

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. [...]“<sup>533</sup>*

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-*

---

<sup>532</sup> Corte cost. sentenza n. 238/2004, CID pt. 6.

<sup>533</sup> 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.”<sup>534</sup>*

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

---

<sup>534</sup> Corte cost. sentenza n. 238/2004, CID pt. 6.

Vienna sul diritto dei trattati del 1969<sup>535</sup>. 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,<sup>536</sup> 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.<sup>537</sup> 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

---

<sup>535</sup> Ratificato con la legge n. 112 del 12. 2.1974.

<sup>536</sup> GU n. 199 del 28.8.2014.

<sup>537</sup> Art. 9, comma 1, della legge n. 125/2014.

Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006<sup>538</sup> 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,<sup>539</sup> 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.<sup>540</sup> 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.

---

<sup>538</sup> GUUE 2006 L 210/19 come modificato da GUUE 2013 L 347/303.

<sup>539</sup> SO n. 110 alla GU n. 161 del 14.7.2009.

<sup>540</sup> 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.<sup>541</sup>

Nell'espletamento della potestà legislativa la Provincia autonoma di Bolzano deve rispettare in particolare la relativa riserva di legge in materia di ordinamento degli uffici<sup>542</sup> e può articolare la posizione giuridica e economica dei propri dipendenti nell'ambito dei contratti collettivi.<sup>543</sup> 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 etnica<sup>544</sup> e relative all'uso della lingua tedesca<sup>545</sup>.

La legge 29 marzo 1983, n. 93 „*Legge quadro sul pubblico impiego*“<sup>546</sup> 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,

---

<sup>541</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 83 segg.

<sup>542</sup> 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.

<sup>543</sup> C. cost. sentenza n. 102/1989, p. 4 del c.i.d.

<sup>544</sup> Vedi legge provinciale del 18.10.1988, n. 40.

<sup>545</sup> Vedi art. 1 DPR n. 752/1976 ovvero art. 100 StA.

<sup>546</sup> 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.<sup>547</sup>

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.<sup>548</sup>

La Provincia autonoma di Bolzano aveva espletato la propria potestà legislativa già con legge provinciale 3 luglio 1959, n. 6<sup>549</sup>, nel 1981 la legge provinciale 21 maggio 1981, n. 11,<sup>550</sup> 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.<sup>551</sup> Altre disposizioni provinciali si sono occupate di materie specifiche quali gli uffici scolastici provinciali (legge provinciale 29 aprile 1975, n. 22<sup>552</sup>). Con legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10,<sup>553</sup> 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,<sup>554</sup> la legge provinciale 5 gennaio 1983, n. 2, per il personale in servizio presso gli uffici dell'Amministrazione dei lavori pubblici,<sup>555</sup> la legge provinciale 14 giugno 1983, n. 16, relativa al trasferimento dell'Ispettorato provinciale del lavoro<sup>556</sup> e del

---

<sup>547</sup> C.cost. sentenza n. 219/1984, pt. 4 del c.i.d.

<sup>548</sup> C. cost. – sentenza n. 407/1992 (Tn), CID punti 5.1 e 4.1.

<sup>549</sup> BUR n. 36 del 1.9.1959.

<sup>550</sup> Numero straordinario del BUR n. 32 del 27.6.1981.

<sup>551</sup> BUR n. 12 del 18.3.1986.

<sup>552</sup> Numero straordinario del BUR n. 25 del 24.5.1975.

<sup>553</sup> BUR n. 19 del 5.5.1992.

<sup>554</sup> BUR n. 39 del 24.8.1982.

<sup>555</sup> BUR n. 3 del 18.1.1983.

<sup>556</sup> BUR n. 32 del 21.6.1983.

personale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (vedi legge provinciale 24 marzo 1977, n. 11<sup>557</sup>).

Ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 8, n. 1, StA anche l'Ordinamento dell'ufficio provinciale di statistica.<sup>558</sup> Già nella sentenza n. 242/1989 la Corte costituzionale aveva rilevato che l'informazione statistica costituisce un aspetto implicito delle varie attribuzioni amministrative.<sup>559</sup> Le Provincie autonome hanno inoltre competenza in materia di organizzazione degli uffici e delle attività statistiche di interesse provinciale.<sup>560</sup>

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“.*<sup>561</sup>

Nel 1990 sono stati stabiliti per la prima volta alcuni principi per il procedimento amministrativo con legge 7 agosto 1990, n. 241.<sup>562</sup>

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.<sup>563</sup>

---

<sup>557</sup> Numero straordinario del BUR n. 22 del 27.4.1977.

<sup>558</sup> Vedi l.p. 20.6.1980, n. 23, Istituzione dell' Istituto provinciale di statistica.

<sup>559</sup> C.i.d. pt. 11.

<sup>560</sup> Vedi anche C. cost. – sentenze n. 139/1990 CID pt. 2.1; n. 359/1991 c.i.d. pt. 4.

<sup>561</sup> C. cost. – sentenza n. 465/1991 CID pt. 2; cfr. anche C. cost. – sentenza n. 461/1992 CID p. 3.

<sup>562</sup> GU n. 192 del 18.8.1990.

<sup>563</sup> 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,<sup>564</sup> 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.<sup>565</sup>

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.<sup>566</sup>

Il dlgs. 3 febbraio 1993, n. 29,<sup>567</sup> sulla privatizzazione del pubblico impiego sulla base della legge 23 ottobre 1992, n. 421,<sup>568</sup> ha introdotto un nuovo orientamento delle basi giuridiche del pubblico impiego.<sup>569</sup> 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.<sup>570</sup>

Con legge provinciale 10 agosto 1995, n. 16,<sup>571</sup> di riforma dell'ordinamento del personale della Provincia, la Provincia autonoma si è adeguata alle disposizioni della riforma.<sup>572</sup> 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,

---

<sup>564</sup> GU n. 186 del 10.8.1993.

<sup>565</sup> Vedi l.p. 22 maggio 1996, n. 12, Riordino del sistema statistico provinciale

<sup>566</sup> C. cost. – sentenza n. 496/1993.

<sup>567</sup> Suppl. ord. n. 14 alla GU n. 30 del 6.2.1993.

<sup>568</sup> Suppl. ord. n. 118 alla GU n. 257 del 31.10.1992.

<sup>569</sup> 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.

<sup>570</sup> C. cost. sentenza n. 383/1994, p. 4 del c.i.d.

<sup>571</sup> Suppl.ord. n. 3 al BUR n. 38 del 22.8.1995.

<sup>572</sup> 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.<sup>573</sup> 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,<sup>574</sup> di attuazione della legge n. 59/1997; con il dlgs. 30 marzo 2001, n. 165,<sup>575</sup> 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*

---

<sup>573</sup> 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.

<sup>574</sup> Suppl. ord. n. 65 alla GU n. 82 del 8.4.1998.

<sup>575</sup> 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.*"<sup>576</sup>

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.<sup>577</sup> 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.<sup>578</sup> Alla luce di questa giurisprudenza, con legge provinciale 9 novembre 2001, n. 16,<sup>579</sup> 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,<sup>580</sup> 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.<sup>581</sup> 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.<sup>582</sup>

---

<sup>576</sup> C.cost. sentenza n. 340/2001, p. 3. del c.i.d.

<sup>577</sup> C.cost. sentenza n. 340/2001, CID pt. 4, 5 e 6.

<sup>578</sup> C. cost. sentenza n. 340/2001, p. 7 del c.i.d.

<sup>579</sup> BUR n. 49 del 27.11.2001.

<sup>580</sup> C. cost. sentenza n. 380/2004, p. 3.2 del c.i.d.

<sup>581</sup> 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.

<sup>582</sup> 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.<sup>583</sup>

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.”<sup>584</sup>*

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).”<sup>585</sup>*

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.,<sup>586</sup> 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:

---

<sup>583</sup> 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.

<sup>584</sup> 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).

<sup>585</sup> C. cost. sentenza n. 184/2007, p. 2 del c.i.d.

<sup>586</sup> 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).<sup>587</sup>*

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.<sup>588</sup>*

La disciplina della posizione economica dei dipendenti provinciali è strettamente collegata all'autonomia finanziaria<sup>589</sup>. 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.<sup>590</sup> La competenza statale per la definizione dei principi fon-

<sup>587</sup> 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.

<sup>588</sup> C. cost. sentenza n. 77/2013, p. 6.2 del c.i.d.

<sup>589</sup> Vedi, al riguardo sub III.8.

<sup>590</sup> 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.<sup>591</sup> Lo Stato pone le condizioni al riguardo e concede alla Provincia autonoma tuttalpiù la possibilità di deroga.<sup>592</sup>

Per quanto riguarda la competenza in materia di disciplina dei procedimenti amministrativi negli ambiti di competenza autonoma,<sup>593</sup> 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.»<sup>594</sup>*

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-

<sup>591</sup> C. cost. sentenza n. 127/2014, p. 4 del c.i.d.

<sup>592</sup> C.cost. sentenza n. 89/2014, p. 5.2 del c.i.d. in materia di assunzione del personale.

<sup>593</sup> Nel caso specifico si trattava del procedimento semplificato di approvazione di interventi paesaggistici di modesta entità.

<sup>594</sup> 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.»<sup>595</sup>*

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.<sup>596</sup>

#### **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-

---

<sup>595</sup> 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.

<sup>596</sup> 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. Derghe 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 autonomia<sup>597</sup> 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

---

<sup>597</sup> "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,<sup>598</sup> 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,<sup>599</sup> 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.”<sup>601</sup>*

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 locali<sup>602</sup> e la denominazione dei comuni (art. 7, comma 1 StA) permangono di com-

<sup>598</sup> BUR n. 34 del 20.8.1963.

<sup>599</sup> 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; [...]”

<sup>600</sup> 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.”

<sup>601</sup> C.cost. sentenza n. 28/1964, c.i.d.

<sup>602</sup> 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.<sup>603</sup> 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. 526/1987<sup>604</sup> la deno-

---

<sup>603</sup> *Hilpold*, Die Regelung der Toponomastik in Südtirol in *Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk* (a cura di), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005) 386 (388).

<sup>604</sup> 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.<sup>605</sup>

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,<sup>606</sup> 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. 1188<sup>607</sup>. Nel periodo in oggetto alcuni toponimi tedeschi erano menzionati nelle leggi regionali o sono accennati nello Statuto di autonomia.<sup>608</sup>

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,<sup>609</sup> "*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,<sup>610</sup> quando fu attribuito carattere ufficiale agli oltre 7.000<sup>611</sup> 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."*

<sup>605</sup> 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.

<sup>606</sup> BUR n. 32 del 1.7.1975.

<sup>607</sup> GU n. 164 del 18.7.1927.

<sup>608</sup> Un elenco si trova nella relazione accompagnatoria al disegno di legge provinciale n. 71/2010, 3 seg.

<sup>609</sup> 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).

<sup>610</sup> GU n. 174 del 26.7.1940.

<sup>611</sup> *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,<sup>612</sup> dichiarando tra l'altro carta ufficiale dello Stato la "*Carta topografica d'Italia*" dell'*Istituto Geografico Militare (IGM)*<sup>613</sup> e altrettanto ufficiali i toponimi<sup>614</sup> ivi contenuti<sup>615</sup>. Quindi in questo caso la toponomastica avviene attraverso la cartografia.<sup>616</sup> 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.<sup>617</sup>

## B. Sviluppi dal 1992 al 2001

A livello statale con la legge quadro 15 dicembre 1999, n. 482,<sup>618</sup> sono state emanate norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche, tra l'altro anche relative alla toponomastica:

---

<sup>612</sup> Norme sulla cartografia ufficiale dello Stato [...] (GU n. 52 del 1.3.1960).

<sup>613</sup> 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.*"

<sup>614</sup> 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 [...].*"

<sup>615</sup> 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](http://www.igmi.org/pubblicazioni/atlante_tipi_geografici/pdf/normetopo.pdf) (consultato il 23.1.2015).

<sup>616</sup> 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.

<sup>617</sup> *Hilpold* (2005) 387.

<sup>618</sup> 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."<sup>619</sup>*

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*"<sup>[n.d.t.: solo nella versione tedesca; nella versione in lingua italiana restano invariate le parole "*rispetto della toponomastica*"]</sup>.

Con l'art. 1 della norma di attuazione decreto legislativo 22 maggio 2001, n. 262,<sup>620</sup> al DPR 1° novembre 1973, n. 691,<sup>621</sup> (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

<sup>619</sup> Art. 10 della legge n. 482/1999.

<sup>620</sup> 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.<sup>622</sup>

Nella sentenza n. 346/2010 la Corte costituzionale si è espressa confermando la vigenza del r.d. n. 800/1923,<sup>623</sup> 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.<sup>624</sup> 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.”*<sup>625</sup>

*"[...] 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."*<sup>626</sup>

<sup>621</sup> GU n. 296 del 16.11.1973.

<sup>622</sup> 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»."*

<sup>623</sup> C. cost. sentenza n. 346/2010, CID pt. 4.4.

<sup>624</sup> C.C. sentenza n. 346/2010 id. p. 1.

<sup>625</sup> C. cost. sentenza n. 346/2010, CID pt. 4.5.

<sup>626</sup> 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. 15<sup>627</sup> "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.

---

<sup>627</sup> 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. 182/2012<sup>628</sup> il Governo ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge provinciale n. 15/2012: art. 1, commi 4 e 5,<sup>629</sup> art. 2, comma 2,<sup>630</sup> art. 3 (vedi *supra*) e art. 4, comma 1<sup>631</sup>. 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-

---

<sup>628</sup> GU, 1. serie speciale n. 3 del 10.6.2013.

<sup>629</sup> 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."

<sup>630</sup> "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."

<sup>631</sup> "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.<sup>632</sup>

#### **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.

---

<sup>632</sup> 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,<sup>633</sup> 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. 690<sup>634</sup> che delegò funzioni ascritte allo Stato in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare.<sup>635</sup> Esplicitamente ferme rimasero invece le competenze statali riguardanti i beni di interesse nazionale elencati nel DPR n. 48/1970.<sup>636</sup> 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.<sup>637</sup>

Per quanto riguarda la definizione dei beni da tutelare<sup>638</sup>, l'articolo 2 del DPR n. 690/1973 rimanda alle disposizioni della legge 1° giugno 1939, n. 1089<sup>639</sup>.

*„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.*

---

<sup>633</sup> 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.

<sup>634</sup> 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.

<sup>635</sup> Art. 1, comma 1, del DPR 690/1973.

<sup>636</sup> Art. 1, comma 2, del DPR 690/1973.

<sup>637</sup> Art. 11 del DPR n. 690/1973.

<sup>638</sup> 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*<sup>2</sup> (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".

<sup>639</sup> 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.<sup>640</sup>*

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.<sup>641</sup>

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,<sup>642</sup> 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.<sup>643</sup>

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

---

<sup>640</sup> Art. 1 della legge 1089/1939.

<sup>641</sup> cfr. *Reggio d'Acì* (1994) 111, *Bronzetti* (1985) 73.

<sup>642</sup> *Provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine* (GU n. 95 del 11.4.1972).

<sup>643</sup> Art. 4 del DPR n. 690/1973.

superiore delle accademie e biblioteche, finché la Provincia non avesse istituito appositi organi di consulenza.<sup>644</sup> 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.<sup>645</sup> 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.<sup>646</sup>

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.

---

<sup>644</sup> Art 5, comma 1, del DPR n. 690/1973.

<sup>645</sup> Art 5, comma 2, del DPR n. 690/1973.

<sup>646</sup> 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 statale<sup>647</sup>, la consegna di atti,<sup>648</sup> archivi e documenti<sup>649</sup>.

Le disposizioni del decreto legge del 14 dicembre 1974, n. 657,<sup>650</sup> 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.<sup>651</sup>

La Provincia di Bolzano ha esercitato le proprie competenze in particolare con legge provinciale del 12 giugno 1975, n. 26,<sup>652</sup> e legge provinciale del 13 dicembre 1985,<sup>653</sup> 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. 488<sup>654</sup>, 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. 506<sup>655</sup>. 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-

---

<sup>647</sup> Art. 9 del DPR n. 690/1973.

<sup>648</sup> Art. 10 del DPR n. 690/1973.

<sup>649</sup> Art. 12 del DPR n. 690/1973.

<sup>650</sup> *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).

<sup>651</sup> C. cost. sentenza n. 169/1976, p. 3 del c.i.d.

<sup>652</sup> 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.

<sup>653</sup> Disciplina degli archivi e istituzione dell'Archivio provinciale, BUR n. 59 del 24.12.1985.

<sup>654</sup> 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).

<sup>655</sup> 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.<sup>656</sup>

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. 506/1998<sup>657</sup>, 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,<sup>658</sup> fu adottato un testo unico in materia di beni culturali e ambientali, che, tra l'altro, abrogò e

---

<sup>656</sup> Comma 1 dell'art. 1 del DPR 690/1973, e succ. modif.

<sup>657</sup> GU n. 29 del 5.2. 1999.

<sup>658</sup> *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. 42<sup>659</sup>, 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,<sup>660</sup> 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.<sup>661</sup>

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

---

<sup>659</sup> d.lgs. 22.1.2004, n. 42.

<sup>660</sup> Art 5/quinquies c. 1 l.p. n. 26/1975, inserito dall'art. 14 c. 1 l.p. n. 4/2004 ovv. art. 12 l.p. n. 4/2005.

<sup>661</sup> 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.<sup>662</sup> Era invece consentita la limitazione nel caso di operazioni lease-back,<sup>663</sup> in quanto non cambiando il titolare non avrebbe recato alcun pregiudizio alla funzione di tutela.<sup>664</sup>

#### **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,

---

<sup>662</sup> C. cost. sentenza n. 221/2007, p. 3 del c.i.d.

<sup>663</sup> 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.<sup>665</sup> 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.<sup>666</sup> 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.<sup>667</sup>

Con DPR 1 novembre 1973, n. 691<sup>668</sup>, 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**

---

<sup>664</sup> C. cost. sentenza n. 221/2007, p. 4 del c.i.d.

<sup>665</sup> 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.

<sup>666</sup> vedasi anche *Reggio d'Acì* (1994) 113.

<sup>667</sup> vedi, al riguardo, anche le osservazioni sub IV.3, IV.5, IV.18 ovv. V.11.

<sup>668</sup> 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,<sup>669</sup> 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-

---

<sup>669</sup> 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 3<sup>670</sup>).

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.<sup>671</sup>

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. 616/1977<sup>672</sup> dispone:

*“Le regioni, con riferimento ai propri statuti ed alle proprie attribuzioni, svolgono attività di promozione educativa e culturale attinenti precipuamente alla comunità re-*

---

<sup>670</sup> 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.

<sup>671</sup> Art. 6, comma 3, del DPR 691/1973.

<sup>672</sup> 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,<sup>673</sup> come sostituita dalla legge provinciale 2 giugno 1988, n. 21<sup>674</sup>, 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. 27<sup>675</sup>, che istituiva l'istituto di cultura ladina; la legge provinciale 18 dicembre 1976, n. 51<sup>676</sup>, che concerne il finanziamento dell'attività dell'Orchestra Haydn; la legge provinciale 3 agosto 1977, n. 25<sup>677</sup>, 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. 5<sup>678</sup>, che istituiva la Biblioteca Provinciale *Dr. Friedrich Teßmann*; la legge provinciale 7 novembre 1983, n. 41<sup>679</sup>, che disciplinava l'educazione permanente e il sistema di biblioteche pubbliche; la legge provinciale 17 agosto 1987, n. 25<sup>680</sup>, che promuove interventi in favore di proiezioni filmiche di qualità; la legge provinciale 23 agosto 1988, n. 38<sup>681</sup>, che disciplina musei e provvidenze per il loro sviluppo; la legge provinciale 7 agosto 1990, n. 17<sup>682</sup>, che promuove interventi per la promozione delle biblioteche scolastiche; la legge provinciale 29 ottobre 1991, n. 31<sup>683</sup>, che riguarda la partecipazione della Provincia all'Accademia Europea di Bolzano; la legge provinciale 17 marzo 1992, n. 9<sup>684</sup>, che disciplina l'adesione della Provincia all'ente autonomo "*Teatro Stabile di Bolzano*" e, infine, la legge provinciale 13 maggio 1992, n. 12<sup>685</sup>, che riguarda la par-

---

<sup>673</sup> BUR n. 49 del 2.12.1958.

<sup>674</sup> BUR n. 26 del 14.6.1988.

<sup>675</sup> BUR n. 37 del 31.8.1976.

<sup>676</sup> Numero straordinario del BUR n. 57 del 29.12.1976.

<sup>677</sup> BUR n. 41 del 23.8.1977.

<sup>678</sup> BUR n. 9 del 23.2.1982.

<sup>679</sup> BUR n. 58 del 15.11.1983.

<sup>680</sup> BUR n. 38 del 25.8.1987.

<sup>681</sup> BUR n. 40 del 6.9.1988.

<sup>682</sup> BUR n. 38 del 21.8.1990.

<sup>683</sup> BUR n. 51 del 19.11.1991.

<sup>684</sup> BUR n. 14 del 31.3.1992.

<sup>685</sup> 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 pubblico<sup>686</sup>; 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.<sup>687</sup>

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.<sup>688</sup>

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

---

<sup>686</sup> C. cost. sentenza n. 26/1976, CID pt. 2.

<sup>687</sup> C. cost. sentenza n. 26/1976, CID pt. 3.

<sup>688</sup> 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.<sup>689</sup>

### **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. 428<sup>690</sup>; 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. 103<sup>691</sup>. 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

---

<sup>689</sup> 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.*”

<sup>690</sup> GU n. 131 del 12.6.1947.

<sup>691</sup> *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. 691/1973<sup>692</sup> consente infine alla Provincia di assumere le iniziative utili a garantire, anche mediante ap-

---

<sup>692</sup> 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. 16<sup>693</sup>, 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. 43<sup>694</sup> 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 concessionario<sup>695</sup> 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,<sup>696</sup> (*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-

---

<sup>693</sup> 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).

<sup>694</sup> BUR n. 47 del 126.9.1978.

<sup>695</sup> 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."

<sup>696</sup> 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.<sup>697</sup>

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.<sup>698</sup> 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*

---

<sup>697</sup> C. cost. – sentenze n. 202/1976 CID pt. 7s.; n. 148/1981 CID pt. 2. segg.

<sup>698</sup> C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 2.

*ampie riconosciute alla Provincia in tema di manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali.*<sup>699</sup>

Di conseguenza, la Corte costituzionale contesta la potestà della Provincia di emanare direttive riguardanti i programmi televisivi aventi carattere informativo.

<sup>700</sup>

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.<sup>701</sup>

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. 49<sup>702</sup> in caso di atti o provvedimenti riguardanti la sfera di attribuzioni della Provincia.<sup>703</sup>

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.<sup>704</sup> La competenza provinciale non sarebbe giustificabile neanche in forza dell'art. 10

---

<sup>699</sup> C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 2.

<sup>700</sup> 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 [...]”

<sup>701</sup> C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 2.

<sup>702</sup> Suppl. ord. alla GU n. 84 del 31.3.1973.

<sup>703</sup> C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 3.

<sup>704</sup> 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.<sup>705</sup> 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."*<sup>706</sup>

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".*<sup>707</sup>

---

<sup>705</sup> C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 4.

<sup>706</sup> C. cost. sentenza n. 206/1985, CID pt. 4.

<sup>707</sup> 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.<sup>708</sup>

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.<sup>709</sup>

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.<sup>710</sup> 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.<sup>711</sup>

Pertanto la Corte costituzionale dichiarò incostituzionali le disposizioni in oggetto, ribadendo comunque che, nella fattispecie, stante l'interesse dello Stato di arriva-

---

<sup>708</sup> C. cost. sentenza n. 207/1985, CID pt. 3.

<sup>709</sup> 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.”

<sup>710</sup> C. cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 3.

<sup>711</sup> 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.

<sup>712</sup>

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.<sup>713</sup>

Il 20 gennaio 1992, con decreto del Presidente della Repubblica, lo Stato approvò il piano statale di assegnazione delle radiofrequenze<sup>714</sup>; 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.<sup>715</sup>

## **B. Sviluppi dal 1992 al 2001**

### **a) Usi e costumi locali nonché istituzioni culturali aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative**

---

<sup>712</sup> C. cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 3.

<sup>713</sup> C. cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 4.

<sup>714</sup> 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.

<sup>715</sup> 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. 487<sup>716</sup> 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. 8<sup>717</sup> 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. 6<sup>718</sup>, è stata disciplinata l'istituzione di una biblioteca provinciale Italiana.

Nel periodo in questione non si registrano controversie di sorta davanti alla Corte costituzionale.

---

<sup>716</sup> GU n. 15 del 20.1.1999.

<sup>717</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 36 del 1.9.1998.

<sup>718</sup> 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).”<sup>719</sup>*

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 [...]*”<sup>720</sup>

Di seguito, il Consiglio provinciale emanò la legge provinciale 4 marzo 1996, n. 5,<sup>721</sup> con lo stesso titolo della delibera, integrata delle disposizioni impugnate dal Governo.

---

<sup>719</sup> C. cost. sentenza n. 29/1996, CID pt. 3.

<sup>720</sup> 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.<sup>722</sup>

### **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. 6<sup>723</sup>, 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,<sup>724</sup> 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

---

<sup>721</sup> BUR n. 14 del 19.3.1996.

<sup>722</sup> C. cost. sentenza n. 308/2003, CID pt. 4.

<sup>723</sup> 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.

<sup>724</sup> 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.<sup>725</sup>

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.<sup>726</sup>

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

---

<sup>725</sup> C. cost. sentenza n. 312/2003, CID pt. 3.1.

<sup>726</sup> 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.<sup>727</sup>

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. 6<sup>728</sup>; l'art. 7/bis dapprima fu modificato dall'art. 10, comma 3, della l.p. 8 aprile 2004, n. 1<sup>729</sup> e poi sostituito dall'art. 20, comma 1, della l.p. 19 luglio 2013, n. 11<sup>730</sup> (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. 2<sup>731</sup> 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. 36<sup>732</sup> (*“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

---

<sup>727</sup> 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.”

<sup>728</sup> Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 32 del 7.8.2007.

<sup>729</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 16 del 20.04.2004.

<sup>730</sup> Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 32 del 6.8.2013.

<sup>731</sup> 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".

<sup>732</sup> 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).<sup>733</sup> 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.<sup>734</sup>

A livello nazionale con legge 3 maggio 2004, n. 112<sup>735</sup> 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. 177<sup>736</sup>, che, dopo la modifica introdotta con decreto legislativo del 15 marzo 2010, n. 44,<sup>737</sup> 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.

---

<sup>733</sup> C. cost. sentenza n. 190/2014, CID pt. 2.

<sup>734</sup> Sentenza Corte cost. n. 190/2014.

<sup>735</sup> Suppl. ord. n. 82 alla GU n. 104 del 5.5.2004.

<sup>736</sup> Suppl. ord. n. 150 alla GU n. 208 del 7.9.2005.

<sup>737</sup> 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 Ministri<sup>738</sup>, 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 2013<sup>739</sup> (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.<sup>740</sup>

Con l'art. 21, comma 1, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66<sup>741</sup>, 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*

---

<sup>738</sup> 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).

<sup>739</sup> GU n. 294 del 16.12.2013.

<sup>740</sup> „[...] 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.

<sup>741</sup> 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.<sup>742</sup>

## **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. 381<sup>743</sup> 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.

---

<sup>742</sup> 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).

<sup>743</sup> 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" intesa<sup>744</sup> per la scelta dei luoghi dove situare gli impianti di diffusione radio-televisiva.<sup>745</sup> 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.<sup>746</sup> L'intesa è necessaria inoltre per la realizzazione di opere antivalanga a protezione di strade, autostrade e reti ferroviarie.<sup>747</sup> La specifica competenza statale si evince dall'art. 19, in combinato disposto con l'art. 20 del DPR 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; [...]."<sup>748</sup>*

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

<sup>744</sup> Per quanto concerne la differenza esistente fra intesa forte e debole vedere le osservazioni sub III.7.

<sup>745</sup> Corte cost. sentenze n. 21/1991, CID pt. 3 e n. 6/1993, CID pt. 3.

<sup>746</sup> Corte cost. sentenza n. 21/1991, CID pt. 3. Vedi, al riguardo, le osservazioni sub IV.4.

<sup>747</sup> Corte cost. sentenza n. 180/1989, CID pt. 2.

<sup>748</sup> 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 esplicitamente<sup>749</sup> o in caso di modifica intervenuta successivamente al raggiungimento dell'intesa.<sup>750</sup>

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.<sup>751</sup> 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.<sup>752</sup> Con l'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142<sup>753</sup> 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. 886<sup>754</sup>, 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,

---

<sup>749</sup> Corte cost. sentenza n. 38/1992, CID pt. 5.

<sup>750</sup> Corte cost. sentenza n. 524/1988.

<sup>751</sup> La conformità costituzionale dell'autorizzazione mediante legge provinciale è stata formalmente confermata con sentenza della Corte costituzionale n. 143/1989, CID pt.2.

<sup>752</sup> Corte cost. sentenza n. 286/1985, CID pt. 9.

<sup>753</sup> 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,<sup>755</sup> 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.<sup>756</sup> I comitati paritetici sono stati espressamente riconosciuti come organismi preposti alla concertazione dei reciproci interessi.<sup>757</sup> 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.<sup>758</sup> In questi casi – ivi compresa la costruzione di alloggi di servizio per il personale militare<sup>759</sup> – 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:

---

<sup>754</sup> GU n. 16 del 18.7.1931.

<sup>755</sup> GU n. 8 del 11.1.1977 come modificato dalla legge n.104/1990 (GU n. 105 dell' 8.5.1990).

<sup>756</sup> Corte cost. sentenze n. 545/1990, CID pt. 2.1 e 167/1987, CID pt. 4.

<sup>757</sup> Corte cost. sentenza n. 167/1987, CID pt. 3.1.

<sup>758</sup> Corte cost. sentenza n. 1065/1988, CID pt. 3.

<sup>759</sup> 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 [...]."*<sup>760</sup>

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.<sup>761</sup>

Al settore urbanistica si applica la definizione indicata dall'articolo 80 e segg. del DPR n. 616/1977<sup>762</sup> 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-*

<sup>760</sup> Corte cost. sentenza n. 216/1985, CID pt. 2.

<sup>761</sup> 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.

<sup>762</sup> 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."<sup>763</sup>*

Riguardo alla attribuzione di competenze specifiche in materia di tutela ambientale, va sottolineata la competenza specifica dello Stato in materia di parchi nazionali.<sup>764</sup>

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-*

<sup>763</sup> Corte cost. sentenza n. 286/1985, CID pt. 10.

<sup>764</sup> 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.*<sup>765</sup>

## **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.<sup>766</sup>

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.<sup>767</sup> 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.<sup>768</sup>

Per quanto concerne le disposizioni in materia di servitù militari va segnalato l'art. 17 della legge 29 dicembre 2000, n. 422<sup>769</sup>, 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.

---

<sup>765</sup> Corte cost. sentenza n. 999/1988, CID pt. 2.

<sup>766</sup> Corte cost. sentenza n. 2/1996, CID pt. 3.

<sup>767</sup> *Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale* (Suppl. ord. n. 94 allaGU n.141 del 18.6.1994).

<sup>768</sup> *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.

<sup>769</sup> *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. 267<sup>770</sup>.

### 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".*<sup>771</sup>

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" [...].*<sup>772</sup>

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

<sup>770</sup> 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).

<sup>771</sup> 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."<sup>773</sup>*

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."<sup>774</sup>*

Per la distanza fra fabbricati risulta pertanto applicabile l'art. 9 del d.m. 1444/1968<sup>775</sup> in base all'art. 41/*quinquies* della legge n. 1150/1942 (legge urbanistica nazionale).<sup>776</sup>

Con d.lgs. n. 66/2010<sup>777</sup> 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

<sup>772</sup> 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.

<sup>773</sup> Corte cost. sentenza n. 38/2013, CID pt. 2.

<sup>774</sup> Corte cost. sentenza n. 114/2012, CID pt. 8.3.

<sup>775</sup> GU n. 97 del 16.04.1968.

<sup>776</sup> 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).

<sup>777</sup> 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,<sup>778</sup> 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 militare<sup>779</sup> 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

---

<sup>778</sup> Art 320 e segg. del Codice dell'ordinamento militare *"Limitazioni a beni e attività altrui nell'interesse della difesa"*.

<sup>779</sup> 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,<sup>780</sup> 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.<sup>781</sup> Va evidenziato in proposito che nel 1988 la Corte costituzionale non si esprime 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.<sup>782</sup> Tale generica attribuzione all'ordinamento civile contenuta nella nuova giurisprudenza pone un evi-

---

<sup>780</sup> Corte cost. sentenza n. 999/1988, CID pt. 2.

<sup>781</sup> Corte cost. sentenza n. 114/2012, CID pt. 8.3.

<sup>782</sup> 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:<sup>783</sup>

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"*.<sup>784</sup>

Per la definizione della materia a livello nazionale è stato ripreso l'art. 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497<sup>785</sup>:

*"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.<sup>786</sup> 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. 616/1977<sup>787</sup> nell'esercizio delle competenze in materia urbanistica.<sup>788</sup>

---

<sup>783</sup> Per ulteriori dettagli consultare *Johanna Ebner/Horand I. Maier/Verena Pircher*, "Rechtsgrundlagen des Landschaftsschutzes" (2007).

<sup>784</sup> 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.

<sup>785</sup> Protezione delle bellezze naturali, (GUn. 241 del 14.10.1939).

<sup>786</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 124.

<sup>787</sup> 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.

<sup>788</sup> 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. 312<sup>789</sup> (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;*

---

<sup>789</sup> *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).[...]"<sup>790</sup>*

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*

<sup>790</sup> 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).[...]"<sup>791</sup>*

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.<sup>792-793</sup> 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.<sup>794</sup>

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),<sup>795</sup> 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

<sup>791</sup> 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.

<sup>792</sup> GU n. 8 dell'11.1.1977 come modificato dalla legge n. 104/1990 (GU n. 105 dell' 8.5.1990).

<sup>793</sup> C. cost. sentenza n. 167/1987, p. 5.2 del c.i.d. Vedi, al riguardo, anche le considerazioni sull'urbanistica sub IV.5.

<sup>794</sup> 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.

<sup>795</sup> 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. 16/1970<sup>796</sup> 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-economiche<sup>797</sup> e che deve ponderare tutti gli interessi in gioco.<sup>798</sup> 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.<sup>799</sup>

## **b) Tutela dell'ambiente**

---

<sup>796</sup> introdotto con l.p. 23.12.1987, n. 35.

<sup>797</sup> C. cost. sentenza n. 94/1985, p. 3 del c.i.d.

<sup>798</sup> C.cost. sentenza n. 94/1985, pp. 4 e 5 del c.i.d.

<sup>799</sup> 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 protette<sup>800</sup>, 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."*<sup>801</sup>

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."*<sup>802</sup>

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:

---

<sup>800</sup> legge 6.12.1991, n. 394 "Legge quadro sulle aree protette" (Suppl. ord. n. 83 alla G.U. n. 292 del 13.12.1991).

<sup>801</sup> Art. 1, comma 2, della legge n. 394/1991.

<sup>802</sup> 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"*.<sup>803</sup>

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)

---

<sup>803</sup> 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.<sup>804</sup> La competenza di indirizzo e coordinamento dello Stato è stata confermata inoltre dalle disposizioni della legge n. 394/1991<sup>805</sup> e dalla legge 18 maggio 1989, n. 183<sup>806</sup>, 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.<sup>807</sup>

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,<sup>808</sup> 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. 27<sup>809</sup>.

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 rumore<sup>810</sup>, tutela della

---

<sup>804</sup> C. cost. sentenza n. 616/1987, p. 4 del c.i.d.

<sup>805</sup> vedere anche la C.C. sentenza n. 366/1992.

<sup>806</sup> *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo* (Suppl. ord. n. 38 alla GU n.120 del 25.5.1989).

<sup>807</sup> vedere C. cost. – sentenza n. 85/1990, in particolare, CID punti 6 e 8.

<sup>808</sup> C. cost. sentenza n. 210/1987 CID pt.4 e segg.

<sup>809</sup> Istituzione della procedura di valutazione dell'impatto ambientale, BUR n. 31 del 28.7.1992.

<sup>810</sup> 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'aria<sup>811</sup> e delle acque<sup>812</sup> e smaltimento rifiuti<sup>813</sup>, 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.<sup>814</sup> 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.<sup>815</sup> La Provincia autonoma ha esercitato la propria competenza nelle materie di cui sopra con le seguenti leggi provinciali: l.p. 20 novembre 1978, n. 66<sup>816</sup>, l.p. 4 giugno 1973, n. 12 (e successive modifiche)<sup>817</sup>, l.p. 6 settembre 1973, n. 63<sup>818</sup>, l.p. 6 settembre 1973, n. 61<sup>819</sup>. Va infine menzionata la legge provinciale 2 gennaio 1981, n. 1, recante "Disciplina del Servizio sanitario provinciale"<sup>820</sup>, 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.<sup>821</sup>

## 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).*

<sup>811</sup> 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).

<sup>812</sup> 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).

<sup>813</sup> 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).

<sup>814</sup> 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.

<sup>815</sup> C. cost. sentenza n. 517/1991, p. 4 del c.i.d.

<sup>816</sup> Provvedimenti contro l'inquinamento prodotto da rumore, Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 22 del 2.5.1979.

<sup>817</sup> Norme per la tutela della qualità dell'aria, BUR n. 29 del 10.7.1973.

<sup>818</sup> Norme per la tutela delle acque da inquinamenti e per la disciplina degli scarichi, BUR n. 63 del 23.10.1973.

<sup>819</sup> 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.

<sup>820</sup> Num. straord. al BUR n. 2 del 9.1.1981.

<sup>821</sup> Vedi al riguardo anche le osservazioni in materia di igiene e sanità sub V 10.

Con d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490<sup>822</sup> 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,<sup>823</sup> 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. 496<sup>824</sup>, 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

---

<sup>822</sup> 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).

<sup>823</sup> Approvazione del piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale, BUR 31 gennaio 1995, n. 5.

<sup>824</sup> 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.<sup>825</sup> L'agenzia provinciale venne istituita e disciplinata con legge provinciale 19 dicembre 1995, n. 26<sup>826</sup>. Con l'art. 38 e segg. del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300<sup>827</sup> 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. 31<sup>828</sup> 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.<sup>829</sup> Le disposizioni, emanate in osservanza delle direttive comunitarie, di cui al d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152<sup>830</sup> 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.<sup>831</sup> 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."*<sup>832</sup>

Con legge 26 ottobre 1995, n. 447<sup>833</sup> venne emanata una legge quadro sull'inquinamento acustico, dove, all'art. 1, comma 2, si dichiara espressamente che i

<sup>825</sup> C. cost. sentenza n. 356/1994, p. 3 del c.i.d.

<sup>826</sup> Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e la tutela del lavoro, BUR n. 1 del 2.1.1996.

<sup>827</sup> *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).

<sup>828</sup> *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).

<sup>829</sup> art. 18 dd.lgs. 31/2001: "Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province di Trento e Bolzano."

<sup>830</sup> *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).

<sup>831</sup> C. cost. sentenza n. 412/2001, p. 3 del c.i.d.

<sup>832</sup> C. cost. sentenza n. 412/2001, p. 5 del c.i.d.

<sup>833</sup> *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.<sup>834</sup>

La Provincia ha esercitato le proprie funzioni autonome nell'ambito della cosiddetta tutela tecnica dell'ambiente con legge provinciale 16 marzo 2000, n. 8<sup>835</sup>. Inoltre con legge provinciale 24 luglio 1998, n. 7<sup>836</sup> il testo della legge provinciale sulla VIA, considerato incompleto, venne completamente rielaborato prima ancora della sentenza in una relativa causa pendente dinanzi alla CGUE<sup>837</sup>. Vanno inoltre citate le disposizioni del LEROP, i cui principi fondamentali citati all'articolo 1, comma 2, della l.p. 3/1995<sup>838</sup> 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. 42<sup>839</sup>. 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-

<sup>834</sup> CID p. 3.2. Vedere anche le argomentazioni in merito agli usi civici sub IV.7.

<sup>835</sup> Norme per la tutela della qualità dell'aria, Suppl. n. 1 al BUR n. 13 del 28.3.2000

<sup>836</sup> Procedura di valutazione dell'impatto ambientale, BUR n. 32 del 4.8.1998.

<sup>837</sup> CGUE, causa C\_435/97, WWF e altri, Slg 1999, 5613.

<sup>838</sup> Approvazione del piano provinciale di sviluppo e di coordinamento territoriale, BUR 31 gennaio 1995, n.

5.  
<sup>839</sup> d.lgs. 25.1.2004, n. 42.

prende, non solo la natura selvaggia, ma anche il paesaggio urbanizzato.<sup>840</sup> 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."<sup>841</sup>*

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*

<sup>840</sup> confr. Ebner/Maier/Pircher (2007) 13.

<sup>841</sup> 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».* [...]»<sup>842</sup>

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. 139<sup>843</sup>. 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).<sup>844</sup>

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,<sup>845</sup> 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,<sup>846</sup> 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-*

<sup>842</sup> C. cost. sentenza n. 275/2011, p. 3.3 del c.i.d.

<sup>843</sup> 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).

<sup>844</sup> C. cost. – sentenza n. 207/2012. Confr. anche sub IV.1.C.

<sup>845</sup> Norme in materia ambientale (Suppl. ord. n. 96 alla GU n.88 del 14.4.2006).

<sup>846</sup> 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.*<sup>847</sup>

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.[...]"*<sup>848</sup>

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. 4<sup>849</sup> in materia di gestione dei rifiuti<sup>850</sup> e di qualità dell'aria<sup>851</sup> furono dichiarate costituzionalmente illegittime, in quanto non rispondenti agli standard nazionali di cui al d.lgs. 152/2006<sup>852</sup>.

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

<sup>847</sup> C. cost. sentenza n. 387/2008, p. 5.1 del c.i.d.

<sup>848</sup> C. cost. sentenza n. 378/2007, p. 4 del c.i.d.

<sup>849</sup> Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni, Suppl. n. 2 al BUR 24 giugno 2008, n. 26.

<sup>850</sup> 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.

<sup>851</sup> 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.

<sup>852</sup> 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. 6<sup>853</sup>.<sup>854</sup> Il carattere prioritario degli standard minimi fissati dallo Stato rispetto alle norme provinciali in materia di **caccia**<sup>855</sup> e **parchi naturali**<sup>856</sup> 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.<sup>857</sup>

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.<sup>858</sup> 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.<sup>859</sup> 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. 20<sup>860</sup> e legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8<sup>861</sup>. Con legge provinciale 5 aprile 2007, n. 2<sup>862</sup> venne infine adottata la riforma della legge VIA.<sup>863</sup>

---

<sup>853</sup> Legge di tutela della natura e altre disposizioni, BUR n. 21 del 25.5.2010.

<sup>854</sup> C. cost. sentenza n. 151/2011, p. 3.1 del c.i.d.

<sup>855</sup> 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.

<sup>856</sup> 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.

<sup>857</sup> C. cost. sentenza n. 135/2005, p. 4 del c.i.d. Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.13.

<sup>858</sup> C.cost. sentenza n. 145/2013, p. 2.1 del c.i.d.

<sup>859</sup> C.cost. sentenza n. 112/2011, pp. 2 e 3 del c.i.d. Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.14.

<sup>860</sup> Disposizioni in materia di inquinamento acustico, BUR n. 51 del 18.12.2012.

<sup>861</sup> Disposizioni sulle acque, Suppl. n. 2 del BUR n. 28 del 2.7.2002.

<sup>862</sup> 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.<sup>864</sup> Anche dopo il 2001 venne ribadita la necessità del coordinamento nei casi di sovrapposizione di competenze.<sup>865</sup>

In generale non si evidenziano modifiche sostanziali per quanto riguarda la competenza primaria in materia di tutela del paesaggio.

### b) Tutela dell'ambiente

---

<sup>863</sup> 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).

<sup>864</sup> C.cost. sentenza n. 226/2009, pp. 4 e 5 del c.i.d.

<sup>865</sup> 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. 1064<sup>866</sup> 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. 1766<sup>867</sup>. Ulteriori disposizioni nazionali erano contenute nella legge 19 luglio 1930, n. 1078<sup>868</sup>.

Già nel 1959 la Provincia autonoma di Bolzano con legge provinciale 7 gennaio 1959, n. 2<sup>869</sup> 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. 9<sup>870</sup>). 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:

---

<sup>866</sup> GU n. 190 del 18.8.1952.

<sup>867</sup> GU n. 228 del 3.10.1927.

<sup>868</sup> GU n. 192 del 18.8.1930.

<sup>869</sup> BUR n. 4 del 27.1.1959.

<sup>870</sup> 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"<sup>871</sup>, modificata e integrata con legge provinciale n. 34/1987<sup>872</sup>.

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:

---

<sup>871</sup> BUR n. 35 del 1.7.1980.

<sup>872</sup> 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.<sup>873</sup>

## **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.<sup>874</sup>

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. 9<sup>875</sup> (modifica della legge provinciale n. 2/1959)<sup>876</sup>.

## **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. 4<sup>877</sup> (modifiche e integrazioni alla legge provincia-

---

<sup>873</sup> Ordinanza C.Cost. n. 552/1988.

<sup>874</sup> CID pt. 3.2.

<sup>875</sup> BUR n. 24 del 16.5.1995.

<sup>876</sup> BUR n. 4 del 27.1.1959.

<sup>877</sup> Suppl. n. 2 al BUR n. 29 del 19.7.2005

le n. 16/1980); legge provinciale 12 dicembre 2011, n. 14<sup>878</sup> (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.<sup>879</sup>

## 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,<sup>880</sup> anche per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 847 del codice civile<sup>881</sup>. 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. 279<sup>882</sup> stabilisce che le attribuzioni dell'amministrazione dallo Stato e quelle spettanti

<sup>878</sup> Suppl. n.1 al BUR n. 51 del 20.12.2011.

<sup>879</sup> CID pt. 9.2.

<sup>880</sup> vedasi *Reggio d'Acì* (1994) 127.

<sup>881</sup> 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."

<sup>882</sup> 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. 267<sup>883</sup> rinvia inoltre alla disciplina contenuta nella norma di attuazione di cui al DPR 17 luglio 1952, n. 1064<sup>884</sup> riguardante i beni di uso civico e le associazioni agrarie.

A livello nazionale le minime unità colturali non sono state ulteriormente disciplinate.<sup>885</sup> 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.<sup>886</sup>

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-*

---

<sup>883</sup> GU n. 94 del 22.4.1992.

<sup>884</sup> GU n. 190 del 18.8.1952.

<sup>885</sup> Cfr. *Bronzetti* (1985) 88.

<sup>886</sup> Cfr. *Bronzetti* (1985) 88.

*riamente più ampia, data la natura dell'istituto, che per le altre materie nello stesso art. 11 contemplate.*<sup>887</sup>

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).<sup>888</sup> 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.<sup>889</sup>

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.<sup>890</sup> Il legislatore provinciale deve attenersi inoltre alle norme sull'uso della lingua ai sensi dell'art. 100 StA.<sup>891</sup>

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.<sup>892</sup>

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

---

<sup>887</sup> C. cost. – sentenza n. 4/1956.

<sup>888</sup> C. cost. – sentenze n. 4/1956 e n. 55/1964.

<sup>889</sup> C. cost. – sentenze n. 4/1956 e n. 55/1964.

<sup>890</sup> C. cost. – sentenze n. 40/1957 e n. 505/1988.

<sup>891</sup> C. cost. sentenza n. 188/1987 (disquisizione sulla denominazione "*Erbhof*" e relativa traduzione in italiano).

<sup>892</sup> 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. 32<sup>893</sup> 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."<sup>894</sup>*

## **C. Sviluppi dal 2001 in poi**

### **a) Ordinamento delle minime proprietà colturali**

---

<sup>893</sup> BUR n. 16 del 10.4.1979.

<sup>894</sup> 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. 99<sup>895</sup>.

### **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. 17<sup>896</sup>, 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. 2<sup>897</sup> e l.p. 3 aprile 2014, n. 3<sup>898</sup>.

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 chiuso<sup>899</sup>, 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.<sup>900</sup>:

*"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

---

<sup>895</sup> GU n. 94 del 22.4.2004.

<sup>896</sup> Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 51 del 11.12.2001.

<sup>897</sup> Suppl.ord. n. 5 al BUR n. 4 del 26.1.2010.

<sup>898</sup> BUR n. 4 del 26.1.2010.

– 17 del 29.4.2014

<sup>899</sup> art. 14, comma 1, della l.p. n. 4/2004 e art. 12 della l.p. n. 4/2005.

<sup>900</sup> 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 invariata<sup>901</sup>:

*"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)**

---

<sup>901</sup> 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. 1978<sup>902</sup> 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.<sup>903</sup>

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.<sup>904</sup>

Ai sensi dell'art. 63, comma 1, del DPR n. 616/1977 la funzione amministrativa delle regioni in materia di artigianato prevede che<sup>905</sup> *“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.<sup>906</sup>

---

<sup>902</sup> GU n. 70 del 12.3.1979.

<sup>903</sup> 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.

<sup>904</sup> Vedere al riguardo sub III.3.B.

<sup>905</sup> *“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. [...]”*

<sup>906</sup> 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.<sup>907</sup> Anche la legge quadro nazionale sull'artigianato (legge 8 agosto 1985, n. 443),<sup>908</sup> 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.<sup>909</sup>

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. 11<sup>910</sup> 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. 3<sup>911</sup> ("Ordinamento dell'artigianato e della formazione professionale"), alla quale sono state introdotte importanti modifiche con la legge provinciale 11 aprile 1990, n. 8<sup>912</sup>. Con

---

<sup>907</sup> Vedere *Bronzetti* (1985), pag. 90 e segg. nonché *Avolio* (2001), pag. 357.

<sup>908</sup> GU n. 199 del 24.8.1985.

<sup>909</sup> *Avolio* (2001), 357. Vedere in merito l'art. 9, n. 8, StA e le argomentazioni sub V.8.

<sup>910</sup> BUR n. 15 del 6.4.1982.

<sup>911</sup> Num. straord. n. 1 del BUR n. 15 del 20.3.1981.

<sup>912</sup> BUR n. 20 del 24.4.1990.

d.P.G.P. 19 settembre 1991, n. 21<sup>913</sup> 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.<sup>914</sup>

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.<sup>915</sup> 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.<sup>916</sup> 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

---

<sup>913</sup> Suppl. ord. al BUR n. 46 del 22.10.1991.

<sup>914</sup> C.cost. sentenza n. 6/1956, CID.

<sup>915</sup> cfr. Corte cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 3.

<sup>916</sup> C. cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 6.

l'incolumità pubblica, l'ordine pubblico, l'igiene e la salute.<sup>917</sup> 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.“*).<sup>918</sup>

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."<sup>919</sup>*

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.<sup>920</sup>

Il giudizio promosso dalla Provincia di Bolzano per conflitto di attribuzioni in materia di artigianato non è stato ulteriormente trattato dalla Corte costituzionale es-

---

<sup>917</sup> C. cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 6.

<sup>918</sup> C. cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 8.

<sup>919</sup> C. cost. sentenza n. 168/1987, CID pt. 7.

<sup>920</sup> 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.<sup>921</sup>

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).<sup>922</sup> 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."<sup>923</sup>*

## **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. 19<sup>924</sup> "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. 45<sup>925</sup> recante "Modifiche all'ordinamento dell'artigianato e della

---

<sup>921</sup> 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."

<sup>922</sup> 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.

<sup>923</sup> C. cost. sentenza n. 336/1989, CID pt. 3.

<sup>924</sup> BUR n. 26 del 20.6.2000.

<sup>925</sup> BUR n. 1 del 5.1.1993.

formazione professionale artigiana" e la l.p. 13 febbraio 1997, n. 4<sup>926</sup> "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.<sup>927</sup>

### 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..<sup>928</sup> 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."<sup>929</sup>*

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

---

<sup>926</sup> BUR n. 13 del 18.3.1997.

<sup>927</sup> vedere *Roccella*, Commento all'articolo 12, *Le Regioni* n. 3-4, 1998, pag. 526 (527).

<sup>928</sup> Vedi al riguardo le osservazioni sub III.5.B.

<sup>929</sup> 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 [...]."*<sup>930</sup>

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,<sup>931</sup> 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."*<sup>932</sup>

Con legge provinciale 3 ottobre 2005, n. 8<sup>933</sup> 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

---

<sup>930</sup> C. cost. sentenza n. 162/2005, CID pt. 3.

<sup>931</sup> cfr. art. 4, n. 7, della legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 (GU n. 29 del 1.2.1963), e s.m.

<sup>932</sup> C. cost. sentenza n. 165/2007, CID pt. 4.3.

adotte 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.).<sup>934</sup> La competenza in materia di professioni, non menzionata nello Statuto speciale, in forza dell'art. 10 della legge cost. 3/2001<sup>935</sup> 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)."*<sup>936</sup>

La legge provinciale 25 febbraio 2008, n. 1<sup>937</sup> 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.<sup>938</sup> 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-*

---

<sup>933</sup> BUR n. 42 del 18.10.2005.

<sup>934</sup> cfr. Corte cost. sentenza n. 423/2006, CID pt. 5.1.

<sup>935</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 5.E.

<sup>936</sup> C. cost. sentenza n. 423/2006, CID pt. 5.2.

<sup>937</sup> 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).

<sup>938</sup> 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"<sup>939</sup>. 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.<sup>940</sup>

---

<sup>939</sup> 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).

<sup>940</sup> 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. 32<sup>941</sup>.

#### **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.

---

<sup>941</sup> 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."<sup>942</sup>*

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.<sup>943</sup> L'art. 24 del DPR n. 381/1974<sup>944</sup> 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. 616/1977<sup>945</sup>:

*"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*

---

<sup>942</sup> C. cost. sentenza n. 227/1987, CID pt. 3.

<sup>943</sup> Ivi compresa l'erogazione dei mutui agevolati [per la casa], cfr. C.cost. sentenza n. 217/1988, CID pt. 3.

<sup>944</sup> 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.

<sup>945</sup> 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. [...]"<sup>946</sup>

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."*<sup>947</sup>

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:

---

<sup>946</sup> 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.

<sup>947</sup> 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.<sup>948</sup>

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.<sup>949</sup> 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."<sup>950</sup>*

I finanziamenti dello Stato destinati all'edilizia abitativa agevolata devono essere impiegati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 386/1989<sup>951</sup> 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:

<sup>948</sup> C. cost. sentenza n. 217/1988, CID pt. 4. Vedi anche C. cost. – sentenza n. 49/1987 CID pt. 5.

<sup>949</sup> C. cost. sentenza n. 217/1988, CID pt. 5.2 confermata con C. cost. sentenza n. 399/1988, CID pt. 2.

<sup>950</sup> C. cost. sentenza n. 399/1989, CID pt. 3.

<sup>951</sup> 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."*<sup>952</sup>

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.<sup>953</sup>

Con l'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431<sup>954</sup> 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.<sup>955</sup>

Nel 2001 la modifica introdotta all'art. 11, comma 7, della legge 431/1998<sup>956</sup> 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:

---

<sup>952</sup> C. cost. sentenza n. 417/1994, CID pt. 6.

<sup>953</sup> Vedi al riguardo le osservazioni sub III.4.B.

<sup>954</sup> *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo* (Suppl. ord. n. 203 alla GU n. 292 del 15.12.1998).

<sup>955</sup> C.cost. sentenza n. 520/2000, CID pp. 7 e 8.

<sup>956</sup> 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."<sup>957</sup>*

### **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)."<sup>958</sup>*

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:

---

<sup>957</sup> C. cost. sentenza n. 28/2003, CID pt. 4.

<sup>958</sup> 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."<sup>959</sup>*

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."<sup>960</sup>*

Delle varie, successive integrazioni dell'art. 11 della legge n. 431/1998<sup>961</sup> va menzionata in particolare l'ultima, introdotta dall'art. 2 del decreto legge 47/2014<sup>962</sup>. 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

<sup>959</sup> C. cost. sentenza n. 209/2009, CID pt. 2.3.

<sup>960</sup> C. cost. sentenza n. 209/2009, CID pt. 3.2.

<sup>961</sup> 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).

<sup>962</sup> 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.<sup>963</sup> 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,<sup>964</sup> 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.

---

<sup>963</sup> Vedi al riguardo *Reggio d'Acì* (1994) 137 seg.

<sup>964</sup> Suppl. ord. alla GU n. 101 del 18.4.1973.

527,<sup>965</sup> 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.<sup>966</sup>

Ciononostante l'art 1 della legge provinciale 19 agosto 1988, n. 34,<sup>967</sup> 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,<sup>968</sup> ("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.

---

<sup>965</sup> GU n. 301 del 28.12.1987.

<sup>966</sup> *Bronzetti* (1985) 94.

<sup>967</sup> BUR n. 39 del 30.8.1988.

<sup>968</sup> 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,<sup>969</sup> 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."*<sup>970</sup>

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."*<sup>971</sup> 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

---

<sup>969</sup> GU n. 70 del 12.3.1979.

<sup>970</sup> 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.”

<sup>971</sup> 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.<sup>972</sup>

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.”<sup>973</sup>*

Solo la legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13,<sup>974</sup> 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.”<sup>975</sup>*

---

<sup>972</sup> Vedi al riguardo *Bonell/Winkler* (2010) 293 seg.

<sup>973</sup> *Bronzetti* (1985) 97.

<sup>974</sup> BUR n. 22 del 26.5.1992.

<sup>975</sup> 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 [...]”.*<sup>976</sup>

La disciplina dei procedimenti amministrativi sarebbe piuttosto una conseguenza dell'indipendenza organizzativa della Regione (rectius: delle due Province autonome).<sup>977</sup> 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.”*<sup>978</sup>

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".<sup>979</sup>

Il legislatore provinciale ha disciplinato la materia solo in casi specifici; con l'art. 27 l.p. 29 gennaio 1996, n. 2,<sup>980</sup> 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. 68<sup>981</sup>:

*“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:

<sup>976</sup> C. cost. sentenza n. 69/1995, p. 1 del c.i.d.

<sup>977</sup> C. cost. sentenza n. 69/1995, p. 1 del c.i.d.

<sup>978</sup> C. cost. sentenza n. 69/1995, p. 1 del c.i.d.

<sup>979</sup> C. cost. sentenza n. 69/1995, CID pt. 2.

<sup>980</sup> Suppl. n. 1 al BUR n. 7 del 6.2.1996.

<sup>981</sup> 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. 7<sup>982</sup>; 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,<sup>983</sup> 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.<sup>984</sup> 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.<sup>985</sup> 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.<sup>986</sup>

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.<sup>987</sup>

---

<sup>982</sup> Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 9 del 29.2.2000.

<sup>983</sup> GU n. 26 del 1.2.2001.

<sup>984</sup> C. cost. sentenza n. 91/2003, CID pt. 2.

<sup>985</sup> C. cost. sentenza n. 91/2003, CID pt. 2.

<sup>986</sup> cfr. Corte cost. sentenza n. 91/2003, CID pt. 2.

<sup>987</sup> 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.<sup>988</sup>

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.<sup>989</sup>

### 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.<sup>990</sup> 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'.<sup>991</sup>*

---

<sup>988</sup> cfr. Corte cost. sentenza n. 91/2003, CID pt. 3.

<sup>989</sup> Cfr. Corte cost. sentenza n. 91/2003, punto 2 del c.i.d.

<sup>990</sup> Cfr. le considerazioni generali riguardo alla nuova ripartizione di competenze sub III.5.

<sup>991</sup> 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;<sup>992</sup> il nuovo statuto fu approvato dalla Giunta provinciale con deliberazione n. 1228 del 18 aprile 2004.<sup>993</sup>

Con l'art. 6, comma 1, della legge 18 aprile 2005, n. 62,<sup>994</sup> 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.<sup>995</sup>

Con la legge provinciale 18 ottobre 2005, n. 9,<sup>996</sup> 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.

---

<sup>992</sup> Vedi [http://wai.provinz.bz.it/lpa/news/detail\\_d.asp?artc\\_id=40106](http://wai.provinz.bz.it/lpa/news/detail_d.asp?artc_id=40106) (consultata il 2.10.2014). Vedi anche *Bonell/Winkler* (2010) 294.

<sup>993</sup> Consultabile al sito <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

<sup>994</sup> Suppl. ord. n. 76 alla GU n. 96 del 27.4.2005.

<sup>995</sup> CGUE, causa C-439/99, *Commissione/Italia*, Rn 25 segg.

<sup>996</sup> BUR n. 44 del 2.11.2005.

Con deliberazione n. 956 del 27 marzo 2006<sup>997</sup> 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**

---

<sup>997</sup> 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. 381<sup>998</sup> 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"*<sup>999</sup>. In combinato disposto con l'art. 20 del DPR n. 381/1974 nasce l'esigenza di addivenire all'intesa con la Provincia.<sup>1000</sup>

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 civile<sup>1001</sup>. 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-

---

<sup>998</sup> "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.

<sup>999</sup> 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).

<sup>1000</sup> 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.

<sup>1001</sup> 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.<sup>1002</sup> 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*".<sup>1003</sup> 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.<sup>1004</sup> Al commissario spetta in particolare una funzione di coordinamento degli interventi dello Stato con quelli della Regione e delle Province.<sup>1005</sup> 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.<sup>1006</sup> 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.<sup>1007</sup> 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.<sup>1008</sup>

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:

---

<sup>1002</sup> 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.

<sup>1003</sup> art. 34 del DPR n. 381/1974.

<sup>1004</sup> art. 35, comma 1, del DPR 381/1974.

<sup>1005</sup> art. 35, comma 2, del DPR 381/1974.

<sup>1006</sup> art. 36, comma 1, del DPR 381/1974.

<sup>1007</sup> art. 36, comma 2, del DPR 381/1974.

<sup>1008</sup> 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."<sup>1009</sup>*

L'art. 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225<sup>1010</sup> 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. 17<sup>1011</sup>; 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 pulizia camini nonché all'emanazione di un regolamento per prevenire il pericolo d'incen-

<sup>1009</sup> Art. 1 della legge 996/1970.

<sup>1010</sup> Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile (Suppl. ord. n. 54 alla GU n. 64 del 17.3.1992).

<sup>1011</sup> BUR n. 47 del 26.9.1978.

di.<sup>1012</sup> La legge regionale di delega disciplina inoltre il trasferimento degli uffici, del personale e dei beni<sup>1013</sup> nonché l'assegnazione dei finanziamenti necessari all'esercizio delle funzioni delegate.<sup>1014</sup>

La Provincia ha esercitato la propria competenza legislativa in materia di protezione civile in particolare con legge provinciale 12 luglio 1975, n. 34<sup>1015</sup>.

## **B. Sviluppi dal 1992 al 2001**

Con l'art. 20 del d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463<sup>1016</sup>, 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.<sup>1017</sup> Di conseguenza alla Provincia spetta ora anche l'attività di protezione civile in questi ambiti di intervento.<sup>1018</sup>

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.<sup>1019</sup>

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-

---

<sup>1012</sup> Art. 2 della legge regionale n. 17/1978.

<sup>1013</sup> Art. 3 della legge regionale n. 17/1978.

<sup>1014</sup> art. 5 della legge regionale n. 17/1978 c.s. dalla legge regionale 16 maggio 1991, n. 11.

<sup>1015</sup> 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.

<sup>1016</sup> 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.

<sup>1017</sup> Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria sub IV.24.

<sup>1018</sup> art. 19, comma 1, lit g, del DPR n. 381/1974.

<sup>1019</sup> 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.<sup>1020</sup>

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,<sup>1021</sup> l'Agenzia di protezione civile, che fu ben presto soppressa con decreto legislativo 7 settembre 2001, n. 343<sup>1022</sup> e le relative funzioni trasferite al *Dipartimento della protezione civile* presso il Ministero dell'interno.<sup>1023</sup>

Con d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334<sup>1024</sup> lo Stato dava attuazione alla direttiva europea 96/82/CE, cosiddetta Seveso-II-RL,<sup>1025</sup> 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. 18<sup>1026</sup>. 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.

---

<sup>1020</sup> Vedi, al riguardo, le considerazioni generali sub III.4.B.

<sup>1021</sup> *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).

<sup>1022</sup> *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.

<sup>1023</sup> Art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 432/2001.

<sup>1024</sup> *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).

<sup>1025</sup> 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.

<sup>1026</sup> 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,<sup>1027</sup> 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,<sup>1028</sup> 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.<sup>1029</sup>

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*

---

<sup>1027</sup> Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile (GU n. 113 del 16.5.2012).

<sup>1028</sup> 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).

<sup>1029</sup> C.cost. sentenza n. 228/2003, CID pt. 4.3 e 5.

*competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»[...]<sup>1030</sup>*

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,<sup>1031</sup> 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.<sup>1032</sup> In seguito anche l'art. 43, comma 8, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201<sup>1033</sup> 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 pubbliche<sup>1034</sup>. 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-

---

<sup>1030</sup> 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.

<sup>1031</sup> *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).

<sup>1032</sup> C. cost. sentenza n. 109/2011, CID pt. 5.

<sup>1033</sup> *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.<sup>1035</sup>

Nell'esercizio della potestà legislativa la Provincia autonoma, con legge provinciale 18 dicembre 2002, n. 15,<sup>1036</sup> 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.<sup>1037</sup>

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.*"<sup>1038</sup>

Restano pertanto salvi solo l'art. 32 della legge regionale n. 24/1954,<sup>1039</sup> 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.

<sup>1034</sup> Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico sub V.9.

<sup>1035</sup> C. cost. sentenza n. 169/2014, CID pt. 3.2.

<sup>1036</sup> Testo unico dell'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile, BUR n. 54 del 31.12.2002.

<sup>1037</sup> C. cost. sentenza n. 321/2005, CID pt. 3.1.

<sup>1038</sup> 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..

<sup>1039</sup> Servizi antincendio, BUR n. 23 del 30.8.1954.

La Provincia ha esercitato inoltre la potestà legislativa con legge provinciale 10 dicembre 2007, n. 13<sup>1040</sup> e con legge provinciale 15 maggio 2013, n. 7<sup>1041</sup>.

#### **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'intesa<sup>1042</sup> e attraverso i meccanismi del coordinamento e della collaborazione

---

<sup>1040</sup> Disciplina del Servizio di soccorso alpino, BUR 18 dicembre 2007, n. 51.

<sup>1041</sup> Commissioni valanghe e modifiche di varie leggi provinciali, BUR 21 maggio 2013, n. 21.

<sup>1042</sup> Corte costituzionale sentenza n. 109/2011.

previsti dalle norme di attuazione e dallo Statuto di autonomia.<sup>1043</sup> 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. 1924<sup>1044</sup> e 29 luglio 1927, n. 1443<sup>1045</sup>. Quest'ultimo prevede in particolare una chiara distinzione fra i settori delle miniere, delle cave e torbiere,<sup>1046</sup> includendo anche nella materia le "energie del sottosuolo"<sup>1047</sup>.

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. 115/1973<sup>1048</sup> 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

---

<sup>1043</sup> Corte costituzionale sentenza n. 169/2014.

<sup>1044</sup> *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).

<sup>1045</sup> *Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e coltivazione delle miniere nel Regno* (GU n. 194 del 23.8.1927).

<sup>1046</sup> cfr. *Reggio d'Acì* (1994) 100.

<sup>1047</sup> 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."*

<sup>1048</sup> 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."<sup>1049</sup>*

La norma di attuazione di cui al DPR 31 luglio 1978, n. 1017<sup>1050</sup> dispone all'art. 1, c.s dall'art. 1 del DPR 15 luglio 1988, n. 300,<sup>1051</sup> 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,<sup>1052</sup> 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

---

<sup>1049</sup> C. cost. sentenza n. 532/1988, CID pt. 3.

<sup>1050</sup> GU n. 70 del 12.3.1979.

<sup>1051</sup> 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.

<sup>1052</sup> 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. 128<sup>1053</sup> 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. 547<sup>1054</sup> e 19 marzo 1956, n. 302<sup>1055</sup>. Bisogna pertanto presumere che, in mancanza di un espresso riferimento, le funzioni sopra citate riguardino anche il settore delle miniere.<sup>1056</sup>

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,<sup>1057</sup> le competenze trasferite alle regioni a statuto ordinario<sup>1058</sup> ai sensi del DPR 24 luglio 1977, n. 616<sup>1059</sup>:

*"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.[...]<sup>1060</sup>*

<sup>1053</sup> Norme di polizia delle miniere e delle cave (Suppl. ord. n. 870 alla GU n. 87 del 11.4.1959).

<sup>1054</sup> Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (GU n. 158 del 12.7.1955).

<sup>1055</sup> 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).

<sup>1056</sup> cfr. Reggio d'Acì (1994) 145.

<sup>1057</sup> Vedere anche le argomentazioni in merito sub II.3.B.

<sup>1058</sup> 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.

<sup>1059</sup> SO alla GU n. 234 del 29.8.1977.

<sup>1060</sup> 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. 2<sup>1061</sup>, 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. 752<sup>1062</sup> 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*

---

<sup>1061</sup> *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).

<sup>1062</sup> *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.”<sup>1063</sup>

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'intesa<sup>1064</sup> e, con il riferimento alle regioni a statuto speciale, si debbano intendere anche le Province autonome.<sup>1065</sup>

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 idroelettrico<sup>1066</sup> e in materia di tutela ambientale<sup>1067</sup>.

Con d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 105<sup>1068</sup> 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,<sup>1069</sup> l.p. 9 novembre 1974, n. 18<sup>1070</sup>, l.p. 12 agosto 1976, n. 32<sup>1071</sup> e l.p. 10. novembre 1978, n. 67<sup>1072</sup>.

## **B. Sviluppi dal 1992 al 2001**

<sup>1063</sup> C. cost. sentenza n. 633/1988, CID pt. 3.

<sup>1064</sup> C. cost. sentenza n. 633/1988, CID pt. 4.2.

<sup>1065</sup> C. cost. sentenza n. 633/1988, CID pt. 4.4 e 7.1.

<sup>1066</sup> 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.

<sup>1067</sup> C. cost. sentenza n. 85/1990, CID pt. 8.

<sup>1068</sup> *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).

<sup>1069</sup> Costituzione del Consiglio provinciale delle miniere, BUR n. 53 del 11.12.1973.

<sup>1070</sup> 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.

<sup>1071</sup> Disciplina delle cave e delle torbiere, BUR n. 38 del 7.9.1976.

<sup>1072</sup> 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. 115/1973<sup>1073</sup> 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. 463<sup>1074</sup> 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.<sup>1075</sup>

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. 59<sup>1076</sup> 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,<sup>1077</sup> prevedendo l'inserimento delle disposizioni in materia contenute all'art. 13/bis della legge provinciale 4 settembre 1976, n. 40<sup>1078</sup>. 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.

---

<sup>1073</sup> Disciplina della prospezione, ricerca e concessione delle sostanze minerarie, Suppl. Ord. n. 2 al BUR 2 maggio 1979, n. 22.

<sup>1074</sup> 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.

<sup>1075</sup> 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.

<sup>1076</sup> Vedere in merito anche le argomentazioni in materia di utilizzazione di acque pubbliche sub V.9.

<sup>1077</sup> *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).

<sup>1078</sup> "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. 339<sup>1079</sup>.

### 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. 7<sup>1080</sup>, 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.<sup>1081</sup> 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. 176<sup>1082</sup>.

L'art. 1, comma 1, della norma di attuazione d.lgs. 18 giugno 2002, n. 139,<sup>1083</sup> 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,

---

<sup>1079</sup> 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.

<sup>1080</sup> *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).

<sup>1081</sup> C. cost. sentenza n. 73/2008, CID pt. 3.1.

<sup>1082</sup> Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici, BUR n. 41 del 11.10.2005.

<sup>1083</sup> *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,<sup>1084</sup> e successive modifiche,<sup>1085</sup> 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,<sup>1086</sup> e in base alle limitazioni imposte dai vincoli internazionali fissati dal diritto europeo,<sup>1087</sup> 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.<sup>1088</sup>

Il d.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22<sup>1089</sup>, 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.<sup>1090</sup> Venne invece giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 22 del 2010,

---

<sup>1084</sup> Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di incentivi alle imprese, GU n. 159 del 9.7.2002.

<sup>1085</sup> Disciplina delle cave e delle torbiere, Suppl. n. 1 del BUR n. 22 del 3.6.2003.

<sup>1086</sup> 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.

<sup>1087</sup> Art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

<sup>1088</sup> 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.

<sup>1089</sup> C. cost. sentenza n. 345/2010, CID pt. 3.

<sup>1090</sup> *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.<sup>1091</sup>*

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).<sup>1092</sup>*

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. 8<sup>1093</sup> c.s. con legge provinciale, 10 giugno 2008, n. 4<sup>1094</sup>.

<sup>1091</sup> C.cost. sentenza n. 112/2011, CID pt. 2 e 3.

<sup>1092</sup> C. cost. sentenza n. 112/2011, CID pt. 5.

<sup>1093</sup> C. cost. sentenza n. 145/2013, CID pt. 2.1.

<sup>1094</sup> 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.<sup>1095</sup> 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.

---

<sup>1095</sup> 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*<sup>1096</sup> e della *LIPU*<sup>1097</sup> 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,<sup>1098</sup> (di seguito: legge sulla caccia), che dichiarava cacciabili quattro specie selvatiche<sup>1099</sup> 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-

---

<sup>1096</sup> *World Wildlife Fund.*

<sup>1097</sup> *Lega italiana protezione uccelli.*

<sup>1098</sup> BUR n. 34 del 28.7.1987.

<sup>1099</sup> Si tratta delle seguenti specie selvatiche: tasso, faina, martora e marmotta.

tre, in base alla sentenza C.cost. n. 1002/1988,<sup>1100</sup> 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.<sup>1101</sup> 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.<sup>1102</sup> 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.<sup>1103</sup>

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;<sup>1104</sup> Definizione di esercizio di caccia;<sup>1105</sup> Definizione di tutela;<sup>1106</sup> Armi e attrezzi venatori consentiti e di-

---

<sup>1100</sup> La sentenza riguardava un caso analogo della Provincia autonoma di Trento.

<sup>1101</sup> C.C. sentenza n. 577/1990, punto 2 del c.i.d.

<sup>1102</sup> C.C. sentenza n. 577/1990 punto 2.

<sup>1103</sup> C.C. sentenza n. 577/1990 punto 2.

<sup>1104</sup> 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.

<sup>1105</sup> Art. 11 della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1106</sup> Art. 3 della legge provinciale sulla caccia.

vieti;<sup>1107</sup> Permessi di caccia;<sup>1108</sup> Regolazione della fauna selvatica sentito l'Osservatorio faunistico della Provincia autonoma di Bolzano;<sup>1109</sup> Detenzione e commercio di fauna selvatica;<sup>1110</sup> Organi venatori;<sup>1111</sup> Vigilanza venatoria e protezione della fauna selvatica;<sup>1112</sup> Danni causati da fauna selvatica e da attività venatoria.<sup>1113</sup>

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.<sup>1114</sup> In secondo luogo l'articolo 8, comma 1, del DPR 279/1974 riconosce agli organi statali<sup>1115</sup> la competenza esclusiva per l'emissione del porto d'armi a scopo venatorio<sup>1116</sup>.

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. 616<sup>1117</sup>:

---

<sup>1107</sup> Artt. 14 e 15 della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1108</sup> Art. 25 della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1109</sup> Artt. 4 e 29 della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1110</sup> Artt. 18-22 della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1111</sup> Artt. 28-30 della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1112</sup> Artt. 31-35 della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1113</sup> Artt. 36-38 della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1114</sup> Art. 8, comma 1, lett. C), del DPR n. 279/1974.

<sup>1115</sup> 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).

<sup>1116</sup> *Rectius*: porto di fucile ad uso caccia.

<sup>1117</sup> 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.<sup>1118</sup> 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.<sup>1119</sup> 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)<sup>1120</sup>, la quale dispone che il legislatore provinciale applichi le sanzioni penali fissate dalla legge quadro alle diverse tipologie di reato regolate dalla legge provinciale.<sup>1121</sup>

---

<sup>1118</sup> Per l’applicazione dell’art. 99 del DPR n. 616/1977 alla Provincia autonoma di Bolzano vedere le argomentazioni sub III.3.B.

<sup>1119</sup> *Bronzetti* (1991) 13.

<sup>1120</sup> 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.

<sup>1121</sup> 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.<sup>1122</sup>

## **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:<sup>1123</sup>

*“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

---

<sup>1122</sup> cfr. l'art. 39 e seguenti della legge provinciale sulla caccia.

1978, n. 28<sup>1124</sup> (di seguito denominata *legge sulla pesca*). Da questa si possono dedurre ulteriori competenze fondamentali, quali: definizione di pesca;<sup>1125</sup> termini e condizioni per l'esercizio della pesca;<sup>1126</sup> definizione e rilascio dell'abilitazione alla pesca, delle licenze e dei permessi di pesca;<sup>1127</sup> emanazione dell'ordinamento della pesca;<sup>1128</sup> definizione di acque da pesca;<sup>1129</sup> definizione di diritto di pesca;<sup>1130</sup> concessione del diritto di pesca;<sup>1131</sup> regolamentazione dell'acquicoltura e dell'accesso alle relative acque da pesca;<sup>1132</sup> Misure a tutela dei pesci e per la conservazione delle acque da pesca;<sup>1133</sup> Ricerca e sperimentazione;<sup>1134</sup> sorveglianza sulla pesca<sup>1135</sup>.

## B. Sviluppi dal 1992 al 2001

### a) Caccia

La legge provinciale 28 novembre 1996, n. 23<sup>1136</sup> 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.<sup>1137</sup> Questa riforma si è resa necessaria dopo l'impugnazione presso il TAR di Bolzano del calendario venatorio

<sup>1123</sup> Per l'applicazione dell'art. 100 del DPR 616/1977 alla Provincia autonoma di Bolzano vedere le argomentazioni sub III.3.B.

<sup>1124</sup> BUR n. 34 del 11.7.1978.

<sup>1125</sup> Art 10 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1126</sup> Art 11 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1127</sup> Art 11/bis – 11/*quater* legge provinciale sulla pesca.

<sup>1128</sup> Art 12 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1129</sup> Art 4 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1130</sup> Art 1 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1131</sup> Art 2 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1132</sup> Art 7- 9 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1133</sup> Art 14 und 15 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1134</sup> Art 15-bis legge provinciale sulla pesca.

<sup>1135</sup> Art 16 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1136</sup> BUR n. 55 del 10.12.1996.

<sup>1137</sup> 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.<sup>1138</sup>

## **b) Pesca**

La legge provinciale sulla pesca venne modificata nel frattempo in più parti con legge provinciale 11 febbraio 2000, n. 4<sup>1139</sup>. Le novità e le modifiche introdotte riguardavano principalmente i seguenti ambiti: diritto di pesca,<sup>1140</sup> definizione ed esercizio della pesca,<sup>1141</sup> abilitazione alla pesca,<sup>1142</sup> licenza di pesca,<sup>1143</sup> permessi di pesca<sup>1144</sup> nonché misure a tutela dei pesci e per la conservazione delle acque da pesca.<sup>1145</sup>

## **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

---

<sup>1138</sup> Corte Costituzionale Sentenza n. 323/1998 id punto 3 (riguardante la Sardegna).

<sup>1139</sup> Suppl. Ord. n. 1 alla GU n. 9 del 29.2.2000.

<sup>1140</sup> Art 1 della legge provinciale sulla pesca.

<sup>1141</sup> Art 10 f legge provinciale sulla pesca.

<sup>1142</sup> Art 11-bis legge provinciale sulla pesca.

<sup>1143</sup> Art 11-ter legge provinciale sulla pesca.

<sup>1144</sup> Art 11-quater legge provinciale sulla pesca.

riforme economico-sociali della Repubblica,<sup>1146</sup> il legislatore sardo introdusse per alcune specie di uccelli selvatici una stagione venatoria compresa fra la terza domenica di settembre e il 28 febbraio<sup>1147</sup> dell'anno successivo.<sup>1148</sup> Questa modifica di legge venne impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione<sup>1149</sup> e dell'art. 18 della legge quadro statale sulla caccia n. 157/1992<sup>1150</sup>.

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.”<sup>1151</sup>*

Ciò premesso, la Corte costituzionale diede la seguente controversa interpretazione della clausola della norma più favorevole:<sup>1152</sup>

*“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 statuari 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.

<sup>1145</sup> Art 14 legge provinciale sulla pesca.

<sup>1146</sup> vedasi sopra sub A e B.

<sup>1147</sup> 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.

<sup>1148</sup> C.C. sentenza n. 536/2002, punto 1 del c.i.d.

<sup>1149</sup> 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.

<sup>1150</sup> 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.

<sup>1151</sup> C.C. sentenza n. 536/2002, punto 4 del c.i.d.

<sup>1152</sup> 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.”<sup>1153</sup>*

Per la Corte costituzionale la definizione dei periodi di caccia rientra pertanto fra le competenze trasversali proprie dello Stato<sup>1154</sup> 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.”<sup>1155</sup>*

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. 279/1974<sup>1156</sup>. Nella fattispecie si è trattato di un ricorso indiretto di costituzionalità sollevato dal TAR di Trento<sup>1157</sup> che, in sostanza, sollevava un dubbio sulla costituzionalità della legge provinciale di Trento 9 dicembre 1991, n. 24<sup>1158</sup> (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.<sup>1159</sup>

---

<sup>1153</sup> C.C. sentenza n. 536/2002, punto 5 del c.i.d.

<sup>1154</sup> Per le competenze trasversali dello Stato vedasi sub III.5.B.

<sup>1155</sup> C.C. sentenza n. 536/2002, punto 6 del c.i.d.

<sup>1156</sup> In dettaglio sull'art. 1, comma 2, del DPR n. 279/1974 vedasi sub IV.8.A.

<sup>1157</sup> C.C. sentenza n. 227/2003, punto 1 del c.i.d.

<sup>1158</sup> ABI Nr 55 vom 13.12.1991.

<sup>1159</sup> 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.<sup>1160</sup>

L'art. 1, comma 2, del DPR n. 279/1974 autorizzava il legislatore trentino ad attenersi<sup>1161</sup> in materia legislativa sulla caccia esclusivamente e direttamente alle norme internazionali e comunitarie.<sup>1162</sup>

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.”<sup>1163</sup>*

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 comunitarie<sup>1164</sup>, 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-*

<sup>1160</sup> C.C. sentenza n. 227/2003, punto 3 del c.i.d.

<sup>1161</sup> leggi: dell'Unione europea.

<sup>1162</sup> 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; *Bonell/Winkler* (2010) pag. 285.

<sup>1163</sup> C.C. sentenza n. 227/2003, punto 3 del c.i.d.

<sup>1164</sup> 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 comunitarie<sup>1165</sup>:

*“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.<sup>1166</sup> 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,<sup>1167</sup> convertito dalle Camere nella legge 2 dicembre 2005, n. 248<sup>1168</sup>, garantì una proroga della stagione

---

<sup>1165</sup> ossia: dell'Unione Europea.

<sup>1166</sup> 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.

<sup>1167</sup> GU n. 230 del 3.10.2005.

<sup>1168</sup> 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,<sup>1169</sup> 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 <sup>previsione</sup> 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 <sup>innovazione</sup> statale di cui al citato l'art. 11-*quaterdecies*, comma 5 del decreto-legge n. 203/2005.”<sup>1170</sup>*

Con sentenza della C.cost. n. 387/2008 sono state dichiarate incostituzionali numerose disposizioni della legge provinciale 12 ottobre 2007, n. 10,<sup>1171</sup> 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 1979<sup>1172</sup> 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.”*

<sup>1169</sup> Eine Anstalt auf „regionaler Ebene“ stellt die Wildbeobachtungsstelle gem Art 3 Landesjagdgesetz dar.

<sup>1170</sup> Consiglio di Stato, V. Sezione, sentenza n. 4172 del 08.08.2013, punto 2.2. del c.i.d.

<sup>1171</sup> Suppl.Ord. n. 2 alla GU n. 43 del 23.10.2007.

<sup>1172</sup> GUUE 1979 L 103, 1.

La legge provinciale sulla caccia venne successivamente adeguata con legge provinciale 10 giugno 2008, n. 4,<sup>1173</sup> 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.<sup>1174</sup>

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.<sup>1175</sup> 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.<sup>1176</sup>

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.<sup>1177</sup> 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,*

<sup>1173</sup> Suppl.Ord. n. 2 alla GU n. 26 del 24.06.2008.

<sup>1174</sup> cfr. art 4, comma 5, lettera o) legge provinciale sulla caccia.

<sup>1175</sup> C.C. sentenza n. 387/2008, punto 11.1. del c.i.d.

<sup>1176</sup> 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."

<sup>1177</sup> 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.*<sup>1178</sup>

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.<sup>1179</sup>

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.*<sup>1180</sup>

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.<sup>1181</sup> 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:

---

<sup>1178</sup> C.C. sentenza n. 151/2011, punto 3.1. del c.i.d.

<sup>1179</sup> Vedasi in dettaglio sull'art. 1, comma 2, DPR n. 279/1974 sub IV.8.A.

<sup>1180</sup> 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,<sup>1182</sup> 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.”<sup>1183</sup>*

Con sentenza della C.cost. n. 278/2012 più disposizioni contenute nella legge provinciale 12 dicembre 2011, n. 14,<sup>1184</sup> 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.”<sup>1185</sup>*

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.<sup>1186</sup>

<sup>1181</sup> C.C. sentenza n 151/2011, punto 3.5. del c.i.d.

<sup>1182</sup> Nunmehr: *Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*.

<sup>1183</sup> C.C. sentenza n n. 151/2011, punto 3.5 del c.i.d.

<sup>1184</sup> Suppl. Ord. N.1 al BUR n. 51 del 20.12.2011.

<sup>1185</sup> C.C. sentenza n. 278/2012 ID punto 4.

<sup>1186</sup> 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.”<sup>1187</sup>*

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.<sup>1188</sup>

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.<sup>1189</sup>

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”<sup>1190</sup> sancito

---

<sup>1187</sup> C.C. sentenza n. 278/2012 ID punto 4.2.

<sup>1188</sup> 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.

<sup>1189</sup> 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.”

<sup>1190</sup> La C.C. parla di “caccia di specializzazione”.

dall'art. 12, comma 5, della legge quadro nazionale.<sup>1191</sup> 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.”<sup>1192</sup>*

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,<sup>1193</sup> 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,<sup>1194</sup> (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,<sup>1195</sup> nell'era segnata dai controlli preventivi di cui all'art. 55 dello Statuto di autonomia,<sup>1196</sup> 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,<sup>1197</sup> 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.”*

---

<sup>1191</sup> C.C. sentenza n.278/2012 ID punto 4.5.

<sup>1192</sup> C.C. sentenza n.278/2012 ID punto 4.5.

<sup>1193</sup> cfr. art 25 legge sulla caccia.

<sup>1194</sup> BUR n. 55 del 13.12.1991.

<sup>1195</sup> BUR n. 39 del 30.08.1994.

<sup>1196</sup> Per i dettagli vedere sub III.6.

<sup>1197</sup> 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. 157/1992<sup>1198</sup>.

#### **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 Costituzione<sup>1199</sup>.

### **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

---

<sup>1198</sup> 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.<sup>1200</sup> 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

---

<sup>1199</sup> cfr. *ex multis* C.C. sentenze n. 536/2002; n. 151/2011; n. 278/2012.

<sup>1200</sup> 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'agricoltura<sup>1201</sup> 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<sup>o</sup> 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.”<sup>1202</sup>*

---

<sup>1201</sup> Per ulteriori dettagli vedere sub IV. 21.

<sup>1202</sup> 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.<sup>1203</sup> 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. 66<sup>1204</sup> 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,<sup>1205</sup> la tutela dell'ambiente<sup>1206</sup> e la caccia<sup>1207</sup>. 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:

---

<sup>1203</sup> Vedere in merito le argomentazioni sub IV.21.

<sup>1204</sup> Vedere in merito le argomentazioni sub III.7 e IV.21.

<sup>1205</sup> Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.5.

<sup>1206</sup> Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.6.

<sup>1207</sup> 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.”<sup>1208</sup>*

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.<sup>1209</sup>

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 1993<sup>1210</sup> dopo che con sentenza n. 210/1987 la Corte costituzionale aveva contestato alle due Province autonome un ritardo nell'adempimento.<sup>1211</sup>

---

<sup>1208</sup> Art 3, comma 2, del DPR n. 279/1974.

<sup>1209</sup> Art 3, comma 3, del DPR n. 279/1974.

<sup>1210</sup> Per ulteriori dettagli vedere sub IV.16.B.b.

<sup>1211</sup> 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. 740<sup>1212</sup> non solo per tutelare la natura e il paesaggio, ma anche per promuovere il turismo.<sup>1213</sup>

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. 7<sup>1214</sup> 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. 16<sup>1215</sup> (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-

---

<sup>1212</sup> GU del Regno d'Italia n. 129 del 3.06.1935.

<sup>1213</sup> 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».”

<sup>1214</sup> BUR n. 17 del 31.03.1981.

<sup>1215</sup> Suppl.ord. al BUR n. 33 del 11.08.1970.

guarda solo in parte.<sup>1216</sup> 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.<sup>1217</sup>

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 paesaggio<sup>1218</sup> e dall'altro dai territori demaniali dell'Azienda provinciale foreste e demanio.<sup>1219</sup>

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.<sup>1220</sup>

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,<sup>1221</sup> 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 [...]."<sup>1222</sup>

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. 167/1987<sup>1223</sup> e n. 191/1987<sup>1224</sup> la C.cost. stabili-

---

<sup>1216</sup> 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.

<sup>1217</sup> Vedere al riguardo le argomentazioni sub IV.15.

<sup>1218</sup> Art 9, comma 2, della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1219</sup> Art 9, comma 3, della legge provinciale sulla caccia.

<sup>1220</sup> Art 10, comma 1, della legge provinciale sulla caccia; tutta l'area del parco nazionale dello Stelvio è stata inquadrata come bandita di diritto.

<sup>1221</sup> BUR n. 28 del 02.07.1991.

<sup>1222</sup> Art 1, l.p. n.18/1991.

<sup>1223</sup> C.C. sentenza n.167/1987, punto 3.1 del c.i.d.

<sup>1224</sup> 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,<sup>1225</sup> (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.

---

<sup>1225</sup> 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* illegittima<sup>1226</sup> e tutti i dubbi relativi alla legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate vennero dichiarati privi di fondamento.<sup>1227</sup>

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.<sup>1228</sup>

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.”*<sup>1229</sup>

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,

---

<sup>1226</sup> C.C. sentenza n.266/1992, punto 2 del c.i.d.

<sup>1227</sup> C.C. sentenza n.266/1992, punti 3-22 del c.i.d.

<sup>1228</sup> 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.

<sup>1229</sup> C.C. sentenza n. 266/1992, punto 18 del c.i.d..

infatti, dapprima emanò, con legge provinciale 28 giugno 1972, n. 13<sup>1230</sup>, le norme per la protezione della flora alpina, e quindi, con legge provinciale 13 agosto 1973, n. 27,<sup>1231</sup> le norme per la protezione della fauna.

## **B. Sviluppi dal 1992 al 2001**

### **a) Alpicoltura**

Con legge provinciale 21 ottobre 1996, n. 21<sup>1232</sup> (di seguito: ordinamento forestale) vennero introdotte diverse norme specifiche sulla disciplina dell'ordinamento forestale<sup>1233</sup>, 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."<sup>1234</sup>

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,<sup>1235</sup> la realizzazione di opere pubbliche di sistemazione idraulica,<sup>1236</sup> la concessione di provvidenze atte a determinare una migliore e più razionale conservazione ed utilizzazione del suolo<sup>1237</sup> 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.<sup>1238</sup>

L'ordinamento forestale contiene diverse altre disposizioni che richiamano alle competenze della Provincia autonoma in materia di alpicoltura, fra cui ad esem-

---

<sup>1230</sup> BUR n. 36 del 4.8.1972.

<sup>1231</sup> BUR n. 39 del 11.9.1973.

<sup>1232</sup> Suppl. Ord. n. 3 al BUR n. 50 del 05.11.1996.

<sup>1233</sup> cfr. al riguardo le argomentazioni sub IV.21.

<sup>1234</sup> Art 1, comma 1, dell'Ordinamento forestale.

<sup>1235</sup> Art 2, comma 1, lettera a), dell'Ordinamento forestale.

<sup>1236</sup> Art 2, comma 1, lettera b), dell'Ordinamento forestale.

<sup>1237</sup> Art 2, comma 1, lettera c), dell'Ordinamento forestale.

<sup>1238</sup> Art 2, comma 1, lettera d), dell'Ordinamento forestale.

pio la redazione e la revisione dei piani di gestione dei boschi e dei pascoli,<sup>1239</sup> la predisposizione e la gestione della carta reale forestale e alpicola,<sup>1240</sup> la regolamentazione dell'esercizio del pascolo,<sup>1241</sup> gli interventi a favore della selvicoltura, dei territori montani e dei pascoli,<sup>1242</sup> l'erogazione di contributi per i pascoli e i terreni montani nonché la ricerca e la sperimentazione nei settori dell'alpicoltura.<sup>1243</sup>

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 1998<sup>1244</sup>.

### **b) Parchi per la protezione della flora e della fauna**

Con legge provinciale 3 novembre 1993, n. 19<sup>1245</sup> 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.<sup>1246</sup> La funzione del consorzio, costituito fra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Lombardia,<sup>1247</sup> 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 giuridica<sup>1248</sup> e gli organi del consorzio<sup>1249</sup>, 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

<sup>1239</sup> Art 20 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1240</sup> Art 21 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1241</sup> Art 22 e seguenti dell'Ordinamento forestale.

<sup>1242</sup> Art 43 e seguenti dell'Ordinamento forestale.

<sup>1243</sup> Art 53 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1244</sup> Suppl. Ord. n. 3 al BUR n. 33 del 11.08.1998.

<sup>1245</sup> BUR n. 56 vom 16.11.1993.

<sup>1246</sup> vedere l'art. 3, comma 4, del DPR n. 279/1974.

<sup>1247</sup> 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.

<sup>1248</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 2, della l.p.19/1993, il consorzio di gestione ha personalità giuridica di diritto pubblico.

<sup>1249</sup> 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.<sup>1250</sup>

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.<sup>1251</sup>

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.<sup>1252</sup>

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.<sup>1253</sup> La Provincia autonoma di Bolzano presentò ricor-

---

<sup>1250</sup> L'art 16, comma 3, della l.p.19/1993.

<sup>1251</sup> C.C. sentenza n. 271/1997, punto 2 del c.i.d.

<sup>1252</sup> 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 spingere 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.*"

<sup>1253</sup> 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."*<sup>1254</sup>

### C. Sviluppi dal 2001 in poi

#### a) Alpicoltura

La legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6<sup>1255</sup> (di seguito: legge di tutela della natura) introdusse fra l'altro diverse disposizioni finalizzate alla tutela delle piante a diffusione naturale e spontanea.<sup>1256</sup> 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. 14<sup>1257</sup>, che, fra l'altro, disciplinava dettagliatamente la pianificazione silvo-pastorale sovraziendale ed aziendale<sup>1258</sup> e i contributi per i pascoli e i terreni montani<sup>1259</sup>.

Con apposite deliberazioni della Giunta provinciale, sono state inoltre emanate ulteriori, dettagliate disposizioni riguardanti la concessione di contributi a favore del territorio montano<sup>1260</sup> nonché misure transitorie per l'incentivazione del settore foreste<sup>1261</sup>.

<sup>1254</sup> C.C. sentenza n. 389/1999, punto 2 del c.i.d.

<sup>1255</sup> BUR n. 21 del 25.5.2010.

<sup>1256</sup> Art 6 e segg. della legge di tutela della natura

<sup>1257</sup> Suppl.ord. n.1 al BUR n. 51 del 20.12.2011.

<sup>1258</sup> Art 5, comma 7, della l.p.14/2011.

<sup>1259</sup> Art 5, comma 16, della l.p.14/2011.

<sup>1260</sup> Deliberazione della Giunta provinciale n. 2201 del 7.9.2009.

<sup>1261</sup> 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,<sup>1262</sup> 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. 10<sup>1263</sup> 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,<sup>1264</sup> 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.<sup>1265</sup> 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.<sup>1266</sup>

---

<sup>1262</sup> Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 29 del 19.7.2005.

<sup>1263</sup> Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 43 del 23.10.2007.

<sup>1264</sup> GUUe 2010 L 20, 7.

<sup>1265</sup> GUUe 1992 L 206, 7.

<sup>1266</sup> 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](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,<sup>1267</sup> 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"<sup>1268</sup> 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,<sup>1269</sup> che la Corte costituzionale inquadrava come norma interposta rispetto alla competenza trasversale dello Stato in materia di tutela dell'ambiente:<sup>1270</sup>

*"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."*<sup>1271</sup>

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.<sup>1272</sup> 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,*

---

<sup>1267</sup> Art 13, l.p. 7/2010.

<sup>1268</sup> 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."

<sup>1269</sup> GU n. 100 del 02.05.2005.

<sup>1270</sup> C.C. sentenza n. 387/2008, punto 6.2 del c.i.d.

<sup>1271</sup> C.C. sentenza n. 387/2008, punto 6.2 del c.i.d.

<sup>1272</sup> 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.*<sup>1273</sup>

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.<sup>1274</sup>

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.”*<sup>1275</sup>

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.<sup>1276</sup>

Con la legge di tutela della natura sono state emanate norme particolari per la tutela delle specie<sup>1277</sup> nonché disposizioni particolari per i siti Natura 2000.<sup>1278</sup>

Con sentenza n. 151/2011 la Corte costituzionale dichiarò incostituzionale il

---

<sup>1273</sup> C.C. sentenza n. 387/2008, punto 7 del c.i.d.

<sup>1274</sup> C.C. sentenza n. 387/2008, punti 8 e segg. del c.i.d.

<sup>1275</sup> Art 1, comma 1, della legge di tutela della natura.

<sup>1276</sup> Art 13 della legge di tutela della natura.

<sup>1277</sup> 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 [...]»<sup>1279</sup>*

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.<sup>1280</sup> 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.»<sup>1281</sup>*

## 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-

---

<sup>1278</sup> Art 20 e segg. della legge di tutela della natura.

<sup>1279</sup> C.C. sentenza n. 151/2011, punto 3.4 del c.i.d.

<sup>1280</sup> 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".<sup>1282</sup>

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,<sup>1283</sup> 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.<sup>1284</sup>

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.

---

<sup>1281</sup> C.C. sentenza n. 151/2011, punto 3.1. del c.i.d.

<sup>1282</sup> C.C. sentenza n. 387/2008, punto 6.2 del c.i.d.

<sup>1283</sup> Vedere in merito le argomentazioni sub IV.15.D.

<sup>1284</sup> 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.<sup>1285</sup>

L'art. 1 delle norme di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 381,<sup>1286</sup> 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.”*

---

<sup>1285</sup> Per le competenze strettamente connesse con le singole materie si vedano le relative trattazioni.

<sup>1286</sup> 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.<sup>1287</sup>

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.<sup>1288</sup>

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,<sup>1289</sup> 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-

---

<sup>1287</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 3.B.

<sup>1288</sup> Suppl. ord. alla GU n. 101 del 18.4.1973.

<sup>1289</sup> 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.<sup>1290</sup>

La legge provinciale 25 agosto 1983, n. 37, recante "Vigilanza sul rispetto delle disposizioni di legge in materia di circolazione stradale"<sup>1291</sup> 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,<sup>1292</sup> recante "Disposizioni sulla classificazione e manutenzione della rete viaria rurale" introduce la categoria delle strade rurali. La legge provinciale 19 agosto 1991, n. 24,<sup>1293</sup> 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.

---

<sup>1290</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 152.

<sup>1291</sup> BUR n. 45 del 6.9.1983.

<sup>1292</sup> BUR n. 55 del 6.12.1988.

<sup>1293</sup> 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.<sup>1294</sup> 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.<sup>1295</sup>

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).<sup>1296</sup>

### **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.<sup>1297</sup>

L'art. 1, comma 1, delle norme di attuazione di cui al DPR 22 marzo 1974, n. 381,<sup>1298</sup> 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*

---

<sup>1294</sup> Cfr., al riguardo, l'art. 8 DPR 381/1974 nonché le osservazioni sub V 9.

<sup>1295</sup> Il piano regolatore generale degli acquedotti era previsto dalla legge 4.2.1963, n. 129, e dal DPR 11.3.1968, n. 1090.

<sup>1296</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V 9.

<sup>1297</sup> 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,<sup>1299</sup> (*"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.<sup>1300</sup> 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.<sup>1301</sup> 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-*

---

<sup>1298</sup> GU n. 223 del 27.8.1974.

<sup>1299</sup> GU n. 232 del 26.8.1977.

<sup>1300</sup> GUUE L 185/1971, 5.

<sup>1301</sup> C. cost. – sentenza n. 86/1979 CID pt. 4.

zione di appalti, e di comunicazione degli atti ad organi della C.e.e",<sup>1302</sup> 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,<sup>1303</sup> 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,<sup>1304</sup> 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),<sup>1305</sup> escluse le autostrade.<sup>1306</sup> 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.<sup>1307</sup> 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

---

<sup>1302</sup> C. cost. – sentenza n. 86/1979 CID pt. 3.

<sup>1303</sup> BUR n. 19 del 17.4.1990.

<sup>1304</sup> GU n. 222 del 23.9.1997.

<sup>1305</sup> Compresa le funzioni dell'ANAS di cui all'art. 2 d.lgs. 26.2.1994, n. 143.

<sup>1306</sup> C. cost. – sentenza n. 313/2001 CID pt. 5.

<sup>1307</sup> 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,<sup>1308</sup> recante norme sugli organi consultivi; legge provinciale 10 novembre 1993, n. 20,<sup>1309</sup> recante norme per l'esecuzione di lavori pubblici; art. 6 della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17,<sup>1310</sup> sull'attività contrattuale della Provincia; decreto del Presidente della Giunta provinciale 31 maggio 1995, n. 25,<sup>1311</sup> in materia di procedure negoziate e lavori in economia.

Con la legge 11 febbraio 1994, n. 109,<sup>1312</sup> e il decreto legge 3 aprile 1995, n. 101,<sup>1313</sup> 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-

---

<sup>1308</sup> BUR n. 45 del 3.11.1992.

<sup>1309</sup> BUR n. 57 del 23.11.1993.

<sup>1310</sup> BUR n. 55 del 9.11.1993.

<sup>1311</sup> BUR n. 31 del 4.7.1995.

<sup>1312</sup> GU n. 41 del 19.2.1994.

<sup>1313</sup> 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.”<sup>1314</sup>*

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.<sup>1315</sup> I regolamenti di esecuzione della legge statale non sono tuttavia applicabili alla Provincia autonoma.<sup>1316</sup>

Con la legge provinciale 17 giugno 1998, n. 6,<sup>1317</sup> 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**

<sup>1314</sup> C. cost. – sentenza n. 482/1995 CID pt. 4.

<sup>1315</sup> C. cost. – sentenza n. 482/1995 CID pt. 4.

<sup>1316</sup> 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.<sup>1318</sup>

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.<sup>1319</sup> 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.<sup>1320</sup>

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.<sup>1321</sup> Sono inoltre state emanate norme riguardanti i requisiti tecnici minimi per la progettazione e la costruzione di strade di interesse provinciale<sup>1322</sup> nonché per il collaudo ed il controllo statico e periodico di ponti stradali.<sup>1323</sup>

## **b) Acquedotti**

Non si rilevano particolari sviluppi per quanto concerne gli acquedotti.

---

<sup>1317</sup> Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 27 del 30.6.1998.

<sup>1318</sup> C. cost. – sentenza n. 428/2004 CID pt. 4; vedi, per maggiori particolari, sub IV 18.

<sup>1319</sup> C. cost. – sentenze n. 62/2011 CID pt. 6, 7 e 8; n. 122/2013 CID pt. 2.

<sup>1320</sup> 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.”*

<sup>1321</sup> d.p.p. 10 luglio 2006, n. 33, BUR n. 34 del 22.8.2006.

<sup>1322</sup> d.p.p. 28 novembre 2011, n. 41, BUR n. 49 del 6.12.2011.

<sup>1323</sup> 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,<sup>1324</sup> 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.<sup>1325</sup> 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.<sup>1326</sup> La natura trasversale della tutela della concorrenza conferisce alla disciplina statale la prevalenza su ogni altra fonte normativa.<sup>1327</sup> 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.<sup>1328</sup> Lo Stato ha esercitato le sue attribuzioni mediante il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice degli appalti),<sup>1329</sup> 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 postali<sup>1330</sup> nonché della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento

---

<sup>1324</sup> 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.

<sup>1325</sup> C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.

<sup>1326</sup> C. cost. – sentenza n. 401/2007 CID pt. 6.7.

<sup>1327</sup> C. cost. – sentenza n. 401/2007 CID pt. 6.7.

<sup>1328</sup> C. cost. – sentenza n. 401/2007 CID pt. 23.2; conferma: C. cost. – sentenza n. 411/2008 CID pt. 3.

<sup>1329</sup> Suppl. ord. n. 107 alla GU n. 100 del 2.5.2006.

<sup>1330</sup> GUUE 2004 L 134, 1.

delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.<sup>1331</sup>

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.<sup>1332</sup> 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.”<sup>1333</sup>*

La Provincia autonoma di Bolzano ha sospeso, con il d.p.p. 26 ottobre 2009, n. 48,<sup>1334</sup> 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*

---

<sup>1331</sup> GUUE 2004 L 134, 114.

<sup>1332</sup> C. cost. – sentenze n. 411/2008 CID pt. 3; n. 401/2007 CID pt. 6.7.

<sup>1333</sup> C. cost. – sentenza n. 411/2008 CID pt. 3.

<sup>1334</sup> 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,<sup>1335</sup> 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."<sup>1336</sup>*

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. 3/2001<sup>1337</sup> risulta<sup>1338</sup> che l'applicazione delle disposizioni della riforma costituzionale comporterebbe una minore autonomia.<sup>1339</sup> 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.<sup>1340</sup> Il limite derivante dagli obblighi internazionali (= dall'ordinamento giuridico dell'Unione europea<sup>1341</sup>) 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-

<sup>1335</sup> Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 32 del 5.8.2008.

<sup>1336</sup> C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.

<sup>1337</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 5.E.

<sup>1338</sup> C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.

<sup>1339</sup> C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.

<sup>1340</sup> C. cost. – sentenza n. 45/2010; confermata da: C. cost. – sentenze n. 221/2010 CID pt. 2; n. 187/2013 CID pt. 5.

<sup>1341</sup> 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.”<sup>1342</sup>*

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.<sup>1343</sup>

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.<sup>1344</sup> 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.<sup>1345</sup>

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,<sup>1346</sup> 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.

---

<sup>1342</sup> C. cost. – sentenza n. 45/2010 CID pt. 4.1. Nello stesso senso: C. cost. – sentenza n. 221/2010 CID pt. 2.

<sup>1343</sup> 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.

<sup>1344</sup> C. cost. – sentenze n. 401/2007, pt. 4.2; n. 221/2010 CID pt. 2.

<sup>1345</sup> C. cost. – sentenze n. 45/2010 CID pt. 4.1; confermata da: C. cost. – sentenza n. 221/2010 CID pt. 2.

<sup>1346</sup> 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,<sup>1347</sup> 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.<sup>1348</sup>

## **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-

---

<sup>1347</sup> BUR n. 52 del 27.12.2011.

<sup>1348</sup> 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.<sup>1349</sup> 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-

---

<sup>1349</sup> 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. 527<sup>1350</sup>. 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, StA<sup>1351</sup> e con il settore della viabilità<sup>1352</sup> 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 tecnici<sup>1353</sup> utilizzati per il trasporto di persone e merci, ma non il settore delle telecomunicazioni.<sup>1354</sup> 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

---

<sup>1350</sup> 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.

<sup>1351</sup> Cfr. in merito sub IV.5.

<sup>1352</sup> Cfr. in merito sub IV.17.

<sup>1353</sup> 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."

<sup>1354</sup> Cfr. *Reggio d'Acì* (1994) 154.

norma di attuazione che entri nel dettaglio delle competenze legislative da trasferire alla Provincia autonoma di Bolzano.<sup>1355</sup>

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.<sup>1356</sup>

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.<sup>1357</sup>

L'art. 1, comma 1, del DPR n. 527/1987 definisce come segue gli ambiti di competenza provinciali:

---

<sup>1355</sup> C.C. sentenza n. 449/1988, punto 2 del c.i.d.

<sup>1356</sup> Cfr. C.C. sentenza n. 449/1988, punto 2 del c.i.d.

<sup>1357</sup> 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,<sup>1358</sup> 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

---

<sup>1358</sup> 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 <sup>1359</sup>.

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 <sup>1360</sup> in materia di urbanistica e opere pubbliche stabilisce che resta ferma la competenza statale in ordine a: <sup>1361</sup> 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 <sup>1362</sup> 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. <sup>1363</sup>

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.*

<sup>1359</sup> 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).

<sup>1360</sup> GU n. 223 del 27.8.1974.

<sup>1361</sup> Per il settore strade vedere sub IV.17.

<sup>1362</sup> 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,<sup>1364</sup> anche per quanto concerne tutte le successive modifiche e integrazioni<sup>1365</sup>.

La Provincia autonoma ha esercitato il proprio potere legislativo emanando le seguenti leggi provinciali: l.p. 9 dicembre 1976, n. 60<sup>1366</sup> 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,<sup>1367</sup> l.p. 19 agosto 1988, n. 37 sull'istituzione della commissione medica multizonale per l'accertamento dell'idoneità alla guida<sup>1368</sup> e l.p. 12 giugno 1992, n. 22<sup>1369</sup> 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. 753<sup>1370</sup> 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

---

<sup>1363</sup> C.C. sentenza n. 180/1989, punto 2 del c.i.d. relativa alla necessità dell'intesa per le opere pubbliche.

<sup>1364</sup> 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.

<sup>1365</sup> Deliberazione n. 524/1988.

<sup>1366</sup> BUR n. 6 del 1.2.1977.

<sup>1367</sup> Suppl.ord. al BUR n. 55 del 5.12.1985.

<sup>1368</sup> 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.).

<sup>1369</sup> BUR n. 28 del 7.7.1992.

<sup>1370</sup> Suppl.ord. alla GU n. 314 del 15.11.1980.

della Commissione paritetica.<sup>1371</sup> L'art. 1 del d.lgs. 25 gennaio 1991, n. 33<sup>1372</sup>, 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 pubblico<sup>1373</sup>. Specifici interventi di sostegno al settore degli impianti funiviari considerati di particolare rilevanza sono previsti dalla legge provinciale 14 novembre 1984, n. 15<sup>1374</sup>, e soprattutto dalla legge provinciale 23 marzo 1992, n. 20 riguardante interventi straordinari per impianti funiviari essenziali.<sup>1375</sup>

## **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,<sup>1376</sup> il d.lgs. 2 settembre 1997, n. 320<sup>1377</sup> e il d.lgs. 16 marzo 2001, n. 174.<sup>1378</sup>

### **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.

---

<sup>1371</sup> C.C. sentenza n. 37/1989, punto 5 del c.i.d.

<sup>1372</sup> 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*.

<sup>1373</sup> BUR n. 55 del 27.12.1973.

<sup>1374</sup> BUR n. 55 del 20.11.1984.

<sup>1375</sup> BUR n. 28 del 7.7.1992.

<sup>1376</sup> GU n. 245 del 19.10.1995.

<sup>1377</sup> GU n. 222 del 23.9.1997.

<sup>1378</sup> 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.<sup>1379</sup>

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)<sup>1380</sup> 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. 527/1987<sup>1381</sup>).

Nel 1997 con d.lgs. n. 320/1997 furono delegate le funzioni riguardanti il settore strade.<sup>1382</sup>

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. 527/1987<sup>1383</sup> 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-

---

<sup>1379</sup> Vedere sub III.3.B.

<sup>1380</sup> Vedere anche la C.C. sentenza n. 251/1995.

<sup>1381</sup> Integrato dall'art. 5 del d.lgs. n. 174/2001.

<sup>1382</sup> Vedere in merito le argomentazioni sub IV.17.B.a.

ropei,<sup>1384</sup> 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 ....”<sup>1385</sup>*

Inoltre la Corte costituzionale ha stabilito che<sup>1386</sup>:

*“[...] 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,*

---

<sup>1383</sup> Integrato dall'art.1 del d.lgs. n. 174/2001.

<sup>1384</sup> 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.

<sup>1385</sup> C.C. sentenza n. 30/1998, punto 4 del c.i.d. (TN).

<sup>1386</sup> 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.*<sup>1387</sup>

La competenza provinciale in materia di trasporto alunni è stata confermata.<sup>1388</sup>

## **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. 6<sup>1389</sup> prevede provvidenze per la costruzione e l'ammmodernamento degli impianti a fune. Con legge provinciale 17 febbraio 2000, n. 5<sup>1390</sup> 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,<sup>1391</sup> 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;<sup>1392</sup> 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,<sup>1393</sup> che ricade esclusivamente nelle competenze dello Stato. Di conseguenza la Provincia autonoma non può fare

---

<sup>1387</sup> C.C. sentenza n. 31/2001, punto 3 del c.i.d.(TN).

<sup>1388</sup> C.C. sentenza n. 30/1998, punto 4 del c.i.d.

<sup>1389</sup> BUR n. 14 del 19.3.1996.

<sup>1390</sup> Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 9 del 29.2.2000.

<sup>1391</sup> C.C. sentenza n. 428/2004, punto 4 del c.i.d.

<sup>1392</sup> C.C. sentenza n. 428/2004, punto 3 del c.i.d.; Nr 62/2005, punto 4 del c.i.d.; Nr 9/2009.

<sup>1393</sup> 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.<sup>1394</sup>

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 innesca 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.”<sup>1395</sup>*

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.<sup>1396</sup>

## **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.”<sup>1397</sup>*

Con legge provinciale 30 gennaio 2006, n. 11<sup>1398</sup> riguardante la disciplina degli impianti a fune e prescrizioni per gli ostacoli alla navigazione aerea la Provincia

---

<sup>1394</sup> C.C. sentenza n. 428/2004, punto 4 del c.i.d.

<sup>1395</sup> C.C. sentenza n. 77/2013, punto 7.1 del c.i.d.

<sup>1396</sup> C.C. sentenza n. 303/2003, punto 17.1 del c.i.d.

<sup>1397</sup> 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

---

<sup>1398</sup> 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;<sup>1399</sup> 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),<sup>1400</sup> degli acquedotti (Art 8, n. 17, StA),<sup>1401</sup> delle opere idrauliche (Art 8, n. 24, StA),<sup>1402</sup> dell’utilizzazione delle acque pubbliche (Art 9, n. 9, StA)<sup>1403</sup> e dell’igiene e sanità (Art 9, n. 10, StA).<sup>1404</sup> 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

---

<sup>1399</sup> Allora definiti “servizi di interesse generale”, nello StA invece “servizi pubblici”.

<sup>1400</sup> Cfr. *Bronzetti* (1985) 111. Cfr. in merito sub IV.18.

<sup>1401</sup> Cfr. in merito sub IV.17.

<sup>1402</sup> Cfr. in merito sub IV.24.

<sup>1403</sup> Cfr. in merito sub V.9.

provinciale esclusivamente o prevalentemente per la popolazione locale,<sup>1405</sup> 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.<sup>1406</sup> 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.<sup>1407</sup> 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.<sup>1408</sup>

*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."*<sup>1409</sup>

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 [...]."*<sup>1410</sup>

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:

---

<sup>1404</sup> Cfr. in merito sub V.10.

<sup>1405</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 158.

<sup>1406</sup> *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).

<sup>1407</sup> Cfr. *Zucchetti* (2010) 3.

<sup>1408</sup> *Zucchetti* (2010) 5 e segg.

<sup>1409</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 157.

<sup>1410</sup> 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)."*<sup>1411</sup>

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,<sup>1412</sup> 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.<sup>1413</sup> La legge 8 giugno 1990, n. 142<sup>1414</sup> ("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-

---

<sup>1411</sup> C.C. sentenza n. 32/1991, punto 2 del c.i.d.

<sup>1412</sup> GU del Regno d'Italia n. 52 del 4.3.1926.

<sup>1413</sup> 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.<sup>1415</sup> 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.”*<sup>1416</sup>

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*

---

<sup>1414</sup> Suppl. ord. n. 42 alla GU n. 135 del 12.6.1990.

<sup>1415</sup> Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 33 del 17.7.1984.

<sup>1416</sup> C.C. sentenza n. 412/1994 id. p. 1.2.

9, *Statuto, [...] art. 14 Statuto [...]*)<sup>1417</sup> e dichiara la norma impugnata costituzionalmente illegittima,<sup>1418</sup> affermando la competenza della Provincia autonoma in materia di organizzazione dei servizi pubblici relativi alla fornitura idrica.<sup>1419</sup>

Con l'art. 6 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2,<sup>1420</sup> 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. 1<sup>1421</sup> 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. 10<sup>1422</sup>; 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

---

<sup>1417</sup> C.C. sentenza n. 412/1994, punto 2 del c.i.d.

<sup>1418</sup> C.C. sentenza n. 412/1994, punto 4 del c.i.d.: "[...] nella parte in cui si estendono anche alle due Province autonome."

<sup>1419</sup> Confermato in seguito con sentenza C.C. n. 357/2010.

<sup>1420</sup> GU n. 226 del 25.9.1993.

<sup>1421</sup> Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 3 del 19.1.1993.

<sup>1422</sup> 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. 267<sup>1423</sup> ("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.<sup>1424</sup>

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. 448<sup>1425</sup> e poi dall'art. 14 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269<sup>1426</sup> e quindi modificato dall'art. 4, comma 234, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.<sup>1427</sup> 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-

---

<sup>1423</sup> Suppl. ord. n. 162 alla GU n. 227 del 28.9.2000.

<sup>1424</sup> cfr. C.C: sentenza n. 307/2009 p. 6.2. del c.i.d.

<sup>1425</sup> Suppl. ord. n. 285 alla GU n. 301 del 29.12.2001.

<sup>1426</sup> 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."*<sup>1428</sup>

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.<sup>1429</sup> 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*"<sup>1430</sup>; 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.<sup>1431</sup>

L'art 58 della l.r. 22 dicembre 2004, n. 7<sup>1432</sup> stabiliva che i servizi pubblici locali sarebbero stati disciplinati con legge provinciale nel rispetto degli obblighi imposti

<sup>1427</sup> Suppl. ord. n. 196 alla GU n. 299 del 27.12.2003.

<sup>1428</sup> C.C. sentenza n. 272/2004, punto 3 del c.i.d.

<sup>1429</sup> C.C. sentenza n. 272/2004, punto 3 del c.i.d.

<sup>1430</sup> C.C. sentenza n. 272/2004, punto 4 del c.i.d.

<sup>1431</sup> C.C. sentenza n. 272/2004, punto 4 del c.i.d.

<sup>1432</sup> Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 55 del 31.12.2004.

dalla normativa comunitaria".<sup>1433</sup> Il legislatore provinciale ha emanato pertanto la legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12<sup>1434</sup> 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

---

<sup>1433</sup> 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.

<sup>1434</sup> BUR n. 48 del 27.11.2007.

essere realizzata per l'ente che esercita il controllo<sup>1435</sup> e a tal fine la Corte di giustizia dell'UE stabilisce criteri sia quantitativi che qualitativi.<sup>1436</sup> 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.<sup>1437</sup> 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,<sup>1438</sup> 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.<sup>1439</sup>

*"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."*<sup>1440</sup>

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.<sup>1441</sup> 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-*

---

<sup>1435</sup> 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."*

<sup>1436</sup> 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.

<sup>1437</sup> C.C. sentenza n. 439/2008 id. p. 1.1.

<sup>1438</sup> C.C. sentenza n. 439/2008, punto 6 del c.i.d.

<sup>1439</sup> C.C. sentenza n. 439/2008 p. 7 e 7.1. del c.i.d.

<sup>1440</sup> 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,<sup>1442</sup> 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.<sup>1443</sup> 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.<sup>1444</sup>

L'art. 23*bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112<sup>1445</sup> 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.<sup>1446</sup> La disposizione venne però abrogata, in seguito a un referendum abrogativo, dall'art. 1, del DPR 18 luglio 2011, n. 113.<sup>1447</sup> 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,<sup>1448</sup> venne considerato annullato.

1449

---

<sup>1441</sup> cfr. C.C. sentenza n. 439/2008 id. p. 1.1.

<sup>1442</sup> Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 26 del 24.6.2008.

<sup>1443</sup> C.C. sentenza n. 439/2008, punto 4 del c.i.d.

<sup>1444</sup> Suppl.ord. n. 1 al BUR n. 1 del 5.1.2010.

<sup>1445</sup> 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).

<sup>1446</sup> cfr. Corte Cost. sentenza n. 307/2009 i.d. p. 6.2.

<sup>1447</sup> GU n. 167 del 20.7.2011.

<sup>1448</sup> GU n. 239 del 12.10.2010.

<sup>1449</sup> 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."*<sup>1450</sup>

Pertanto la Corte costituzionale, contrariamente alla giurisprudenza del momento,<sup>1451</sup> non escludeva che, oltre alla tutela della concorrenza,<sup>concorrenza</sup>, 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)."*<sup>1452</sup>

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,<sup>1453</sup> stabiliva che l'inquadramento dei singoli servizi pubblici in quanto fun-

<sup>1450</sup> C.C. sentenza n. 307/2009, punto 5.2 del c.i.d.

<sup>1451</sup> cfr. Corte Cost. sentenza n. 272/2004 i.d. p. 3.

<sup>1452</sup> 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.

<sup>1453</sup> 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<sup>con</sup> 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<sup>la competenza fondamentale</sup> 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 [...]."<sup>1454</sup>*

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

---

<sup>1454</sup> C.C. sentenza n. 325/2010, punto 7 del c.i.d.

<sup>1455</sup> 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 [...]."*<sup>1456</sup>

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.<sup>1457</sup> 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)."*<sup>1459</sup>

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*".<sup>1460</sup> Il Governo aveva fatto osservare che l'art. 8, n. 19, dello StA autorizzava solo l'assunzione dei servizi pubblici, non la loro regolamentazione:

<sup>1456</sup> Corte Cost. sentenza n. 325/2010 id p. 8.1.1.

<sup>1457</sup> Corte Cost. sentenza n. 325/2010 id p. 8.1.2.

<sup>1458</sup> Corte Cost. sentenza n. 325/2010 id punti 6 e 6.1.

<sup>1459</sup> C.C. sentenza n. 325/2010, punto 9.2 del c.i.d.

<sup>1460</sup> 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”[...].”<sup>1461</sup> 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.”<sup>1462</sup>*

La Corte costituzionale nella sentenza n. 165/2011 escludeva la disciplina del settore energetico<sup>1463</sup> 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 [...].”<sup>1464</sup>*

Con l’art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138<sup>1465</sup> 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.”*

---

<sup>1461</sup> C.C. sentenza n. 357/2010 id. p. 1.2.

<sup>1462</sup> C.C. sentenza n. 357/2010, punto 3.2 del c.i.d.

<sup>1463</sup> Per la competenza riferita al settore dell’energia vedere in dettaglio sub V.9.

<sup>1464</sup> C.C. sentenza n. 165/2011, punto 4 del c.i.d.

<sup>1465</sup> 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."*<sup>1466</sup>

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.<sup>1467</sup> L'art. 4, comma 8, del d.l. n. 95/2012<sup>1468</sup> 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)."*<sup>1469</sup>

L'art. 1, commi da 550 a 562, della legge 27 dicembre 2013, n. 147<sup>1470</sup> comprende misure di contenimento della spesa riferite ad aziende speciali, a enti e società a capitale esclusivamente pubblico o a partecipazione pubblica.

## D. Conclusioni

<sup>1466</sup> Corte Cost. sentenza n. 199/2012 id p. 5.2.1.

<sup>1467</sup> 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>

<sup>1468</sup> 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).

<sup>1469</sup> C.C. sentenza n. 233/2013, punto 2.1 del c.i.d.

<sup>1470</sup> 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 pubblici<sup>1471</sup> 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“.*<sup>1472</sup>

L'art. 1 della relativa norma di attuazione DPR 22 marzo 1974, n. 278,<sup>1473</sup> 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-

---

<sup>1471</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 161. Confronta anche le considerazioni sub V.7.

<sup>1472</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 160.

<sup>1473</sup> GU n. 196 del 26.7.1974.

ficato dall'art. 9 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267<sup>1474</sup>, 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. 773<sup>1475</sup>: 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,<sup>1476</sup> 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,<sup>1477</sup> e in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, ad *"attività [...] riferite alla pratica turistica, ovvero attività economiche*

---

<sup>1474</sup> Suppl. ord. n. 69 alla GU n. 94 del 22.4.1992.

<sup>1475</sup> TU delle leggi di pubblica sicurezza, Suppl. ord. alla GU del Regno d'Italia n. 146 del 26.6.1931.

<sup>1476</sup> GU n. 283 del 4.12.1989.

<sup>1477</sup> 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,<sup>1478</sup> 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 [...]."<sup>1479</sup>*

L'art. 56 DPR n. 616/1977 così dispone:

<sup>1478</sup> Suppl. ord. alla GU n. 19 del 22.1.1972.

<sup>1479</sup> 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.<sup>1480</sup> 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.<sup>1481</sup>

Mentre la relativa norma di attuazione al primo Statuto di autonomia, DPR 27 marzo 1952, n. 354,<sup>1482</sup> prevedeva una competenza statale per la disciplina delle classificazioni, delle tariffe e delle limitazioni alberghiere, che fu dichiarata conforme al dettato costituzionale,<sup>1483</sup> 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.”<sup>1484</sup>*

Il legislatore provinciale emanò numerose leggi a disciplina della materia turismo e industria alberghiera, tra cui: legge provinciale 23 agosto 1973, n. 25,<sup>1485</sup> "Impiego dei fondi destinati all'attività turistica"; legge provinciale 6 settembre 1976,

<sup>1480</sup> Vedi al riguardo le osservazioni sub III.3.B.

<sup>1481</sup> Cfr. in merito sub V.11.

<sup>1482</sup> GU n. 99 del 28.4.1952.

<sup>1483</sup> Corte cost. sentenza n. 15/1956.

<sup>1484</sup> Corte cost. sentenza n. 70/1981, punto 2 del c.i.d.

<sup>1485</sup> BUR n. 39 del 11.9.1973.

n. 41,<sup>1486</sup> "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,<sup>1487</sup> "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. 17<sup>1488</sup>; legge provinciale 26 febbraio 1981, n. 6,<sup>1489</sup> "Ordinamento piste da sci"; legge provinciale 18 giugno 1981, n. 15,<sup>1490</sup> "Classificazione delle aziende alberghiere"; legge provinciale 15 gennaio 1982, n. 3,<sup>1491</sup> "Disciplina dell'attività di affittacamere"; legge provinciale 7 giugno 1982, n. 22,<sup>1492</sup> "Disciplina dei rifugi alpini - Provvidenze a favore del patrimonio alpinistico provinciale"; legge provinciale 3 agosto 1983, n. 27,<sup>1493</sup> "Pubblicità dei prezzi degli esercizi alberghieri"; legge provinciale 22 ottobre 1984, n. 12,<sup>1494</sup> "Disciplina dell'insegnamento dello sci"; legge provinciale 8 gennaio 1985, n. 4,<sup>1495</sup> "Contributi a favore delle organizzazioni turistiche".

Il legislatore nazionale, con legge 17 maggio 1983, n. 217,<sup>1496</sup> 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*

---

<sup>1486</sup> BUR n. 46 del 26.10.1976.

<sup>1487</sup> BUR n. 43 del 5.9.1978.

<sup>1488</sup> BUR n. 1 del 2.1.1979 e BUR n. 21 del 11.5.1982.

<sup>1489</sup> BUR n. 17 del 31.03.1981.

<sup>1490</sup> BUR n. 34 del 7.7.1981.

<sup>1491</sup> BUR n. 5 del 26.1.1982.

<sup>1492</sup> BUR n. 27 del 15.6.1982.

<sup>1493</sup> BUR n. 42 del 16.8.1983.

<sup>1494</sup> BUR n. 52 del 30.10.1984.

<sup>1495</sup> BUR n. 4 del 22.1.1985.

<sup>1496</sup> 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."<sup>1497</sup> Questi motivi „soccorrono, altresì, per ritenere l'infondatezza delle questioni che vertono sulla ripartizione ed utilizzazione dei fondi (artt. 14 e 15)."<sup>1498</sup>*

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"*

---

<sup>1497</sup> Corte cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.1 del c.i.d.

<sup>1498</sup> 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.”<sup>1499</sup>*

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).”<sup>1500</sup>*

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.”<sup>1501</sup>*

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.”<sup>1502</sup>*

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*

<sup>1499</sup> Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.1. del c.i.d.

<sup>1500</sup> Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.3. del c.i.d.

<sup>1501</sup> Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.3. del c.i.d.

<sup>1502</sup> 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.*<sup>1503</sup>

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)<sup>1504</sup> .<sup>1505</sup>

La Provincia autonoma di Bolzano, con legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 57,<sup>1506</sup> ha emanato la disciplina e lo sviluppo dell'agriturismo e con legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58,<sup>1507</sup> 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"*<sup>1508</sup>, si

---

<sup>1503</sup> Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.5. del c.i.d.

<sup>1504</sup> Per queste considerazioni vedi Corte cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.3 del c.i.d.

<sup>1505</sup> Corte Cost. sentenza n. 195/1986, punto 3.4.7. del c.i.d.

<sup>1506</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 57 del 20.12.1988.

<sup>1507</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 57 del 20.12.1988.

<sup>1508</sup> 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,<sup>1509</sup> 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.<sup>1510</sup>

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.<sup>1511</sup> 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.*<sup>1512</sup>

---

<sup>1509</sup> GU n. 9 del 12.1.1989.

<sup>1510</sup> Corte cost. sentenza n. 372/1989, punto 6 del c.i.d.

<sup>1511</sup> GU n. 64 del 16.3.1991.

<sup>1512</sup> 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.”<sup>1513</sup>*

Con legge provinciale 8 agosto 1991, n. 22,<sup>1514</sup> 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,<sup>1515</sup> 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).

<sup>1513</sup> Corte cost. sentenza n. 360/1991, punto 3 del c.i.d.

<sup>1514</sup> 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.<sup>1516</sup>

Il legislatore nazionale decretò la liberalizzazione dei prezzi del settore turistico con l'art. 1, comma 1, della legge 25 agosto 1991, n. 284.<sup>1517</sup> 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.”<sup>1518</sup>*

Inoltre furono dichiarati costituzionalmente conformi anche l'articolo 1, comma 2, della legge n. 284/1991<sup>1519</sup> e l'art. 1, commi 3 e 4 della legge n. 284/1991,<sup>1520</sup>

---

<sup>1515</sup> BUR n. 57 del 24.12.1991.

<sup>1516</sup> Corte cost. sentenza n. 372/1989, punti 6 e 7 del c.i.d., relativi alla Provincia autonoma di Trento.

<sup>1517</sup> GU n. 205 del 2.9.1991.

<sup>1518</sup> Corte cost. sentenza n. 188/1992, punto 4 del c.i.d.

<sup>1519</sup> Corte cost. sentenza n. 188/1992, punto 6 del c.i.d.

<sup>1520</sup> 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].<sup>1521</sup>

## **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,<sup>1522</sup> recante "Riordinamento delle organizzazioni turistiche" e il relativo regolamento di esecuzione, d.p.p. n. 39 del 25 novembre 1992.<sup>1523</sup>

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,<sup>1524</sup> 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,<sup>1525</sup> 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,<sup>1526</sup> 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

---

<sup>1521</sup> Corte cost. sentenza n. 188/1992, punto 7 del c.i.d.

<sup>1522</sup> BUR n. 36 del 1.9.1992.

<sup>1523</sup> BUR n. 5 del 2.2.1993.

<sup>1524</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 36 del 1.9.1998.

<sup>1525</sup> BUR n. 19 del 27.4.1993.

<sup>1526</sup> 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,<sup>1527</sup> 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,<sup>1528</sup> a livello nazionale ci fu anche un riordinamento della materia turismo con decreto-legge 29 marzo 1995, n. 97.<sup>1529</sup> 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. 425/1995<sup>1530</sup> 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"*<sup>1531</sup>.

---

<sup>1527</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 25 del 23.5.1995.

<sup>1528</sup> Vedi <http://www.cortedicassazione.it/corte-di-cassazione/it/referendum.page> (consultata il 25.11.2014).

<sup>1529</sup> 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).

<sup>1530</sup> Cfr. la sentenza n. 564/1988 relativa al DPR 11.3.1980, applicabile fino a quel momento.

<sup>1531</sup> 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 attuazione<sup>1532</sup> – 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 [...]”*<sup>1533</sup>

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,<sup>1534</sup> 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,<sup>1535</sup> l'art. 46 del d.lgs. n. 112/21998 abroga tra l'altro l'art. 123 del regio decreto n. 773/1931, co-

---

<sup>1532</sup> Corte cost. sentenza n. 425/1995, punto 5 del c.i.d.

<sup>1533</sup> Corte cost. sentenza n. 425/1995, punto 4 del c.i.d.

<sup>1534</sup> Suppl. ord. n. 140 alla GU n. 197 del 23.8.1996.

<sup>1535</sup> 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,<sup>1536</sup> 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,<sup>1537</sup> 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,<sup>1538</sup> 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-

---

<sup>1536</sup> Suppl. ord. n. 80 alla GU n. 95 del 24.4.1998.

<sup>1537</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 10 del 6.3.2001.

<sup>1538</sup> 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.<sup>1539</sup>

### 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 2001<sup>1540</sup> e nella relativa sentenza della Corte costituzionale<sup>1541</sup>:

*„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 [...].”<sup>1542</sup>*

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 [...]”<sup>1543</sup>*

---

<sup>1539</sup> Corte cost. sentenza n. 197/2003, punto 3 del c.i.d.

<sup>1540</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 settembre 2002, GU n. 225 del 25.9.2002.

<sup>1541</sup> Vedi, al riguardo, anche Corte cost. – sentenze n. 214/2006 e n. 76/2009.

<sup>1542</sup> Corte cost. sentenza n. 197/2003, punto 4 del c.i.d.

<sup>1543</sup> 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.<sup>1544</sup>

Con l'art.1, comma 1, della norma di attuazione d.lgs. 18 giugno 2002, n. 139,<sup>1545</sup> 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).“<sup>1546</sup>*

---

<sup>1544</sup> Cfr. ad esempio Corte Cost. sentenza n. 88/2007, punto 8 del c.i.d.

<sup>1545</sup> GU n. 159 del 9.7.2002.

<sup>1546</sup> Corte cost. sentenza n. 76/2009, punto 2 del c.i.d.

In questa<sup>1547</sup> e in altre sentenze<sup>1548</sup> 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,<sup>1549</sup> (sentenza della Corte cost. n. 214/2006) e nell'art. 1, commi 583 segg., della legge 23 dicembre 2005, n. 266,<sup>1550</sup> (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.<sup>1551</sup> 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.<sup>1552</sup>

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.<sup>1553</sup>

---

<sup>1547</sup> Corte cost. sentenza n. 76/2009, punto 2 del c.i.d.

<sup>1548</sup> Corte cost. sentenze n. 94/2008 punto 6 del c.i.d.; n. 13/2009 punto 2 del c.i.d..

<sup>1549</sup> 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).

<sup>1550</sup> Suppl. ord. n. 211 alla GU n. 302 del 29.12.2005.

<sup>1551</sup> Corte cost. sentenza n. 214/2006, punto 8 del c.i.d.

<sup>1552</sup> Corte cost. sentenza n. 214/2006, punto 9 del c.i.d.

<sup>1553</sup> Corte cost. sentenza n. 88/2007, punto 11 del c.i.d.

A livello provinciale, con legge provinciale 20 febbraio 2002, n. 3,<sup>1554</sup> fu emanata la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e con legge provinciale 23 luglio 2007, n. 6,<sup>1555</sup> 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,<sup>1556</sup> e la Corte costituzionale aveva dichiarato anticostituzionali alcune disposizioni della legge in base alla competenza esclusiva delle Regioni,<sup>1557</sup> la Provincia emanò con legge provinciale 19 settembre 2008, n. 7,<sup>1558</sup> 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.<sup>1559</sup>

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*

---

<sup>1554</sup> Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 10 del 5.3.2002.

<sup>1555</sup> Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 32 del 7.8.2007.

<sup>1556</sup> GU n. 63 del 16.3.2006.

<sup>1557</sup> Corte cost. - sentenza n. 339/2007.

<sup>1558</sup> BUR n. 40 del 30.9.2008.

<sup>1559</sup> Riguardo all'alpicoltura vedi sub IV.16.

*uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario.*<sup>1560</sup>

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"*.<sup>1561</sup>

La legge provinciale 23 novembre 2010, n. 14,<sup>1562</sup> con il relativo regolamento di esecuzione, d.p.p. 12 gennaio 2012, n. 3,<sup>1563</sup> riguarda l'ordinamento delle aree sciabili attrezzate.

Con d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79,<sup>1564</sup> 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."*<sup>1565</sup>

Anche in merito al rapporto tra delega e decreto legislativo la Corte costituzionale rileva dei difetti:

---

<sup>1560</sup> Corte cost. sentenza n. 222/2008, punto 7 del c.i.d.

<sup>1561</sup> *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.

<sup>1562</sup> BUR n. 48 del 30.11.2010.

<sup>1563</sup> BUR n. 24 del 24.1.2012.

<sup>1564</sup> Suppl. ord. n. 139 alla GU n. 129 del 6.6.2011.

<sup>1565</sup> 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."<sup>1566</sup>*

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.<sup>1567</sup> Per questo motivo la maggioranza delle disposizioni impugnate dalle regioni viene dichiarata anticostituzionale.<sup>1568</sup> 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.<sup>1569</sup> Lo stesso vale anche per le nuove disposizioni sulla classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive,<sup>1570</sup> sulla pubblicità dei prezzi<sup>1571</sup> o sulle agenzie di viaggio.<sup>1572</sup>

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-*

<sup>1566</sup> Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 5.7 del c.i.d.

<sup>1567</sup> Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6 del c.i.d.

<sup>1568</sup> Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.1 del c.i.d.

<sup>1569</sup> Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.5 del c.i.d.

<sup>1570</sup> Art. 10 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79/2011; Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.7 del c.i.d.

<sup>1571</sup> 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.

<sup>1572</sup> 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 [...].*<sup>1573</sup>

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.<sup>1574</sup> 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.»*<sup>1575</sup>

La legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9,<sup>1576</sup> riguarda il finanziamento in materia di turismo e introduce le imposte previste dall'art. 72 StA,<sup>1577</sup> 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,<sup>1578</sup> 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).

---

<sup>1573</sup> Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.4 del c.i.d.

<sup>1574</sup> Corte cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.15 del c.i.d.

<sup>1575</sup> C. cost. sentenza n. 80/2012, punto 6.19 del c.i.d.

<sup>1576</sup> BUR n. 22 del 29.5.2012.

<sup>1577</sup> Riguardo all'art. 72 StA cfr. sub III.8.B.

<sup>1578</sup> BUR n. 6 del 5.2.2013.

La legge provinciale 5 dicembre 2012, n. 21,<sup>1579</sup> 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).”<sup>1580</sup>*

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. 7<sup>1581</sup>. 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,<sup>1582</sup> (“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

---

<sup>1579</sup> BUR n. 50 del 11.12.2012.

<sup>1580</sup> Corte cost. sentenza n. 311/2013, punto 3 del c.i.d.

<sup>1581</sup> 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,<sup>1583</sup>, 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

---

<sup>1582</sup> GU n. 194 del 20.08.2013.

<sup>1583</sup> 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,<sup>1584</sup> 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.

---

<sup>1584</sup> 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),<sup>1585</sup> tutela del paesaggio (art. 8, comma 1, n. 6, StA),<sup>1586</sup> usi civici (art. 8, comma 1, n. 7, StA),<sup>1587</sup> minime proprietà colturali e ordinamento dei masi chiusi (art. 8, comma 1, n. 8, StA),<sup>1588</sup> caccia e pesca (art. 8, comma 1, n. 15, StA)<sup>1589</sup> nonché alpicoltura (art. 8, comma 1, n. 16, StA).<sup>1590</sup>

Con DPR 20 gennaio 1973, n. 115,<sup>1591</sup> sono stati trasferiti alle Province autonome di Trento e di Bolzano i beni attinenti all'agricoltura e alle foreste,<sup>1592</sup> che erano di proprietà dello Stato, nonché le foreste,<sup>1593</sup> che facevano parte del patrimonio della Regione.

---

<sup>1585</sup> Per ulteriori dettagli vedi sub IV 5.

<sup>1586</sup> Per ulteriori dettagli vedi sub IV 6.

<sup>1587</sup> Per ulteriori dettagli vedi sub IV 7.

<sup>1588</sup> Per ulteriori dettagli vedi sub IV 8.

<sup>1589</sup> Per ulteriori dettagli vedi sub IV 15.

<sup>1590</sup> Per ulteriori dettagli vedi sub IV 16.

<sup>1591</sup> Suppl. ord. alla GU n. 101 del 18.4.1973.

<sup>1592</sup> Art. 8, comma 1, lett. c), del DPR 115/1973.

<sup>1593</sup> 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.<sup>1594</sup> 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;<sup>1595</sup>*
- 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;<sup>1596</sup>*
- 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;<sup>1597</sup>*
- 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.<sup>1598</sup>

*"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*

<sup>1594</sup> GU n. 196 del 26.7.1974.

<sup>1595</sup> Vedi anche C. cost. – sentenze n. 304 CID pt. 2.4; n. 433/1987 CID pt. 1.1.

<sup>1596</sup> Vedi anche C. cost. – sentenza n. 745/1988 CID pt. 3.4.

<sup>1597</sup> Vedi anche C. cost. – sentenza n. 965/1988 CID pt. 4.

<sup>1598</sup> 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,<sup>1599</sup> le foreste,<sup>1600</sup> la promozione e agevolazione di produzioni agricole,<sup>1601</sup> i consorzi di bonifica,<sup>1602</sup> la difesa contro le malattie delle piante coltivate<sup>1603</sup> nonché l'assistenza agli utenti di motori agricoli.<sup>1604</sup>

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 fondiario<sup>1605</sup> alla data del 1992, si rinvia alla legge provinciale 11 giu-

---

<sup>1599</sup> Art. 67 del DPR 616/1977.

<sup>1600</sup> Art. 69 del DPR 616/1977.

<sup>1601</sup> Art. 72 del DPR 616/1977.

<sup>1602</sup> Art. 73 del DPR 616/1977.

<sup>1603</sup> Art. 74 del DPR 616/1977.

<sup>1604</sup> Art. 76 del DPR 616/1977.

<sup>1605</sup> 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.<sup>1606</sup> 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.<sup>1607</sup> 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,<sup>1608</sup> 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."*

---

<sup>1606</sup> BUR n. 34 del 8.7.1975.

<sup>1607</sup> GU del Regno d'Italia n. 79 del 4.4.1933.

<sup>1608</sup> 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.<sup>1609</sup>

Sulla base di queste disposizioni sono state emanate, con legge provinciale 3 novembre 1975, n. 53,<sup>1610</sup> delle norme per configurare la competenza in questione. Va sottolineato l'istituzione del Centro provinciale di sperimentazione agraria e forestale Laimburg,<sup>1611</sup> a cui sono stati attribuiti compiti assai estesi.<sup>1612</sup> Un'ulteriore configurazione dell'autonoma sfera di competenza è intervenuta con legge provinciale 23 marzo 1981, n. 8,<sup>1613</sup> 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.<sup>1614</sup>

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*),<sup>1615</sup> 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;<sup>1616</sup> in palese contrasto con l'articolo 9 del DPR 279/1974 detta legge ha, tra l'altro, affi-

---

<sup>1609</sup> Art. 13 del DPR 279/1974.

<sup>1610</sup> BUR n. 57 del 20.11.1975.

<sup>1611</sup> Art. 3 della l.p. 53/1975.

<sup>1612</sup> 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.*"

<sup>1613</sup> BUR n. 20 del 14.4.1981.

<sup>1614</sup> Art. 9, comma 2, del DPR 279/1974.

<sup>1615</sup> GU n. 24 del 29.1.1991.

<sup>1616</sup> 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,<sup>1617</sup> 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»."*<sup>1618</sup>

Di conseguenza sono applicabili alle Province autonome solo quelle disposizioni della legge 30/1991 che sono direttamente attuative della normativa comunitaria.<sup>1619</sup> 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,<sup>1620</sup> sono stati introdotti provvedimenti urgenti per la zootecnia, prevedendo in primo luogo premi, contributi e aiuti; con legge provinciale 26 luglio 1978, n. 37,<sup>1621</sup> è stata regolamentata la fecondazione artificiale degli animali; con legge provinciale 12 gennaio 1983, n. 3,<sup>1622</sup> 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,<sup>1623</sup> 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. 24<sup>1624</sup>), le misure di emergenza in agricoltura (legge

---

<sup>1617</sup> C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 3.

<sup>1618</sup> C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 3.

<sup>1619</sup> C. cost. – sentenza n. 349/1991 CID pt. 3.

<sup>1620</sup> BUR n. 8 del 4.2.1975.

<sup>1621</sup> BUR n. 43 del 5.9.1978.

<sup>1622</sup> BUR n. 4 del 25.1.1983.

<sup>1623</sup> BUR n. 32 del 18.07.1989.

<sup>1624</sup> BUR n. 44 del 26.09.1972.

provinciale 29 novembre 1973, n. 83<sup>1625</sup>), gli interventi a favore dell'agricoltura (legge provinciale 11 gennaio 1974, n. 11<sup>1626</sup>), i sussidi a favore di associazioni agrarie di mutua assicurazione bestiame (legge provinciale 11 novembre 1974, n. 20<sup>1627</sup>), i provvedimenti urgenti per la zootecnia (legge provinciale 11 gennaio 1975, n. 2<sup>1628</sup>), l'istituzione di un fondo di rotazione per la zootecnia e la meccanizzazione agricola (legge provinciale 22 maggio 1980, n. 12<sup>1629</sup>), la difesa dalle avversità atmosferiche (legge provinciale 16 aprile 1985, n. 8<sup>1630</sup>) ed i provvedimenti di assistenza creditizia per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice (legge provinciale 10 dicembre 1987, n. 31<sup>1631</sup>).

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,<sup>1632</sup> 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.<sup>1633</sup> Con la legge 984/1977 fu istituito il *Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare*,<sup>1634</sup> 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.<sup>1635</sup>

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."*<sup>1636</sup>

---

<sup>1625</sup> BUR n. 54 del 18.12.1973.

<sup>1626</sup> BUR n. 5 del 29.1.1974.

<sup>1627</sup> BUR n. 56 del 03.12.1974.

<sup>1628</sup> BUR n. 8 del 4.2.1975.

<sup>1629</sup> BUR n. 31 del 10.6.1980.

<sup>1630</sup> BUR n. 20 del 30.4.1985.

<sup>1631</sup> BUR n. 57 del 22.12.1987.

<sup>1632</sup> GU n. 8 del 9.1.1978.

<sup>1633</sup> 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."*

<sup>1634</sup> L'art. 2 della legge 984/1977 parla del *Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare (CIPAA)*.

<sup>1635</sup> Art. 3 della legge 984/1977.

<sup>1636</sup> 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.<sup>1637</sup> 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.<sup>1638</sup> 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."<sup>1639</sup>*

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*),<sup>1640</sup> 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-*

<sup>1637</sup> GU n. 216 del 7.8.1981.

<sup>1638</sup> 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.

<sup>1639</sup> C. cost. – sentenza n. 357/1985 CID pt. 5.

<sup>1640</sup> GU n. 98 del 28.4.1990.

*sentano lesivi delle attribuzioni spettanti, in materia di agricoltura, alle Regioni ed alle Province autonome.*<sup>1641</sup>

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,<sup>1642</sup> 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 erogazione<sup>1643</sup> nonché la destinazione del contributo.<sup>1644</sup> 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.<sup>1645</sup> Una simile limitazione può avvenire soltanto per legge ed è consentita solo ove ricorra un interesse nazionale.<sup>1646</sup>

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.<sup>1647</sup> Con legge provinciale 30 marzo 1988, n. 12,<sup>1648</sup> sono state emanate delle norme per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di prodotti vitivinicoli. Il controllo e la

---

<sup>1641</sup> C. cost. – sentenza n. 116/1991 CID pt. 6.

<sup>1642</sup> GU n. 279 del 29.11.1990.

<sup>1643</sup> Art. 2 del decreto 351/1990.

<sup>1644</sup> Art. 3 del decreto 351/1990.

<sup>1645</sup> 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."

<sup>1646</sup> C. cost. – sentenza n. 204/1991 CID pt. 3.

<sup>1647</sup> C. cost. – sentenza n. 745/1988 CID pt. 3.2.

<sup>1648</sup> 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.<sup>1649</sup>

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.<sup>1650</sup>

Per quanto concerne la configurazione di detta materia, va sottolineata l'istituzione, operata con legge provinciale 17 ottobre 1981, n. 28,<sup>1651</sup> 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 foreste<sup>1652</sup> della Provincia autonoma di Bolzano,<sup>1653</sup> la difesa del suolo, il mantenimento e il ripristino dell'equilibrio idrogeologico e bioecologico,<sup>1654</sup> la formazione di riserve di legname nonché la lavorazione e commercializzazione del legname prodotto,<sup>1655</sup> la promozione di attività di ricerca, studio e istruzione nonché l'organizzazione della formazione e dell'aggiornamento del personale forestale e degli operai forestali.<sup>1656</sup>

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.<sup>1657</sup> In questo contesto va sottolineato l'art. 10 del DPR 279/1974, se-

---

<sup>1649</sup> Art. 1 della l.p. 12/1988.

<sup>1650</sup> Art. 14 del DPR 279/1974.

<sup>1651</sup> BUR n. 54 del 3.11.1981.

<sup>1652</sup> Per un completo elenco del patrimonio dato in gestione all'Azienda provinciale foreste e demanio vedi l'art. 3 della l.p. 28/1981.

<sup>1653</sup> Art. 2, comma 1, lettera a), della l.p. 28/1981.

<sup>1654</sup> Art. 2, comma 1, lettera b), della l.p. 28/1981.

<sup>1655</sup> Art. 2, comma 1, lettera c), della l.p. 28/1981.

<sup>1656</sup> Art. 2, comma 1, lettera d), della l.p. 28/1981.

<sup>1657</sup> 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.<sup>1658</sup> Inoltre, in caso di inerzia, è ammissibile un intervento dello Stato mediante l'esercizio del suo potere sostitutivo.<sup>1659</sup>

## 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,<sup>1660</sup> la direttiva 92/102/CEE del Consiglio, del 27 novembre 1992,<sup>1661</sup> 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,<sup>1662</sup> 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.<sup>1663</sup>

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,<sup>1664</sup> 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."*

<sup>1658</sup> 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.

<sup>1659</sup> C. cost. – sentenza n. 433/1987 CID pt. 2.1; vedi, in generale, sub III 1.A.

<sup>1660</sup> BUR n. 24 del 16.5.1995.

<sup>1661</sup> GUUE n. 355/32 del 5.12.1992.

<sup>1662</sup> GU n. 75 del 1.4.1997.

<sup>1663</sup> 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.<sup>1665</sup>

L'incentivazione dell'agricoltura è stata regolata per la prima volta in modo organico con legge provinciale 14 dicembre 1998, n. 11.<sup>1666</sup> 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.<sup>1667</sup> 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,<sup>1668</sup> 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,<sup>1669</sup> (di seguito denominata Ordinaro forestale), recante una copiosa e organica disciplina finalizzata alla tutela dei terreni e, in particolare,

---

<sup>1664</sup> GU n. 5 del 8.1.2001.

<sup>1665</sup> 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."

<sup>1666</sup> BUR n. 54 del 29.12.1998.

<sup>1667</sup> Art. 1, comma 1, della l.p. 11/1998.

<sup>1668</sup> Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 57 del 28.12.1999.

<sup>1669</sup> 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,<sup>1670</sup> la trasformazione di boschi in altre forme di utlizzazione,<sup>1671</sup> la gestione dei patrimoni silvo-pastorali degli enti e dei privati,<sup>1672</sup> nonché la tutela del bosco.<sup>1673</sup> Infine, l'Ordinamento forestale contiene anche disposizioni sul personale forestale, disciplinandone chiaramente le attribuzioni,<sup>1674</sup> la competenza territoriale<sup>1675</sup> e le funzioni.<sup>1676</sup>

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 alimentari<sup>1677</sup> di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 220.<sup>1678</sup> 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.<sup>1679</sup> 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.<sup>1680</sup> Infine, anche la promozione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura rientra, in linea di principio, tra le competenze riservate alla Provincia autonoma.<sup>1681</sup>

### C. Sviluppi dal 2001 in poi

---

<sup>1670</sup> Artt. 1-4 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1671</sup> Artt. 5-8 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1672</sup> Artt. 13-21 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1673</sup> Artt. 24-29 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1674</sup> Art. 57 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1675</sup> Art. 58 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1676</sup> Art. 59 dell'Ordinamento forestale.

<sup>1677</sup> GUCE 1991 L 198, 1.

<sup>1678</sup> Suppl. ord. alla GU n. 129 del 5.6.1995.

<sup>1679</sup> C. cost. – sentenza n. 126/1996 CID pt. 6.1f.

<sup>1680</sup> C. cost. – sentenza n. 398/1998 CID pt. 12.

<sup>1681</sup> 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.<sup>1682</sup>

Con legge provinciale 20 gennaio 2003, n. 3,<sup>1683</sup> 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.<sup>1684</sup> 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.<sup>1685</sup>

---

<sup>1682</sup> 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.

<sup>1683</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 6 del 11.2.2003.

<sup>1684</sup> GUUE n. 198 del 22.7.1991.

<sup>1685</sup> Art. 1 della l.p. 3/2003.

Al rafforzamento dell'agricoltura ha contribuito inoltre la legge provinciale 16 giugno 2010, n. 8,<sup>1686</sup> che reca norme per la promozione dei prodotti agricoli e agro-alimentari di prossimità.

Con legge provinciale 28 settembre 2009, n. 5,<sup>1687</sup> le disposizioni vigenti in materia di bonifica sono state accorpate in una nuova organica legge.

Con legge provinciale 15 maggio 2013, n. 6,<sup>1688</sup> 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.<sup>1689</sup> 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,<sup>1690</sup> 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.<sup>1691</sup> Detto regolamento è stato adottato con decreto del Presidente della Provincia 16 maggio 2012, n. 16.<sup>1692</sup>

In materia di igiene degli alimenti, con legge provinciale 22 gennaio 2001, n. 1,<sup>1693</sup> 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.<sup>1694</sup> La legge provinciale

---

<sup>1686</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 26 del 29.6.2010.

<sup>1687</sup> Suppl. ord. n. 3 al BUR n. 43 del 20.10.2009.

<sup>1688</sup> BUR n. 21 del 21.5.2013.

<sup>1689</sup> Art. 1, comma 1, della l.p. 6/2013.

<sup>1690</sup> BUR n. 32 del 7.8.2007.

<sup>1691</sup> Art. 21/bis della l.p. 9/1995, inserito dall'art. 31 della l.p. 6/2007.

<sup>1692</sup> 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,<sup>1695</sup> attua la direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001,<sup>1696</sup> 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

---

<sup>1693</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 6 del 6.2.2001.

<sup>1694</sup> BUR n. 48 del 28.11.2006.

<sup>1695</sup> BUR n. 4 del 25.1.2011.

<sup>1696</sup> 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.<sup>1697</sup>

---

<sup>1697</sup> 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.<sup>1698</sup> 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-*

---

<sup>1698</sup> 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.<sup>1699</sup> 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).<sup>1700</sup> Il relativo quadro normativo è stato delineato dalla Provincia autonoma con la legge provinciale 23 marzo 1982, n. 7.<sup>1701</sup>

---

<sup>1699</sup> 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).

<sup>1700</sup> I commi 4-6 contengono ulteriori prescrizioni relative alla procedura per i suddetti provvedimenti integrativi della Provincia e alla liquidazione dell'indennizzo statale.

<sup>1701</sup> 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,<sup>1702</sup> fu successivamente integrata da una serie di leggi specifiche. A tale proposito va sottolineata, in particolare, la legge 22 ottobre 1971, n. 865,<sup>1703</sup> 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 865/1971<sup>1704</sup> 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.<sup>1705</sup> 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*

<sup>1702</sup> Espropriazioni per causa di utilità pubblica (GU n. 158 del 8.7.1865).

<sup>1703</sup> 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).

<sup>1704</sup> Così modificato dall'art. 14 della legge n. 10/1977, Norme per la edificabilità dei suoli (GU n. 27 del 29.1.1977).

<sup>1705</sup> 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.[...]*<sup>1706</sup>

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.<sup>1707</sup> 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.<sup>1708</sup>

## **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 idroelettrico<sup>1709</sup> e in materia di viabilità.<sup>1710</sup>

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-*

<sup>1706</sup> C. cost. – sentenza n. 231/1984 CID pt. 3a. Vedi, al riguardo, anche C. cost. – sentenza n. 530/1988 CID pt. 3 ss.

<sup>1707</sup> *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).

<sup>1708</sup> Recante “Espropriazioni per causa di pubblica utilità per tutte le materie di competenza provinciale”, BUR n. 19 del 30.4.1991.

<sup>1709</sup> 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.

<sup>1710</sup> 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.*<sup>1711</sup>

L'adeguamento della norma alle prescrizioni nazionali è avvenuto con l'art. 18 della legge provinciale 30 gennaio 1997, n. 1.<sup>1712</sup>

### **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,<sup>1713</sup> 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.*

---

<sup>1711</sup> C. cost. – sentenza n. 80/1996 CID pt. 3.

<sup>1712</sup> 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.

<sup>1713</sup> 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.<sup>1714</sup> 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.<sup>1715</sup> 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'uomo<sup>1716</sup> – che l'art. 5-bis del decreto legge 333/1992 viola l'art. 117, comma 1, Cost ovvero i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.<sup>1717</sup> 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.<sup>1718</sup>

---

<sup>1714</sup> 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).

<sup>1715</sup> 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.

<sup>1716</sup> 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.

<sup>1717</sup> C. cost. – sentenza n. 348/2007 CID pt. 4 e 4.1.

<sup>1718</sup> 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.<sup>1719</sup>

#### **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.<sup>1720</sup>

---

<sup>1719</sup> *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.

<sup>1720</sup> 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. 280<sup>1721</sup>.

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,<sup>1722</sup> (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.<sup>1723</sup> Per

---

<sup>1721</sup> 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.

<sup>1722</sup> *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati* (GU n. 125 del 1.6.1949).

<sup>1723</sup> 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.<sup>1724</sup> 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,<sup>1725</sup> 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.<sup>1726</sup>

A livello statale i compiti delle commissioni sono stati disciplinati con legge 28 febbraio 1987, n. 56;<sup>1727</sup> 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.<sup>1728</sup>

La Provincia ha esercitato la relativa potestà legislativa, disciplinando con legge provinciale 20 giugno 1980, n. 19,<sup>1729</sup> la commissione provinciale per l'impiego e con legge provinciale 7 dicembre 1983, n. 49,<sup>1730</sup> 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).

<sup>1724</sup> 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.

<sup>1725</sup> *Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore* (GU n. 243 del 7.9.1977).

<sup>1726</sup> C. cost. sentenza n. 734/1988, CID pt. 4 .

<sup>1727</sup> *Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro* (GU n. 51 del 3.3.1987).

<sup>1728</sup> Art. 29 della legge n. 56/1987.

<sup>1729</sup> Istituzione della commissione provinciale per l'impiego, BUR n. 36 del 8.7.1980.

<sup>1730</sup> 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,<sup>1731</sup> escludendo qualsiasi distinzione basata sull'appartenenza ad un gruppo linguistico o sull'anzianità di residenza,<sup>1732</sup> contengono anche disposizioni speciali relative alla richiesta da parte dei datori di lavoro di determinate categorie di lavoratori.<sup>1733</sup> In questo contesto è importante segnalare che con la riforma del collocamento, avvenuta con legge 23 luglio 1991, n. 223,<sup>1734</sup> 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.<sup>1735</sup> 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,<sup>1736</sup> e legge provinciale 17 aprile 1986, n. 14.<sup>1737</sup>

---

<sup>1731</sup> In attuazione della misura del Pacchetto n. 82.

<sup>1732</sup> Articolo 10, comma 3, StA e articolo 5, comma 1, del DPR n. 280/1974.

<sup>1733</sup> Art 5, comma 2, e art. 6 del DPR n. 280/1974.

<sup>1734</sup> *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).

<sup>1735</sup> 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.

<sup>1736</sup> 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,<sup>1738</sup> 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.<sup>1739</sup> Le disposizioni normano inoltre il passaggio delle relative proprietà<sup>1740</sup> e del personale<sup>1741</sup>. 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,<sup>1742</sup> 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,<sup>1743</sup> 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.<sup>1744</sup>

---

<sup>1737</sup> Istituzione dell'Osservatorio del mercato del lavoro, BUR n. 18 del 29.4.1986.

<sup>1738</sup> 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).

<sup>1739</sup> Art. 9-bis, comma 1, del DPR n. 280/1974.

<sup>1740</sup> Art. 9-bis, comma 2, del DPR n. 280/1974.

<sup>1741</sup> Art. 9-bis, commi 4-7, del DPR n. 280/1974.

<sup>1742</sup> *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).

<sup>1743</sup> *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).

<sup>1744</sup> *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,<sup>1745</sup> 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.<sup>1746</sup> Con legge 12 marzo 1999, n. 68,<sup>1747</sup> 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.<sup>1748</sup> Ulteriori modifiche e semplificazioni furono inoltre introdotte con d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181.<sup>1749</sup>

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.<sup>1750</sup> 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-

---

<sup>1745</sup> 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).

<sup>1746</sup> Art. 10 del d.lgs. n. 469/1997.

<sup>1747</sup> Norme per il diritto al lavoro dei disabili (Suppl. ord. n. 57 alla GU n. 68 del 23.3.1999).

<sup>1748</sup> C. cost. sentenza n. 84/2001, CID pt. 5.

<sup>1749</sup> 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).

<sup>1750</sup> 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,<sup>1751</sup> e d.p.p. n. 36 del 9 ottobre 1996.<sup>1752</sup>

### 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.).”<sup>1753</sup>*

Sono da considerare potenziali barriere anche le potestà esclusive dello Stato - elencate all'art. 117, comma 2, della Costituzione - nelle materie immigrazione (lettera b)<sup>1754</sup>, 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).

---

<sup>1751</sup> Interventi di politica attiva del lavoro, BUR n. 48 del 24.11.1991.

<sup>1752</sup> Regolamento per la semplificazione dell'attività amministrativa in materia di lavoro, BUR n. 53 del 26.11.1996.

<sup>1753</sup> C. cost. – sentenza n. 50/2005 CID pt. 4; cfr. anche C. cost. – sentenze n. 234/2005 e n. 384/2005.

<sup>1754</sup> 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.<sup>1755</sup> Con legge 14 febbraio 2003, n. 30,<sup>1756</sup> e d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276,<sup>1757</sup> fu inoltre introdotta una sostanziale liberalizzazione del collocamento privato con l'obiettivo di un mercato del lavoro efficiente e trasparente; resta comunque salva la decentralizzazione<sup>1758</sup> introdotta con d.lgs. n. 469/1997 e sono espressamente garantite le relative competenze della Provincia<sup>1759</sup>.

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 2012<sup>1760</sup> e n. 38 del 18 giugno 2007<sup>1761</sup>. Con l'art. 30 della l.p. 18 novembre 2005, n. 10,<sup>1762</sup> 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.

---

<sup>1755</sup> 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).

<sup>1756</sup> *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro* (GU n. 47 del 26.2.2003).

<sup>1757</sup> *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).

<sup>1758</sup> Art 3 del DPR n. 267/2003.

<sup>1759</sup> Art. 1, comma 2, lett. b, n. 2, della legge n. 30/2003 e art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>1760</sup> *Mediazione al lavoro pubblica*, BUR n. 49 del 4.12.2012.

<sup>1761</sup> *Autorizzazione provinciale delle agenzie per il lavoro*, BUR n. 34 del 21.8.2007.

<sup>1762</sup> *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,<sup>1763</sup> è stato trasferito alla Provincia autonoma il demanio idrico, con esclusione dei fiumi Adige e Drava, nei tratti classificati di 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> 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,<sup>1764</sup> 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).

---

<sup>1763</sup> Suppl. ord. alla GU n. 101 del 18.4.1973.

<sup>1764</sup> 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,<sup>1765</sup> 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.<sup>1766</sup> Pertanto, l'art. 5, comma 1, della legge provinciale 21 giugno 2011, n. 4,<sup>1767</sup> 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-

---

<sup>1765</sup> GU n. 289 del 10.12.1999.

<sup>1766</sup> C. cost. – sentenza n. 114/2012 CID pt. 6.2.

<sup>1767</sup> 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. 469/1975<sup>1768</sup> e al DPR n. 215/1981<sup>1769</sup>. Il trasferimento dei beni dello Stato è avvenuto ai sensi dell'art. 8, lettera f), del DPR n. 115/1973.<sup>1770</sup> Una definizione di questo ambito di competenza è riportata all'art. 22 del DPR n. 616/1977:<sup>1771</sup>

*“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-

---

<sup>1768</sup> 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.

<sup>1769</sup> 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.

<sup>1770</sup> 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.

<sup>1771</sup> 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.<sup>1772</sup>

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.<sup>1773</sup>*

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.<sup>1774</sup>*

La Provincia assume per il proprio territorio<sup>1775</sup> 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.

<sup>1772</sup> 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.

<sup>1773</sup> Di contenuto analogo anche le attività elencate nella norma di attuazione di cui al DPR n. 215/1981.

<sup>1774</sup> Art. 7, DPR n. 469/1975, come sostituito dal DPR n. 215/1981.

<sup>1775</sup> 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.<sup>1776</sup>

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.<sup>1777</sup> 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."<sup>1778</sup>*

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.<sup>1779</sup> 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-

---

<sup>1776</sup> Corte cost. sentenza n. 31/1983, CID pt. 6.

<sup>1777</sup> Vedere le sentenze della Corte cost. n. 36/1992, pt.3 del considerato in diritto, e 180/1991, pt.5 del CID.

<sup>1778</sup> 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.<sup>1780</sup>

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."*<sup>1781</sup> Restano invece delegati alle Province i compiti amministrativi relativi all'istituzione e alle altre funzioni concernenti le suddette istituzioni.<sup>1782</sup> 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.<sup>1783</sup> *"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."*<sup>1784</sup> 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,

---

<sup>1779</sup> Corte cost. sentenza n. 36/1992, CID pt. 4.

<sup>1780</sup> 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.

<sup>1781</sup> art. 2, comma 1, DPR n. 469/1975.

<sup>1782</sup> art. 2, comma 2, DPR n. 469/1975.

<sup>1783</sup> art. 3, DPR n. 469/1975.

<sup>1784</sup> 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."*<sup>1785</sup>

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.<sup>1786</sup> Le organizzazioni riconosciute dalla Provincia, in conformità delle disposizioni della legge quadro nazionale sul volontariato,<sup>1787</sup> 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.<sup>1788</sup> 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.<sup>1789</sup> Ricordiamo, ad esempio, la leg-

---

<sup>1785</sup> Corte cost. sentenza n. 227/1987, CID pt. 3.

<sup>1786</sup> 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.

<sup>1787</sup> Legge n. 266/1991, *Legge-quadro sul volontariato* (GU n. 196 del 22.8.1991).

<sup>1788</sup> Corte cost. sentenza n. 75/1992, CID pt. 2.

<sup>1789</sup> 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”,<sup>1790</sup> 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,<sup>1791</sup> 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.<sup>1792</sup>

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, annullando<sup>1793</sup> così una successiva disposizione del decreto ministeriale n. 425/2000.<sup>1794</sup>

---

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.

<sup>1790</sup> BUR n. 22 del 21.5.1991.

<sup>1791</sup> 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).

<sup>1792</sup> 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.

<sup>1793</sup> Corte cost. sentenza n. 267/2003, CID pt. 3.

<sup>1794</sup> 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,<sup>1795</sup> 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.<sup>1796</sup> 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",<sup>1797</sup> 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.<sup>1798</sup>

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"<sup>1799</sup>: 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.<sup>1800</sup> Le leggi provinciali in materia di volontariato<sup>1801</sup> sono invece strettamente

---

<sup>1795</sup> 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".

<sup>1796</sup> Vedere anche le argomentazioni in merito sub III.4.B.

<sup>1797</sup> 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).

<sup>1798</sup> art comma 2, in combinato disposto con gli artt 18 e 22 della legge n. 328/2000

<sup>1799</sup> 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.

<sup>1800</sup> 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 nazionale<sup>1802</sup> e contengono rinvii alle specifiche norme nazionali.<sup>1803</sup>

### 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,<sup>1804</sup> ulteriori misure, che tuttavia non possono disciplinare le modalità di gestione amministrativa delle prestazioni.<sup>1805</sup> 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.<sup>1806</sup>

Sono stati inoltre sollevati dubbi circa la legittimità costituzionale del servizio civile: la Corte costituzionale, definendo il servizio civile nazionale<sup>1807</sup> 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-*

---

<sup>1801</sup> 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.

<sup>1802</sup> legge n. 266/1991.

<sup>1803</sup> Vedere in merito anche sub IV.1.A.

<sup>1804</sup> Corte cost. sentenza n. 209/2009, CID pt. 2.2.

<sup>1805</sup> Corte cost. sentenza n. 209/2009, CID pt. 2.3. Confronta più in generale sub III.9.

<sup>1806</sup> 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.

<sup>1807</sup> 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.*<sup>1808</sup>

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.<sup>1809</sup> 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,<sup>1810</sup> sono state dichiarate costituzionalmente illegittime.<sup>1811</sup> Di conseguenza la l.p. 7/2004 è stata sostituita dalla legge provinciale 19 novembre 2012, n. 19<sup>1812</sup>, ma, anche in questo caso, diverse disposizioni di legge, che facevano riferimento al servizio civile statale, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime.<sup>1813</sup> 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.<sup>1814</sup>

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. 15<sup>1815</sup> 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.<sup>1816</sup>

---

<sup>1808</sup> Corte cost. sentenza n. 228/2004, CID pt. 5.

<sup>1809</sup> Corte cost. sentenza n. 431/2005, CID pt. 4.

<sup>1810</sup> Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano, BUR n. 44 del 2.11.2004.

<sup>1811</sup> 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).

<sup>1812</sup> 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.

<sup>1813</sup> Corte cost. sentenza n. 309/2013, CID pt. 4.

<sup>1814</sup> Corte cost. sentenza n. 309/2013, CID pt. 6.

<sup>1815</sup> Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore, BUR n. 47 del 25.11.2003.

<sup>1816</sup> 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,<sup>1817</sup> 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 economica<sup>1818</sup> e a quelle aggiuntive rispetto alle prestazioni essenziali.<sup>1819</sup> 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.<sup>1820</sup> 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.<sup>1821</sup> 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.<sup>1822</sup> Un'ulteriore precisazione deriva da una sentenza riguardante la legittimità costituzionale di un'analogo norma friulana;<sup>1823</sup> 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

---

<sup>1817</sup> Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri, BUR n. 45 del 8.11.2011.

<sup>1818</sup> art. 10, comma 2, della l.p. n.12/2011.

<sup>1819</sup> art. 1, comma 3, lit g, della l.p. n. 12/2011.

<sup>1820</sup> Corte cost. sentenza n. 2/2013, CID pt. 3.2.

<sup>1821</sup> Legge provinciale Trentino 24 luglio 2012, n. 15.

<sup>1822</sup> Corte cost. sentenza n. 172/2013, CID, pt. 3 e 3.1.

<sup>1823</sup> 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.<sup>1824</sup>

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)"<sup>1825</sup>.

#### **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.

---

<sup>1824</sup> 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.

<sup>1825</sup> 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.<sup>1826</sup> 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.<sup>1827</sup>

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).<sup>1828</sup> Sul piano amministrativo le scuole materne dipendono dall'intendente scolastico del rispettivo gruppo linguistico.<sup>1829</sup>

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).

---

<sup>1826</sup> Art 12, comma 2, StA del 1948.

<sup>1827</sup> 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.

<sup>1828</sup> Vedere anche l'art. 7, comma 3, del DPR n. 189/1983.

<sup>1829</sup> 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. 444<sup>1830</sup> 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. 341<sup>1831</sup> 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.<sup>1832</sup>

La Provincia ha esercitato potestà legislativa tramite la legge provinciale 17 agosto 1976, n. 36<sup>1833</sup>.

## **B. Sviluppi dal 1992 al 2001**

Con d.lgs. 24 luglio 1996, n. 434<sup>1834</sup> 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

---

<sup>1830</sup> *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.

<sup>1831</sup> *Riforma degli ordinamenti didattici universitari* (GU n. 274 del 23.11.1990).

<sup>1832</sup> 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.

<sup>1833</sup> *Ordinamento delle scuole materne – scuole per l'infanzia*, pubblicato sul Suppl. del BUR n. 40 del 20.9.1976.

<sup>1834</sup> 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.<sup>1835</sup>

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,<sup>1836</sup> che ha previsto fra l'altro l'abrogazione di tutta una serie di disposizioni relative alle scuole materne.<sup>1837</sup>

### **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. 5<sup>1838</sup> e legge provinciale 16 ottobre 2009, n. 6<sup>1839</sup>. Non è seguita alcuna impugnazione da parte del Governo.

### **D. Conclusioni**

---

<sup>1835</sup> 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.

<sup>1836</sup> L.p. 10 agosto 1995, n. 16, Suppl. n. 3 del BUR n. 38 del 22.8.1995.

<sup>1837</sup> 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.

<sup>1838</sup> Obiettivi formativi generali e ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, BUR N. 31 del 29.7.2008.

<sup>1839</sup> 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.<sup>1840</sup> 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 universitario<sup>1841</sup> da questi interventi. In ogni caso ai sensi dell'art. 113 StA restano ferme le disposizioni di cui alla legge pro-

---

<sup>1840</sup> Vedere in merito le argomentazioni in materia di istruzione elementare e secondaria sub V-2.

vinciale 5 gennaio 1958, n. 1<sup>1842</sup> – 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. 687<sup>1843</sup> 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.<sup>1844</sup>

Sono inoltre esplicitamente esercitate dalla Provincia le attribuzioni degli organi dello Stato in materia di patronati scolastici e di consorzi provinciali dei patronati

---

<sup>1841</sup> 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).

<sup>1842</sup> 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.

<sup>1843</sup> Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente assistenza ed edilizia scolastica, GU 16 novembre 1973, n. 296.

<sup>1844</sup> C.cost. sentenza n. 797/1988, p. 2 e 3 del c.i.d.

scolastici di cui alla legge 4 marzo 1958, n. 261.<sup>1845</sup> 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. 526<sup>1846</sup> 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."*<sup>1847</sup>

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. 575<sup>1848</sup> ai sensi dell'art. 17 StA e nei limiti fissati dall'art. 5 StA – ossia entro i limiti dettati dalle competenze secondarie.<sup>1849</sup> 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-*

<sup>1845</sup> Norme per il riordinamento dei Patronati scolastici (GU n. 85 del 9.4.1958).

<sup>1846</sup> 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.

<sup>1847</sup> Art. 42 del DPR 616/1977.

<sup>1848</sup> 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.

<sup>1849</sup> 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.”<sup>1850</sup>*

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.<sup>1851</sup>

La Provincia ha esercitato la propria potestà legislativa in particolare con la legge provinciale 31 agosto 1974, n. 7<sup>1852</sup>.

## **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.<sup>1853</sup>

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.<sup>1854</sup>

Nel periodo in questione non si rilevano modifiche sostanziali in materia di competenze autonome.

## **C. Sviluppi dal 2001**

---

<sup>1850</sup> Art. 1, comma 3, del DPR 575/1988.

<sup>1851</sup> 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.

<sup>1852</sup> Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio, BUR n. 42 del 10.9.1974.

<sup>1853</sup> C.cost. sentenza n. 30/1998, p. 4 del c.i.d.

<sup>1854</sup> 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).<sup>1855</sup>

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.<sup>1856</sup>

Con sentenza n. 2/2013, la Corte costituzionale ha dichiarato l’art. 14, commi 3 und 5, della l.p. 28 ottobre 2011, n. 12<sup>1857</sup> 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.<sup>1858</sup> Le misure di sostegno in questione contravver-

---

<sup>1855</sup> Vedere in merito anche le argomentazioni generali riguardanti la ripartizione delle competenze ai sensi della riforma costituzionale del 2001, sub III.5.

<sup>1856</sup> *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).

<sup>1857</sup> Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri, BUR n. 45 del 8.11.2011.

<sup>1858</sup> 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).<sup>1859</sup>

La Provincia autonoma di Bolzano ha esercitato infine la propria potestà con legge provinciale 30 novembre 2004, n. 9<sup>1860</sup> (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 sociali<sup>1861</sup> e le norme generali sull'istruzione<sup>1862</sup> potrebbe determinare potenziali restrizioni di contenuto delle competenze autonomistiche.

---

<sup>1859</sup> C.cost. sentenza n. 2/2013, p. 6.2. del c.i.d.

<sup>1860</sup> Diritto allo studio universitario, BUR n. 50 del 14.12.2004.

<sup>1861</sup> Art. 117, comma 2, lettera m).

<sup>1862</sup> 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.<sup>1863</sup> 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 provinciale<sup>1864</sup> e alla competenza di cui all'art. 8, n. 22, StA.<sup>1865</sup>

La competenza provinciale nel settore dell'edilizia scolastica – così come avviene per l'assistenza scolastica<sup>1866</sup> – 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.<sup>1867</sup> Per il suo carattere accessorio, la competenza riguarda pertanto la scuola materna<sup>1868</sup> e le scuole di istruzione elementare e secondaria<sup>1869</sup>, ma non l'università.<sup>1870</sup>

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

---

<sup>1863</sup> Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente assistenza ed edilizia scolastica, GU 16 novembre 1973, n. 296.

<sup>1864</sup> Vedere sub IV.17.

<sup>1865</sup> Vedere sub IV 22.

<sup>1866</sup> Cfr. le argomentazioni in materia di assistenza scolastica sub IV.27.

<sup>1867</sup> Cfr. *Bronzetti* (1985) 134 e seg. e *Reggio d'Acì* (1994) 180 e seg.

<sup>1868</sup> Cfr. le argomentazioni in materia di scuola materna sub IV.26.

<sup>1869</sup> Vedere le argomentazioni in materia di istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) sub V.2.

<sup>1870</sup> 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. 641<sup>1871</sup>, 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 regionale<sup>1872</sup> (confermato dall'art. 87 del DPR 616/1977<sup>1873</sup>). Con legge 5 agosto 1975, n. 412<sup>1874</sup> 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,<sup>1875</sup> l.p. 3 agosto 1977, n. 26<sup>1876</sup> e l.p. 18 novembre 1978, n. 60.<sup>1877</sup>

## B. Sviluppi dal 1992 al 2001

Con l'art. 83 e segg. del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297<sup>1878</sup> 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. 26<sup>1879</sup> sull'edilizia scolastica.

---

<sup>1871</sup> 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).

<sup>1872</sup> 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).

<sup>1873</sup> Vedere al riguardo sub III.3.B.

<sup>1874</sup> Norme sull'edilizia scolastica e piano finanziario d'intervento (GU n. 229 del 28.8.1975).

<sup>1875</sup> Piano quadriennale per il finanziamento di opere scolastiche, BUR n. 39 del 9.8.1977.

<sup>1876</sup> Norme sull'utilizzazione degli edifici, attrezzature ed impianti scolastici per attività culturali e sportive extrascolastiche, BUR n. 43 del 30.8.1977.

<sup>1877</sup> Disposizioni in materia di edilizia scolastica, BUR n. 6 del 6.2.1979.

<sup>1878</sup> 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).

<sup>1879</sup> 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.<sup>1880</sup> Le relative disposizioni sono state per altro dichiarate incostituzionali, in considerazione del fatto che i finanziamenti erano stati trasferiti ai Comuni anziché alla Provincia<sup>1881</sup>, che non erano previsti poteri di controllo e di coordinamento compatibili con l'autonomia speciale<sup>1882</sup> 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.<sup>1883</sup> Sono state invece dichiarate legittime quelle disposizioni che prevedevano la trasmissione di dati sull'edilizia scolastica finalizzata alla relativa iscrizione in un registro statale.<sup>1884</sup>

Con l'art. 17, comma 2, della legge 15 maggio 1997, n. 127<sup>1885</sup> è stata delegata alla Provincia anche la competenza di legiferare in materia di edilizia universitaria e di provvedere agli interventi di esproprio <sup>eventualmente</sup> necessari.

La Provincia ha esercitato potestà legislativa nel periodo in argomento in particolare con la legge provinciale 16 ottobre 1992, n. 37<sup>1886</sup> 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

---

<sup>1880</sup> C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 3.

<sup>1881</sup> C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 4.1.

<sup>1882</sup> C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 4.2 e 4.3.

<sup>1883</sup> C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 5.

<sup>1884</sup> C. cost. sentenza n. 381/1996, CID pt. 6.

<sup>1885</sup> *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.<sup>1887</sup>

Con d.lgs. 25 luglio 2006, n. 245<sup>1888</sup> 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. 2<sup>1889</sup> e con d.P.G.P. 23 febbraio 2009, n. 10<sup>1890</sup>.

#### **D. Conclusioni**

Nel 1992 la potestà legislativa e amministrativa della 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.

---

<sup>1886</sup> Nuove norme in materia di patrimonio scolastico, BUR n. 44 del 27.10.1992.

<sup>1887</sup> Vedere in merito anche le argomentazioni di carattere generale riguardanti la ripartizione delle competenze ai sensi della riforma costituzionale del 2001, sub III.5.

<sup>1888</sup> 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.

<sup>1889</sup> 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.<sup>1891</sup>

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. 689<sup>1892</sup>. 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:

---

<sup>1890</sup> 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 uff-

---

<sup>1891</sup> Reggio d'Acì (1994) 183.

<sup>1892</sup> 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.*<sup>1893</sup> 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 [...]."*<sup>1894</sup>

Le funzioni amministrative relative alla materia "istruzione artigiana e professionale" sono state definite come segue dall'art. 35 del DPR 616/1977:<sup>1895</sup>

*"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-*

---

<sup>1893</sup> 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).

<sup>1894</sup> C. cost. sentenza n. 89/1977, CID pt. 4.

<sup>1895</sup> 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,<sup>1896</sup> 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. 15<sup>1897</sup>.

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. 49<sup>1898</sup> 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.<sup>1899</sup> 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. 28<sup>1900</sup> (formazione, specializzazione, riqualificazione e aggiornamento del personale dei servizi sanitari), la l.p. 15 luglio 1981, n.19<sup>1901</sup> (corsi di preparazione professionale per assistenti geriatrici e familiari), la l.p. 3 gennaio 1986, n. 1<sup>1902</sup> (formazione di medici specialisti) e la l.p. 20 luglio 1988, n. 23<sup>1903</sup> (Formazione degli educatori in convitti ed operatori pedagogici nel Servizio giovani).

---

<sup>1896</sup> BUR n. 38 del 18.9.1962.

<sup>1897</sup> BUR n. 54 del 19.12.1967.

<sup>1898</sup> GU n. 1 del 07.01.1976.

<sup>1899</sup> BUR n. 43 del 30.8.1977.

<sup>1900</sup> BUR n. 43 del 30.8.1977.

<sup>1901</sup> BUR n. 37 del 28.7.1981.

<sup>1902</sup> BUR n. 2 del 14.1.1986.

<sup>1903</sup> Numero straordinario del BUR n. 32 del 22.7.1988.

L'art. 1 della l.p. 29 luglio 1986, n. 20<sup>1904</sup> 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 [...]."*<sup>1905</sup>

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. 341<sup>1906</sup> 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*

<sup>1904</sup> BUR n. 34 del 12.8.1986.

<sup>1905</sup> C. cost. sentenza n. 38/1991, CID pt. 3.2 .

<sup>1906</sup> 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' [...].*<sup>1907</sup>

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.<sup>1908</sup>

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.<sup>1909</sup> 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 [...]."*<sup>1910</sup>

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.

---

<sup>1907</sup> C. cost. sentenza n. 191/1991, CID pt. 2 .

<sup>1908</sup> C. cost. sentenza n. 191/1991, CID pt. 2 .

<sup>1909</sup> C. cost. sentenza n. 191/1991, CID pt. 4 .

<sup>1910</sup> 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. 40<sup>1911</sup> 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".

---

<sup>1911</sup> 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. 35<sup>1912</sup>. 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*".<sup>1913</sup>

La legge provinciale 1° luglio 1993, n. 12<sup>1914</sup> 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.

---

<sup>1912</sup> BUR n. 46 del 28.9.1993.

<sup>1913</sup> Vedere anche le osservazioni in materia di istruzione elementare e secondaria (art. 9, n. 2, StA) sub V.2.

<sup>1914</sup> 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. 18<sup>1915</sup> 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. 47<sup>1916</sup>, 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. 63<sup>1917</sup> 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. 9<sup>1918</sup> 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 [...]."*<sup>1919</sup>

---

<sup>1915</sup> BUR n. 55 del 9.11.1993.

<sup>1916</sup> Suppl. n. 1 al BUR n. 19 del 22.4.1997.

<sup>1917</sup> BUR n. 16 del 11.4.1995.

<sup>1918</sup> BUR n. 27 del 17.6.1997.

<sup>1919</sup> 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. 14<sup>1920</sup>.

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)."*<sup>1921</sup>

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."*<sup>1922</sup>

*"[...] 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."*<sup>1923</sup>

### **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

---

<sup>1920</sup> BUR n. 42 del 7.9.1993.

<sup>1921</sup> C. cost. sentenza n. 354/1994, CID pt. 2.

<sup>1922</sup> 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".<sup>1924</sup> 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,<sup>1925</sup> 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;<sup>1926</sup> 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.<sup>1927</sup>

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*

---

<sup>1923</sup> C. cost. sentenza n. 170/2001, CID pt. 5.2.

<sup>1924</sup> Sottolineatura degli autori.

<sup>1925</sup> Cfr. ad esempio C.cost. sentenza n. 328/2006, CID pt. 3.1.

<sup>1926</sup> C. cost. sentenza n. 328/2006, CID pt. 3.1.

<sup>1927</sup> 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.*<sup>1928</sup>

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.<sup>1929</sup>

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.*<sup>1930</sup>

Con l'art. 19 della l.p. 18 novembre 2005, n. 10<sup>1931</sup> il legislatore provinciale ha inserito nella legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7<sup>1932</sup> 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-

<sup>1928</sup> 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.

<sup>1929</sup> C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 17. Cfr. anche la sentenza della C.cost. n. 287/2012, CID pt. 3 e segg.

<sup>1930</sup> C. cost. sentenza n. 228/2004, CID pt. 5.2.

<sup>1931</sup> Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 47 del 22.11.2005.

<sup>1932</sup> 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 [...]."*<sup>1933</sup>

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:<sup>1934</sup> 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 [...]."*<sup>1935</sup>

A livello nazionale sono stati definiti con legge 28 marzo 2003, n. 53<sup>1936</sup> 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."*<sup>1937</sup>

Il periodo di istruzione obbligatoria è stato innalzato a 10 anni<sup>1938</sup> e ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226,<sup>1939</sup> approvato in base alle

<sup>1933</sup> C. cost. sentenza n. 449/2006, CID pt. 3. Cfr. anche le osservazioni sul settore dell'artigianato sub IV.9.C.

<sup>1934</sup> Vedere più sopra in questo capo.

<sup>1935</sup> C. cost. sentenza n. 328/2006, CID pt. 3.1.

<sup>1936</sup> *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).

<sup>1937</sup> C. cost. sentenza n. 309/2010, CID pt. 3.1.

<sup>1938</sup> 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 2010<sup>1940</sup> 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.<sup>1941</sup>

Inoltre l'art. 13, comma 1-quinquies, del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7<sup>1942</sup> 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. 2<sup>1943</sup> la Provincia intendeva favorire l'accesso all'esame di Stato, utile per accedere agli studi universitari. Questo a-

---

<sup>1939</sup> 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).

<sup>1940</sup> disponibile al link: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/getOM?idfileentry=748608> (consultato alla data del 22.12.2014).

<sup>1941</sup> Vedere anche la sentenza della Corte cost. n. 309/2010 (e in particolare il punto 3.5. del CID) sulle disposizioni della Regione Toscana.

<sup>1942</sup> 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)

<sup>1943</sup> 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]"<sup>1944</sup>, 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 [...]"<sup>1944</sup>*

Le relative disposizioni furono successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime.<sup>1945</sup> 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."<sup>1946</sup>*

Ora la normativa provinciale prevede per questo passaggio requisiti diversi rispetto alle norme dello Stato, che la Corte costituzionale giudica costituzionalmente illegittimi:

---

<sup>1944</sup> C. cost. sentenza n. 213/2009, CID pt. 3.

<sup>1945</sup> Vedere in merito le osservazioni sulle competenze in materia di istruzione sub V.2.

<sup>1946</sup> 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 [...]".<sup>1947</sup>*

Con legge provinciale 15 novembre 2002, n. 14<sup>1948</sup> 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. 46<sup>1949</sup> 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. 32<sup>1950</sup> 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. 4<sup>1951</sup> 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. 9<sup>1952</sup> 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,<sup>1953</sup> venne disciplinata la relativa formazione.

Con DPR 18 luglio 2007, n. 41<sup>1954</sup> la Provincia di Bolzano ha dato attuazione alla direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, as-

---

<sup>1947</sup> C. cost. sentenza n. 213/2009, CID pt. 4.

<sup>1948</sup> Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 50 del 3.12.2002.

<sup>1949</sup> BUR n. 46 del 18.11.2003.

<sup>1950</sup> BUR n. 45 del 5.11.2013.

<sup>1951</sup> BUR n. 8 del 19.2.2008.

<sup>1952</sup> Suppl. n. 2 al BUR n. 23 del 10.6.2003.

<sup>1953</sup> BUR n. 43 del 24.10.2006.

<sup>1954</sup> 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. 4<sup>1955</sup> 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. 11<sup>1956</sup> 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.

---

<sup>1955</sup> Suppl. n. 2 al BUR n. 26 del 24.6.2008.

<sup>1956</sup> 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."<sup>1957</sup>*

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,<sup>1958</sup> 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

---

<sup>1957</sup> C. cost. – sentenza n. 14/1956 CID pt. 3.

<sup>1958</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V 6 e V 7.

della ripartizione di competenze a livello amministrativo l'art. 18 ss. del DPR 616/1977<sup>1959</sup> ha formulato per la materia in oggetto la seguente definizione, che si applica anche alla competenza provinciale:<sup>1960</sup>

*“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.”*<sup>1961</sup>

La norma citata evidenzia il carattere accessorio di questa materia rispetto alle restanti competenze provinciali.<sup>1962</sup> 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).<sup>1963</sup>

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,<sup>1964</sup> quale organo dello Stato.<sup>1965</sup> 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-*

<sup>1959</sup> 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).

<sup>1960</sup> 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.

<sup>1961</sup> Art. 18 del D.P.R. 616/1977.

<sup>1962</sup> Cfr. *Bronzetti* (1985) 141.

<sup>1963</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 3.B.

<sup>1964</sup> *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.

<sup>1965</sup> 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.[...]*<sup>1966</sup>

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,<sup>1967</sup> – 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,<sup>1968</sup> trattandosi, nella fattispecie, della salvaguardia di un diritto fondamentale.<sup>1969</sup>

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).

---

<sup>1966</sup> C. cost. – sentenza n. 211/1988 CID pt. 3.

<sup>1967</sup> Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, Suppl. ord. alla GU n. 146 del 26.6.1931.

<sup>1968</sup> 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,<sup>1970</sup> 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.<sup>1971</sup> Per il trasferimento ai comuni di funzioni amministrative valgono, in particolare, le disposizioni di cui all'art. 15 del DPR 526/1987.<sup>1972</sup> 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 686/1973<sup>1973</sup> 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

---

<sup>1969</sup> C. cost. – sentenza n. 32/1991 CID pt. 3.1.

<sup>1970</sup> 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).

<sup>1971</sup> Cfr. *Bronzetti* (1985) 143.

<sup>1972</sup> 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).<sup>1974</sup>

A livello statale, con la legge 7 marzo 1986, n. 65,<sup>1975</sup> 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,<sup>1976</sup> 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".<sup>1977</sup> 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

---

<sup>1973</sup> Così modificato dall'art. 4 del D.P.R. 526/1987.

<sup>1974</sup> 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.

<sup>1975</sup> *Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale* (GU n. 62 del 15.3.1986).

<sup>1976</sup> *Norme in materia di polizia municipale*, BUR n. 57 del 23.11.1993.

<sup>1977</sup> 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.<sup>1978</sup> Talune disposizioni in proposito non sono del resto riconducibili né alla competenza primaria della Provincia in materia di viabilità e trasporti di interesse provinciale<sup>1979</sup> né alla sua competenza secondaria in materia di polizia locale di cui all'art. 9, comma 1, n. 1, StA.<sup>1980</sup>

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.<sup>1981</sup> Conseguentemente, la delega di funzioni ai sindaci operata dall'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267,<sup>1982</sup> così modificato dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92,<sup>1983</sup> è stata ritenuta costituzionalmente legittima.<sup>1984</sup>

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).<sup>1985</sup>

#### 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

---

<sup>1978</sup> C. cost. – sentenza n. 428/2004 CID pt. 3.

<sup>1979</sup> 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.

<sup>1980</sup> C. cost. – sentenza n. 428/2004, in particolare, CID pt. 5.2 e 9.1.

<sup>1981</sup> C. cost. – sentenza n. 196/2009 CID pt. 6 e 7.

<sup>1982</sup> *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (Suppl. ord. n. 162 alla GU n. 227 del 28.9.2000).

<sup>1983</sup> *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).

<sup>1984</sup> C. cost. – sentenza n. 196/2009.

<sup>1985</sup> 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. 3/2001<sup>1986</sup> 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.<sup>1987</sup>

---

<sup>1986</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub III 5.E.

<sup>1987</sup> 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 1983<sup>1988</sup> 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."*<sup>1989</sup>

Fra le competenze della Provincia rientrano anche le sperimentazioni scolastiche (Art 27 DPR 89/1983)<sup>1990</sup> 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. 419<sup>1991</sup> 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.<sup>1992</sup> 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".<sup>1993</sup>

---

<sup>1988</sup> 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.

<sup>1989</sup> Corte cost. sentenza n. 279/1984 p.1 del c.i.d., confermata dalla sentenza n. 770/1988.

<sup>1990</sup> Confermato anche dalla sentenza della C.cost. n. 1133/1988, punto 2 del c.i.d.

<sup>1991</sup> *Sperimentazione e ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale e istituzione dei relativi istituti* (GU n. 239 del 13.9.1974).

<sup>1992</sup> Art 9, comma 2, del DPR n. 89/1983.

<sup>1993</sup> 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.<sup>1994</sup> 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.<sup>1995</sup>

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.<sup>1996</sup> 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.<sup>1997</sup> L'Intendente scolastico ladino è nominato dal Ministero P.I. su una terna formata dai rappresentanti del gruppo linguistico ladino in Consiglio scolastico provinciale.<sup>1998</sup>

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.<sup>1999</sup> 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

---

<sup>1994</sup> Art 11, comma 1, del DPR n. 89/1983.

<sup>1995</sup> Per i requisiti linguistici richiesti ai membri delle commissioni vedere anche l'art. 17 del DPR 89/1983.

<sup>1996</sup> Art 19, comma 4, StA e art. 21 del DPR n. 89/1983.

<sup>1997</sup> Art 19, comma 5, StA e art. 23 del DPR n. 89/1983.

<sup>1998</sup> Art 19, comma 6, StA e art. 24 del DPR n. 89/1983.

<sup>1999</sup> Per quanto concerne l'appartenenza linguistica in relazione all'accesso ai ruoli vedasi l'art. 12 del DPR n. 89/1983. .

prestano servizio;<sup>2000</sup> tale conoscenza viene accertata ai sensi del regolamento d'esecuzione di cui al DPR 26 luglio 1976, n. 752.<sup>2001</sup>

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.<sup>2002</sup> 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;<sup>2003</sup> 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.<sup>2004</sup>

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.<sup>2005</sup> 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

---

<sup>2000</sup> Art 6, comma 4, e 5 del DPR n. 89/1983.

<sup>2001</sup> 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.

<sup>2002</sup> Art 19, comma 4, StA.

<sup>2003</sup> Art 8 del DPR n. 89/1983.

<sup>2004</sup> 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.

<sup>2005</sup> Art 19, comma 9, StA.

ed economico del personale di ruolo e non di ruolo (ispettori, dirigenti e docenti).<sup>2006</sup> 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.<sup>2007</sup> L'aggiornamento del personale è organizzato d'intesa dal Ministero della pubblica istruzione e dalla Provincia autonoma di Bolzano.<sup>2008</sup> 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.<sup>2009</sup> 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.<sup>2010</sup>

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.<sup>2011</sup> Sui ricorsi contro i suddetti provvedimenti decide il Ministro per la pubblica istruzione, sentito il parere del Sovrintendente scolastico.<sup>2012</sup>

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.<sup>2013</sup>

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).

---

<sup>2006</sup> 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).

<sup>2007</sup> C. cost. sentenza n. 191/1991, p. 3 del c.i.d.

<sup>2008</sup> Art 18 del DPR n. 89/1983.

<sup>2009</sup> Confermato nella sentenza della C.cost. n. 343/1990, p.7 del c.i.d.

<sup>2010</sup> C.cost. sentenza n. 630/1988, p. 2 del c.i.d.

<sup>2011</sup> Art 19, comma 10, StA.

<sup>2012</sup> Art 19, comma 11, StA.

<sup>2013</sup> 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.<sup>2014</sup>

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.<sup>2015</sup> In base al principio di leale collaborazione, l'intesa è altresì necessaria per l'approvazione dei programmi annuali del Conservatorio.<sup>2016</sup>

La Provincia ha esercitato le proprie competenze con le seguenti leggi provinciali: l.p. 2 novembre 1973, n. 70,<sup>2017</sup> l.p. 29 aprile 1975, n. 22<sup>2018</sup>, l.p. 17 agosto 1979, n. 13<sup>2019</sup>, l.p. 30 giugno 1987, n. 13<sup>2020</sup> ed infine con l.p. 16 luglio 1991, n. 21<sup>2021</sup>.

## 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.<sup>2022</sup>

---

<sup>2014</sup> 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.

<sup>2015</sup> C.Cost. sentenza n. 343/1990, p. 6 del c.i.d.

<sup>2016</sup> C.Cost. sentenza n. 232/1991, p.3 del c.i.d.

<sup>2017</sup> Istituzione del Consiglio scolastico provinciale, BUR n. 52 del 4.12.1973.

<sup>2018</sup> Istituzione degli uffici scolastici provinciali, pubblicato sul suppl. ord. al BUR n. 25 del 24.5.1975.

<sup>2019</sup> Norme sull'ordinamento scolastico, BUR n. 48 del 25.9.1979.

<sup>2020</sup> Ricerca educativa, aggiornamento culturale e professionale, sperimentazione - Creazione dei relativi Istituti, BUR n. 32 del 14.07.1987.

<sup>2021</sup> 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.<sup>2023</sup>

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.<sup>2024</sup> 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.<sup>2025</sup> Il Ministero della pubblica istruzione e la Provincia possono organizzare d'intesa iniziative comuni di aggiornamento.<sup>2026</sup>

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.<sup>2027</sup> 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.<sup>2028</sup> La sottoscrizione del contratto collettivo provinciale

---

<sup>2022</sup> 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.

<sup>2023</sup> Art 21, comma 2, del DPR n. 89/1983 come sostituito dal d.lgs. n. 434/1996.

<sup>2024</sup> Art 12, comma 1, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

<sup>2025</sup> Art 18, comma 1, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

<sup>2026</sup> Art 18, comma 3, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

<sup>2027</sup> Art 12, comma 7, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

<sup>2028</sup> 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.<sup>2029</sup> Per determinare le classi di concorso riferite a discipline scolastiche esistenti a livello nazionale è prevista l'intesa con il Ministero della pubblica istruzione.<sup>2030</sup>

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.<sup>2031</sup>

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 rinvia<sup>2032</sup> ora a quanto disposto dall'articolo 16 della legge 7

---

<sup>2029</sup> Art 12, comma 11, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

<sup>2030</sup> Art 12, comma 13, del DPR Nr 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

<sup>2031</sup> Art 7, comma 2, del DPR n. 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

<sup>2032</sup> Art 9, comma 1, del DPR n. 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

agosto 1990, n. 241.<sup>2033</sup> I percorsi didattici devono rispondere alle esigenze culturali e linguistiche dei diversi gruppi linguistici.<sup>2034</sup>

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.<sup>2035</sup>

Con l'art. 17, commi 120 e segg., della legge 15 maggio 1997, n.127<sup>2036</sup> 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.<sup>2037</sup>

A livello statale sono state conferite alle regioni e agli enti locali con legge 15 marzo 1997, n. 59<sup>2038</sup> 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. 20<sup>2039</sup>, l.p. 12 dicembre 1996, n. 24<sup>2040</sup>, l.p. 14 dicembre 1998, n. 12<sup>2041</sup>, l.p. 17 febbraio 2000, n. 6<sup>2042</sup>, l.p. 29 giugno 2000, n. 12<sup>2043</sup>.

---

<sup>2033</sup> *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.

<sup>2034</sup> Art 9, comma 3, del DPR n. 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

<sup>2035</sup> Art 11 del DPR n. 89/1983, come sostituito dal d.lgs. 434/1996.

<sup>2036</sup> *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).

<sup>2037</sup> Vedere in merito sub IV 22.

<sup>2038</sup> *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).

<sup>2039</sup> Organi collegiali delle istituzioni scolastiche, BUR n. 51 del 7.11.1995.

<sup>2040</sup> Consiglio scolastico provinciale, BUR n. 57 del 24.12.1996.

<sup>2041</sup> 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.<sup>2044</sup>

Il carattere sostanzialmente statale delle scuole primarie e secondarie, e in particolare la validità dei relativi diplomi,<sup>2045</sup> 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.<sup>2046</sup> Inoltre sia le disposizioni statali sull'esame di Stato previste per l'accesso alla formazione universitaria<sup>2047</sup>, sia il passaggio fra i sistemi scolastici della formazione professionale e della scuola secondaria di secondo grado<sup>2048</sup> 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.<sup>2049</sup>

---

<sup>2042</sup> 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.

<sup>2043</sup> Autonomia delle scuole, Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 29 del 11.07.2000.

<sup>2044</sup> 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.

<sup>2045</sup> Art. 3 del DPR n. 89/1983.

<sup>2046</sup> C.Cost. sentenza n. 328/2010 p. 4 del c.i.d.

<sup>2047</sup> C.cost. sentenza n. 213/2009, p. 3 del c.i.d.

<sup>2048</sup> C.cost. sentenza n. 213/2009, p. 4 del c.i.d.

<sup>2049</sup> 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. 345<sup>2050</sup>. 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,<sup>2051</sup> che ha previsto la contestuale abrogazione delle disposizioni in vigore di cui all'art. 10 del DPR 89/1983.<sup>2052</sup> 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. 508<sup>2053</sup> 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).

---

<sup>2050</sup> 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.

<sup>2051</sup> 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.

<sup>2052</sup> Art. 1, comma 13, del d.lgs. n. 245/2006.

<sup>2053</sup> 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.<sup>2054</sup> Sono inoltre soppresse le disposizioni inerenti la necessità di acquisizione del parere statale per la firma del contratto collettivo provinciale.<sup>2055</sup>

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.<sup>2056</sup>

La Provincia ha esercitato infine le proprie competenze con le seguenti leggi provinciali: l.p. 16 luglio 2008, n. 5<sup>2057</sup>, l.p. 24 settembre 2010, n. 11<sup>2058</sup> e l.p. 13 luglio 2012, n. 13<sup>2059</sup>.

#### **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-

---

<sup>2054</sup> Art. 12, comma 9, del DPR n. 89/1983 come sostituito dal d.lgs. 345/2003.

<sup>2055</sup> Art. 12, comma 11, del DPR n. 89/1983 come sostituito dal d.lgs. 345/2003.

<sup>2056</sup> 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.

<sup>2057</sup> Obiettivi formativi generali e ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, BUR n. 31 del 29.07.2008.

<sup>2058</sup> Secondo ciclo di istruzione e formazione della Provincia autonoma di Bolzano, BUR n. 39 del 28.09.2010.

<sup>2059</sup> 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.<sup>2060</sup> 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).

---

<sup>2060</sup> 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.<sup>2061</sup> 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 commercio<sup>2062</sup>. 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).<sup>2063</sup>

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”*.<sup>2064</sup> 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.<sup>2065</sup>

---

<sup>2061</sup> Per le caratteristiche della competenza secondaria in generale vedere sub III.2.A.

<sup>2062</sup> Cfr. in merito la propria descrizione del settore fiere e mercati sub IV.12.

<sup>2063</sup> Per l'urbanistica vedere sub IV.5.

<sup>2064</sup> Reggio d'Acì (1994) 204. Per delimitare il concetto rispetto all'industria vedere sub V.8.

<sup>2065</sup> 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.<sup>2066</sup>

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.<sup>2067</sup>

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."*<sup>2068</sup> Va anche menzionato che nel 1992 la facoltà delle regioni di instaurare relazioni con Stati e altri enti esteri non era espressamente disciplinata<sup>2069</sup> e che la Provincia regolava solo il commercio interno.<sup>2070</sup>

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*

---

<sup>2066</sup> Giambò, Le attività produttive: Commercio in *Marko/Ortino/Palermo* (Ed.), L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano (2001) 362 (365).

<sup>2067</sup> Cfr. Giambò (2001) 364.

<sup>2068</sup> Reggio d'Acì (1994) 205.

<sup>2069</sup> 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.<sup>2071</sup>

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-*

---

<sup>2070</sup> Giambò (2001) 365.

<sup>2071</sup> 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. 426<sup>2072</sup>, 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,<sup>2073</sup> e in seguito, con la denominazione “*commercio su aree pubbliche*”, con la legge 28 marzo 1991, n. 112.<sup>2074</sup>

In materia di incentivazione e tutela del commercio, il legislatore provinciale ha emanato la legge provinciale 22 gennaio 1975, n. 15,<sup>2075</sup> 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,<sup>2076</sup> 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,<sup>2077</sup> è stato disciplinato il commercio ambulante, con legge provinciale 18 marzo 1978, n. 13,<sup>2078</sup> 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,<sup>2079</sup> è stato emanato l’ordinamento del commercio e con DPGP 18 marzo 1980, n. 9,<sup>2080</sup> 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,<sup>2081</sup> e disciplinava l’istituzione di albi professionali per commercianti all’ingrosso e commercianti al dettaglio e la loro definizione.

---

<sup>2072</sup> GU n. 168 del 06.07.1971.

<sup>2073</sup> GU n. 154 del 12.06.1976.

<sup>2074</sup> GU n. 82 dell’08.04.1991.

<sup>2075</sup> BUR n. 10 del 18.2.1975.

<sup>2076</sup> BUR n. 51 del 30.11.1976.

<sup>2077</sup> BUR n. 10 del 22.02.1977.

<sup>2078</sup> BUR n. 21 del 26.04.1978.

<sup>2079</sup> Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 22 del 02.05.1979.

<sup>2080</sup> Suppl. ord. al BUR n. 44 del 26.08.1980.

<sup>2081</sup> 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.<sup>2082</sup>

Fino al 1992 la Corte costituzionale non pronunciò alcuna sentenza particolarmente rilevante sotto il profilo delle competenze in materia di commercio.

---

<sup>2082</sup> 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,<sup>2083</sup> 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,<sup>2084</sup> e il relativo regolamento di esecuzione DPGP 16 gennaio 1998, n. 8,<sup>2085</sup> 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,<sup>2086</sup> 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*

---

<sup>2083</sup> BUR n. 59 del 27.12.1994.

<sup>2084</sup> BUR n. 4 del 24.01.1995.

<sup>2085</sup> BUR n. 16 del 02.04.1996.

<sup>2086</sup> 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,<sup>2087</sup> 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.

---

<sup>2087</sup> 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 ricettiva<sup>2088</sup>.

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.

---

<sup>2088</sup> 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.<sup>2089</sup>

### **c) Legge provinciale n. 7/2000**

Con legge provinciale 17 febbraio 2000, n. 7,<sup>2090</sup> il legislatore provinciale emanava un nuovo ordinamento del commercio con il relativo regolamento di esecuzione d.P.P. 30 ottobre 2000, n. 39,<sup>2091</sup> in seguito al quale la Corte costituzionale dichiarò estinto il contenzioso sopra menzionato.<sup>2092</sup>

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.

---

<sup>2089</sup> Cfr. riassunto del ricorso n. 25/1999 nella sentenza n. 141/2002 della Corte costituzionale.

<sup>2090</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 9 del 29.02.2000.

<sup>2091</sup> Suppl.ord. n. 2 al BUR n. 51 del 12.12.2000.

<sup>2092</sup> 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,<sup>2093</sup> 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.<sup>2094</sup> La materia del commercio con l'estero è indicata all'art. 117, comma 3, della Costituzione e rappresenta quindi una potestà legislativa regionale concorrente.

---

<sup>2093</sup> GU n. 86 del 12.04.2001.

<sup>2094</sup> 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.<sup>2095</sup>

Con legge regionale (l.r.) 17 aprile 2003, n. 3,<sup>2096</sup> 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,<sup>2097</sup> 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-*

---

<sup>2095</sup> Vedi Corte cost. sentenze n. 165/2007 CID p. 4.3 (Friuli-Venezia Giulia); n. 183/2012 CID p. 5 (Trento).

<sup>2096</sup> BUR n. 17 del 29.04.2003.

<sup>2097</sup> 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,<sup>2098</sup> 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,<sup>2099</sup> stabilisce la tutela dei marchi “Südtirol” e “Alto Adige”, la l.p. 22 dicembre 2005, n. 12,<sup>2100</sup> 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-*

---

<sup>2098</sup> Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 16 del 20.04.2004.

<sup>2099</sup> 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. 92<sup>2101</sup>), 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."*<sup>2102</sup>

Il d.P.P. 10 gennaio 2012, n. 2,<sup>2103</sup> 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. [...]"*<sup>2104</sup>

---

<sup>2100</sup> Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 1 del 03.01.2006.

<sup>2101</sup> GU n. 122 del 26.05.2008. Convertito, con modificazioni, dalla legge 24.07.2008, n. 125 (GU n. 173 del 25.07.2008).

<sup>2102</sup> C. cost. sentenza n. 196/2009, CID pt. 9.1.

<sup>2103</sup> BUR n. 3 del 17.01.2012.

<sup>2104</sup> 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,<sup>2105</sup> 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;<sup>2106</sup> 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.<sup>2107</sup>

Un'altra semplificazione è avvenuta con l'art. 65 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59,<sup>2108</sup> come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a), del d.lgs. 6 agosto 2012, n. 147,<sup>2109</sup> 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 attività<sup>2110</sup> 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,

---

<sup>2105</sup> 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).

<sup>2106</sup> Vedasi in merito sentenza n. 136/2010 della Corte costituzionale e l'art. 10, comma 4, della l.p. n. 7/2000.

<sup>2107</sup> 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).

<sup>2108</sup> Suppl. ord. n. 75 alla GU n. 94 del 23.04.2010.

<sup>2109</sup> Suppl. ord. n. 177 alla GU n. 202 del 30.08.2012.

<sup>2110</sup> "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.”<sup>2111</sup>*

L'art. 31, comma 2, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, e successive modifiche,<sup>2112</sup> stabilisce quindi:

---

<sup>2111</sup> C. cost. sentenza n. 299/2012, CID pt. 6.1.

<sup>2112</sup> 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,<sup>2113</sup> 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).

<sup>2113</sup> 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 agevolata<sup>2114</sup>).

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

---

<sup>2114</sup> 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.”<sup>2115</sup>*

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-*

---

<sup>2115</sup> 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.*<sup>2116</sup>

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,<sup>2117</sup> 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,<sup>2118</sup> 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*

---

<sup>2116</sup> C. cost. sentenza n. 38/2013, CID pt. 3.

<sup>2117</sup> BUR n. 11 del 12.03.2013.

<sup>2118</sup> 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.<sup>2119</sup>*

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.

---

<sup>2119</sup> 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. 471<sup>2120</sup> 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"*.

---

<sup>2120</sup> 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,<sup>2121</sup> sentita la commissione provinciale di controllo sul collocamento.<sup>2122</sup>

#### **a) Apprendistato**

A livello nazionale il settore dell'apprendistato fu disciplinato per la prima volta con legge 19 gennaio 1955, n. 25<sup>2123</sup>; 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. 3<sup>2124</sup> 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).<sup>2125</sup> 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,<sup>2126</sup> sono state inoltre emanate specifiche disposizioni in materia di formazione professionale degli apprendisti.

---

<sup>2121</sup> GU n. 131 del 27.5.1970.

<sup>2122</sup> Art. 9, n. 5, StA e art. 3 del DPR n. 280/1974.

<sup>2123</sup> GU n. 36 del 14.2.1955.

<sup>2124</sup> BUR n. 27 del 5.11.1955.

<sup>2125</sup> cfr. *Bonell/Winkler* (2010) 290.

<sup>2126</sup> BUR n. 44 del 30.8.1983..

La legge n. 25/1955 venne in seguito modificata mediante la legge 2 aprile 1968, n. 424<sup>2127</sup>.

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,<sup>2128</sup> 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. 9<sup>2129</sup> 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. 28<sup>2130</sup>. 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.<sup>2131</sup>

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-

---

<sup>2127</sup> GU n. 100 del 19.4.1968.

<sup>2128</sup> BUR n. 58 del 1.12.1981.

<sup>2129</sup> BUR n. 25 del 1.6.1982.

<sup>2130</sup> BUR n. 59 del 9.12.1981.

<sup>2131</sup> 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.<sup>2132</sup> 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 [...]".<sup>2133</sup> 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."*<sup>2134</sup>

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. 112<sup>2135</sup> 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.<sup>2136</sup> Se il libretto di

<sup>2132</sup> C. cost. sentenza n. 691/1988, CID pt. 2.

<sup>2133</sup> C. cost. sentenza n. 691/1988, CID pt. 2.

<sup>2134</sup> VfGH Urteil Nr 691/1988 RE Pkt 2.

<sup>2135</sup> GU n. 54 del 5.3.1935.

<sup>2136</sup> 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. 10<sup>2137</sup>, 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.<sup>2138</sup>

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,<sup>2139</sup> potevano solo comunicare agli uffici di collocamento al lavoro il numero, la categoria e la qualifica professionale del personale necessario<sup>2140</sup> (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**

---

<sup>2137</sup> Suppl. ord. alla GU n. 125 del 1.6.1949.

<sup>2138</sup> 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).

<sup>2139</sup> Per le eccezioni vedere l'art. 14, comma 3, della legge n. 264/1949.

<sup>2140</sup> 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. 6<sup>2141</sup> 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. 28<sup>2142</sup> e DPGP 10 dicembre 1999, n. 67<sup>2143</sup> 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,<sup>2144</sup> 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,

---

<sup>2141</sup> BUR n. 19 del 22.4.1997.

<sup>2142</sup> 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.

<sup>2143</sup> 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

<sup>2144</sup> 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. 39<sup>2145</sup> 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.).<sup>2146</sup>

---

<sup>2145</sup> BUR n. 48 del 24.11.1992.

<sup>2146</sup> Vedi, al riguardo, sub IV 29.

Con DPP 18 giugno 2002, n. 21<sup>2147</sup> e DPP 17 dicembre 2002, n. 50<sup>2148</sup> 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,<sup>2149</sup> 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.

---

<sup>2147</sup> BUR n. 31 del 23.7.2002. Professioni regolamentate: parrucchiere ed estetista.

<sup>2148</sup> BUR n. 5 del 4.2.2002. Professione regolamentata: fumista.

<sup>2149</sup> 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 [...].”<sup>2150</sup>*

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*”.<sup>2151</sup>

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.<sup>2152</sup>

La Corte costituzionale legittima anche l'intesa imposta alle Regioni e alle Province autonome per l'approvazione dei programmi didattici:

---

<sup>2150</sup> C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 5.

<sup>2151</sup> C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 14.

<sup>2152</sup> 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.”<sup>2153</sup>*

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.<sup>2154</sup>

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. 2<sup>2155</sup> 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*

<sup>2153</sup> C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 16.

<sup>2154</sup> C. cost. sentenza n. 50/2005, CID pt. 16.

<sup>2155</sup> 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,<sup>2156</sup> [...] 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).”<sup>2157</sup>*

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*

---

<sup>2156</sup> “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.”

<sup>2157</sup> 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.*<sup>2158</sup>

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,<sup>2159</sup> del d.lgs. n. 276 del 2003.<sup>2160</sup>*

L'art. 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247<sup>2161</sup> autorizzava il Governo a disciplinare ex novo il settore dell'apprendistato, il che è avvenuto con d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167<sup>2162</sup> (“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-

<sup>2158</sup> C. cost. sentenza n. 24/2007, CID pt. 2.

<sup>2159</sup> 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).

<sup>2160</sup> C. cost. sentenza n. 334/2010, CID pt. 3.

<sup>2161</sup> GU n. 301 del 29.12.2007.

<sup>2162</sup> 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. 92<sup>2163</sup> e quindi dagli artt. 2 e 2bis del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34<sup>2164</sup>.

Con legge provinciale 4 luglio 2012, n. 12<sup>2165</sup> 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.<sup>2166</sup>

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.

---

<sup>2163</sup> SO n. 136 alla GU n. 153 del 3.7.2012.

<sup>2164</sup> 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)

<sup>2165</sup> BUR n. 28 del 10.7.2012.

<sup>2166</sup> 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. 297<sup>2167</sup> 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-

---

<sup>2167</sup> 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.<sup>2168</sup>

---

<sup>2168</sup> 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.<sup>2169</sup> 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.<sup>2170</sup> 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.<sup>2171</sup> 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.<sup>2172</sup> 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

---

<sup>2169</sup> 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.

<sup>2170</sup> 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.

<sup>2171</sup> *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.

<sup>2172</sup> 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.<sup>2173</sup>

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,<sup>2174</sup> mentre quelli relativi agli spettacoli cinematografici e teatrali sono contenuti nella legge 21 aprile 1962, n. 161.<sup>2175</sup> 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 616/1977<sup>2176</sup> 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.<sup>2177</sup>

La Provincia ha esercitato la propria competenza, in particolare, con legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13,<sup>2178</sup> 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-

---

<sup>2173</sup> Per i ricorsi in altri ambiti della pubblica sicurezza vedi le osservazioni sub V 1.

<sup>2174</sup> *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, Suppl. ord. alla GU n. 146 del 26.6.1931.

<sup>2175</sup> *Revisione dei film e dei lavori teatrali* (GU n. 109 del 28.4.1962).

<sup>2176</sup> Per l'estensione delle disposizioni del DPR 616/1977 vedi le osservazioni sub III 3.B.

<sup>2177</sup> C. cost. – sentenza n. 277/1988 CID pt. 2.

<sup>2178</sup> *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,<sup>2179</sup> e dal d.p.g.p. 17 giugno 1993, n. 19.<sup>2180</sup> Con la legge provinciale 10 novembre 1993, n. 21,<sup>2181</sup> 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,<sup>2182</sup> così modificato dalle legge 30 luglio 2010, n. 122,<sup>2183</sup> è stato introdotto l'istituto giuridico della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), la cui applicabilità alle Pro-

---

<sup>2179</sup> *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.

<sup>2180</sup> *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.

<sup>2181</sup> *Norme in materia di polizia municipale*, BUR n. 57 del 23.11.1993.

<sup>2182</sup> *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (Suppl. ord. n. 114 alla GU n. 125 del 31.5.2010).

<sup>2183</sup> *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.).<sup>2184</sup> Tale istituto giuridico è stato inserito nell’art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241,<sup>2185</sup> 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, [...]”<sup>2186</sup>*

Secondo l’art. 2, comma 2/bis, della legge provinciale 13/1992<sup>2187</sup> 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,<sup>2188</sup> e 22 novembre 2010, n. 13,<sup>2189</sup> (quest’ultima, nell’ambito di un conflitto di attribuzioni, è stata dichiarata costituzionalmente legittima con sentenza della Corte costituzionale n. 300/2011);<sup>2190</sup> con entrambe le leggi sono state apportate delle modifiche alla legge provinciale 13/1992.

## D. Conclusioni

<sup>2184</sup> 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.

<sup>2185</sup> *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (GU n. 192 del 18.8.1990).

<sup>2186</sup> Art. 19, comma 1, della legge 241/1990, e succ. modifiche.

<sup>2187</sup> 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.

<sup>2188</sup> *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.

<sup>2189</sup> *Disposizioni in materia di gioco lecito*, BUR n. 48 del 30.11.2010.

<sup>2190</sup> 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.<sup>2191</sup>

**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 StA<sup>2192</sup> 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.

---

<sup>2191</sup> Vedi, al riguardo, anche le osservazioni e le relative conclusioni sub V 1. KZ717706048IT

<sup>2192</sup> 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".<sup>2193</sup>

L'ambito di competenza è stato precisato con norma di attuazione DPR n. 686 del 1. novembre 1973<sup>2194</sup>. 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.<sup>2195</sup> 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.<sup>2196</sup> 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,<sup>2197</sup> (di seguito denominato "TULPS" - Testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza). L'art. 86 del

---

<sup>2193</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V.1.

<sup>2194</sup> 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.

<sup>2195</sup> 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.

<sup>2196</sup> Per i ricorsi in altri ambiti della pubblica sicurezza, vedi le osservazioni sub V.1.

<sup>2197</sup> *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,<sup>2198</sup> che trova applicazione anche nella provincia di Bolzano e che è stata ritenuta conforme alla Costituzione con sentenza Corte cost. n.188/1992.<sup>2199</sup>

Con l'art. 19 del DPR n. 616/1977<sup>2200</sup> 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,<sup>2201</sup> 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,<sup>2202</sup> con legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58,<sup>2203</sup> e con

---

<sup>2198</sup> Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche (GU n. 205 del 2.9.1991).

<sup>2199</sup> Per ulteriori dettagli vedi le considerazioni riguardanti il turismo e l'industria alberghiera sub V.20.

<sup>2200</sup> Riguardo al DPR n. 616/1977, vedi in generale sub III.3.B.

<sup>2201</sup> Aggiornamento della normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi (GU n. 206 del 3.9.1991).

<sup>2202</sup> 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 1989<sup>2204</sup>. 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 commercio<sup>2205</sup>. 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.<sup>2206</sup> 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-

---

<sup>2203</sup> Norme in materia di esercizi pubblici, Suppl. ord. n. 1 al BUR n. 57 del 20.12.1988.

<sup>2204</sup> 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.

<sup>2205</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub V.3.

<sup>2206</sup> 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.<sup>2207</sup>

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. 311<sup>2208</sup>. Inoltre ci sono state modifiche in materia di turismo ai sensi della legge 29 marzo 2011, n. 135<sup>2209</sup>. 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 Governo<sup>2210</sup>, 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.<sup>2211</sup>

Nell'arco di tempo in questione la Provincia ha esercitato la propria competenza tra l'altro con legge provinciale 11 maggio 1995, n. 12.<sup>2212</sup>

### 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-

---

<sup>2207</sup> Corte cost. sentenza n. 206/2001, punto 34 del c.i.d.

<sup>2208</sup> *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).*

<sup>2209</sup> *Riforma della legislazione nazionale del turismo (GU n. 92 del 20.4.2001).*

<sup>2210</sup> 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.*

<sup>2211</sup> 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.

<sup>2212</sup> *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.<sup>2213</sup>

Ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267,<sup>2214</sup> nella versione art. 6 d.l. 23 maggio 2008, n. 92,<sup>2215</sup> 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.»<sup>2216</sup>*

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.<sup>2217</sup>

Le disposizioni ai sensi della legge provinciale 22 novembre 2010, n. 13,<sup>2218</sup> 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.<sup>2219</sup>

Con l'art. 49, comma 4-ter del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78,<sup>2220</sup> nv legge 30 luglio 2010, n. 122,<sup>2221</sup> è stato normato l'istituto giuridico della segnalazione

<sup>2213</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni in merito ai relativi ambiti di competenza sub IV.20 e sub V.3.

<sup>2214</sup> *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (Suppl.ord. n. 162 alla GU n. 227 del 28.9.2000).

<sup>2215</sup> *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).

<sup>2216</sup> Corte cost. sentenza n. 196/2009, punto 9.1 del c.i.d.

<sup>2217</sup> Corte cost. sentenza n. 72/2010, punto 2 del c.i.d.

<sup>2218</sup> Disposizioni in materia di gioco lecito, B.U.R. 30 novembre 2010, n. 48.

<sup>2219</sup> Corte Cost. sentenza n. 300/2011, p. 3.1 e 3.2 del c.i.d. .

<sup>2220</sup> *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica* (Suppl.ord. n.114 alla GU n. 125 del 31.5.2010).

<sup>2221</sup> *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.).<sup>2222</sup>

In questo contesto si può constatare che nel TULPS vale tuttora il principio della necessità della licenza per i pubblici esercizi,<sup>2223</sup> 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,<sup>2224</sup> di attuazione della direttiva relativa ai servizi 2006/123/CE<sup>2225</sup>.

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.<sup>2226</sup> Con la stessa motivazione è stata inoltre dichiarata costituzio-

---

<sup>2222</sup> 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.

<sup>2223</sup> Art. 86 segg. TULPS, e succ. modifiche.

<sup>2224</sup> *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno* (Suppl. ord. n. 75 alla GU n. 94 del 23.4.2010).

<sup>2225</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GUUE 2006 L376, 36.

<sup>2226</sup> 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 legittima<sup>2227</sup> 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. 117<sup>2228</sup>.

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,<sup>2229</sup> con d.p.p. n. 45 del 23 dicembre 2011<sup>2230</sup> e con legge provinciale 11 ottobre 2012, n. 17<sup>2231</sup>.

#### **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

---

<sup>2227</sup> Corte cost. sentenza n. 259/2010, punto 3.2 del c.i.d.

<sup>2228</sup> *Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione* (GU n. 180 del 4.8.2007).

<sup>2229</sup> Disciplina dell'agriturismo, B.U.R. 30 settembre 2008, n. 40.

<sup>2230</sup> 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).

<sup>2231</sup> 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.<sup>2232</sup>

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 servizi<sup>2233</sup>. Ne deriva che la competenza statutaria qui esaminata ha per oggetto esclusivamente la promozione dell'industria<sup>2234</sup>, mentre l'ambito del commercio include anche l'ordinamento della materia<sup>2235</sup>.

---

<sup>2232</sup> Vedi le osservazioni in merito all'art. 9 n. 3 sub V.3.

<sup>2233</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 204. Per la delimitazione vedi *sub V.3*.

<sup>2234</sup> 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.)”

<sup>2235</sup> 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)<sup>2236</sup>. 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."*<sup>2237</sup> 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.<sup>2238</sup>

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.<sup>2239</sup>

---

<sup>2236</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 214.

<sup>2237</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 215 e seg.

<sup>2238</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 216.

<sup>2239</sup> *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.”*<sup>2240</sup>

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. 526/1987<sup>2241</sup>, anche la competenza provinciale in materia di industria include le suddette funzioni amministrative delle Regioni a statuto ordinario.

Con legge 12 agosto 1977, n. 675<sup>2242</sup> 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.

---

<sup>2240</sup> C. Cost. – sentenza n. 190/1976 CID pt. 4. Vedi al riguardo le osservazioni *sub* III.8.

<sup>2241</sup> Vedi, al riguardo, le considerazioni nella parte generale *sub* III.3.B.

<sup>2242</sup> 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.<sup>2243</sup>

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.<sup>2244</sup>

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

---

<sup>2243</sup> C. Cost. – sentenza n. 734/1988 CID pt. 2.

<sup>2244</sup> C. Cost. – sentenza n. 734/1988 CID pt. 5.

sensi del comma 4 dell'art. 5, la Giunta provinciale trasmette al *CIP* 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.<sup>2245</sup>

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. 118/1972<sup>2246</sup>. 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. 696<sup>2247</sup>, 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-

---

<sup>2245</sup> Bonell/Winkler (2010) 291.

<sup>2246</sup> GU n. 95 dell'11.4.1972 (*Provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine*).

<sup>2247</sup> GU n. 348 del 19.12.1983.

na in precedenza prevista dalla legge 17 febbraio 1982 n. 46<sup>2248</sup>, 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) <sup>2249</sup>. 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.”<sup>2250</sup>*

Un'ulteriore, analoga controversia è scaturita dalle disposizioni della legge 5 ottobre 1991, n. 317<sup>2251</sup>, 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.”<sup>2252</sup>*

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

<sup>2248</sup> GU n. 57 del 27.2.1982.

<sup>2249</sup> C. Cost. – sentenza n. 796/1988 CID pt. 2.

<sup>2250</sup> C. Cost. – sentenza n. 796/1988 CID pt. 3.

<sup>2251</sup> Suppl. ord. n. 60 alla GU n. 237 del 9.10.1991.

<sup>2252</sup> 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.<sup>2253</sup>

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,<sup>2254</sup> legge provinciale 22 dicembre 1972, n. 46,<sup>2255</sup> legge provinciale 2 marzo 1973, n. 10,<sup>2256</sup> legge provinciale 6 novembre 1973, n. 66,<sup>2257</sup> legge provinciale 28 novembre 1973, n. 79,<sup>2258</sup> legge provinciale 16 gennaio 1976, n. 5,<sup>2259</sup> legge provinciale 24 marzo 1982, n. 9,<sup>2260</sup> legge provinciale 15 aprile 1991, n. 9.<sup>2261</sup>

---

<sup>2253</sup> 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).”

<sup>2254</sup> BUR n. 3 del 16.1.1973 (“Provvedimenti per l'apprestamento di aree per impianti produttivi”).

<sup>2255</sup> BUR n. 3 del 16.1.1973 (“Provvidenze per favorire l'incremento delle attività industriali”).

<sup>2256</sup> BUR n. 15 del 3.4.1973 (“Iniziativa promozionale 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).

<sup>2257</sup> BUR n. 50 del 20.11.1973 (“Nuove agevolazioni per la predisposizione di aree destinate ad insediamenti del settore di produzione secondaria”).

<sup>2258</sup> BUR n. 54 del 18.12.1973 (“Iniziativa per l'incremento economico e della produttività”).

<sup>2259</sup> 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”).

<sup>2260</sup> 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*”<sup>2262</sup>; 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 17<sup>2263</sup>, 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**

---

<sup>2261</sup> BUR n. 19 del 30.4.1991 (“*Costituzione di fondi di rotazione per l’incentivazione delle attività economiche*”).

<sup>2262</sup> Num. straord. del BUR n. 46 del 17.9.1981.

<sup>2263</sup> 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. 44<sup>2264</sup>, e 5 aprile 1995, n. 8<sup>2265</sup>. Assume altresì rilievo, ai fini in esame, il capo V della legge urbanistica provinciale (l.p. n. 13/1997<sup>2266</sup>, 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. 15<sup>2267</sup>, 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. 4<sup>2268</sup>, 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

---

<sup>2264</sup> BUR n. 52 del 22.12.1992 ("*Interventi della Provincia autonoma di Bolzano in favore della ricerca e dello sviluppo nel settore industriale*").

<sup>2265</sup> BUR n. 18 del 18.4.1995 ("*Integrazioni a leggi sull'incentivazione delle attività economiche*").

<sup>2266</sup> Vedi, al riguardo, anche le considerazioni *sub* IV.8.

<sup>2267</sup> 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).

<sup>2268</sup> 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. 4/1997<sup>2269</sup>, 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. 1329<sup>2270</sup>, 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.<sup>2271</sup> 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

---

<sup>2269</sup> Inserito dall'art. 11 della l.p. n. 7 del 9.8.1999 (suppl. n. 4 al BUR n. 40 del 31.8.1999).

<sup>2270</sup> GU n. 311 del 14.12.1965 (*„Provvedimenti per l'acquisto di nuove macchine utensili“*).

<sup>2271</sup> 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.<sup>2272</sup>

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 [...].<sup>2273</sup>*

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.<sup>2274</sup>

Con legge 13 dicembre 2006, n. 14<sup>2275</sup>, il legislatore provinciale ha definito gli interventi di promozione dei settori ricerca e innovazione. Con legge provinciale 9 ottobre 2007, n. 8<sup>2276</sup>, 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

---

<sup>2272</sup> In tal senso, con riferimento alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, cfr. C. Cost. – sentenza n. 165/2007 CID pt. 4.3.

<sup>2273</sup> 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.

<sup>2274</sup> 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.”

<sup>2275</sup> 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.

<sup>2276</sup> 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. 83<sup>2277</sup>, 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.

---

<sup>2277</sup> 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. modifiche<sup>2278</sup>, 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. 15/1972<sup>2279</sup> 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 2014<sup>2280</sup> 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.

---

<sup>2278</sup> 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).

<sup>2279</sup> Aggiunto dall'art. 13, comma 3, della l.p. n. 10/2013.

<sup>2280</sup> 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 concorrenza<sup>2281</sup>, 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 Provincia<sup>2282</sup>.

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

---

<sup>2281</sup> Art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

<sup>2282</sup> 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,<sup>2283</sup> concernente l'urbanistica e le opere pubbliche, nonché, per gli aspetti specifici, con DPR 235/1977,<sup>2284</sup> 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),<sup>2285</sup> 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

---

<sup>2283</sup> 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.

<sup>2284</sup> GU n. 146 del 31.5.1977.

<sup>2285</sup> 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. 463<sup>2286</sup>.

### **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,<sup>2287</sup> 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

---

<sup>2286</sup> GU n. 289 del 10.12.1999.

<sup>2287</sup> 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,<sup>2288</sup> 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.<sup>2289</sup> La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della legge provinciale 21 giugno 2011, n. 4,<sup>2290</sup> 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.<sup>2291</sup>

#### **b) Produzione di energia elettrica**

---

<sup>2288</sup> GU n. 289 del 10.12.1999.

<sup>2289</sup> C. cost. – sentenza n. 114/2012.

<sup>2290</sup> BUR n. 28 del 12.6.2011.

<sup>2291</sup> 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.<sup>2292</sup> 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.<sup>2293</sup> Ne consegue che, in ragione della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001,<sup>2294</sup> 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.<sup>2295</sup>

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.

---

<sup>2292</sup> C. cost. – sentenza n. 383/2005.

<sup>2293</sup> C. cost. – sentenze n. 165/2011 e n. 275/2012.

<sup>2294</sup> 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.<sup>22962297</sup>

#### **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.

---

<sup>2295</sup> C. cost. – sentenza n. 165/2011.

<sup>2296</sup> Vedi, al riguardo, sub IV 6.

<sup>2297</sup> 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. 474<sup>2298</sup>, modificata e integrata dal DPR 26 gennaio 1980, n. 197,<sup>2299</sup> 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.<sup>2300</sup> 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. 474/1975<sup>2301</sup> la disciplina del modello di organizzazione delle istituzioni e degli enti sanitari, prevedendo anche un modello astratto delle organizzazioni<sup>2302</sup>, 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*

---

<sup>2298</sup> Suppl. ord. alla GU n. 252 del 20.9.1975.

<sup>2299</sup> GU n. 141 del 24.5.1980.

<sup>2300</sup> *Reggio d'Aci* (1994) 221.

<sup>2301</sup> Come modificato dall'art 2 d.lgs. n. 267/1992.

<sup>2302</sup> *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 salute<sup>2303</sup>. Ne fanno parte i provvedimenti che in generale hanno per oggetto la tutela dell’ambiente, ad esempio a prevenzione di inquinamenti di ogni genere,<sup>2304</sup> 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.<sup>2305</sup>

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.<sup>2306</sup>

---

<sup>2303</sup> *Reggio d’Aci* (1994) 221 f.

<sup>2304</sup> 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.

<sup>2305</sup> *Reggio d’Aci* (1994) 223.

<sup>2306</sup> Corte cost. sentenza n. 352/1992 CID pt. 4.

L'art. 3, comma 1, del DPR n. 474/1975<sup>2307</sup> 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

---

<sup>2307</sup> 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.<sup>2308</sup>*

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 1955<sup>2309</sup> (tra cui la vigilanza tramite sopralluoghi e la facoltà di diffidare il datore di lavoro alla regolarizzazione

<sup>2308</sup> Riguardo al DPR n. 616/1977 vedi in generale sub III.3.B.

<sup>2309</sup> 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.<sup>2310</sup>

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,<sup>2311</sup> che ha istituito il Servizio sanitario nazionale. L'art. 80, comma 1, della legge n. 833/1978 stabilisce che

---

<sup>2310</sup> 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.<sup>2312</sup> I principi contenuti nella legge n. 833/1978 devono in ogni caso essere rispettati dalla Provincia autonoma di Bolzano.<sup>2313</sup>

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.<sup>2314</sup>

La legge regionale 30 aprile 1980, n. 6,<sup>2315</sup> 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",<sup>2316</sup> organizzando le unità sanitarie<sup>2317</sup>. La Provincia assegnò i compiti in materia di sorveglianza (monitoraggio) dell'ambiente al servizio di monitoraggio dei provvedimenti già emanati in materia ambientale.<sup>2318</sup>

---

<sup>2311</sup> 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.

<sup>2312</sup> Vedi, al riguardo, sub III.8.

<sup>2313</sup> 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.

<sup>2314</sup> Per questi aspetti vedi sub IV.6.

<sup>2315</sup> Num. straord. n. 1 al BUR n. 24 del 9.5.1980.

<sup>2316</sup> Num. straord. Al BUR n. 2 del 9.1.1981.

<sup>2317</sup> 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.

<sup>2318</sup> 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.<sup>2319</sup>

La Regione autonoma ha stabilito con legge regionale 20 gennaio 1992, n. 1<sup>2320</sup>, 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, StA<sup>2321</sup>, 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.<sup>2322</sup>

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”<sup>2323</sup>, nella legge provinciale 22 novembre

---

<sup>2319</sup> 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).

<sup>2320</sup> BU n. 3 del 21.1.1992.

<sup>2321</sup> Sentenza C.cost. n. 294/1986 CID pt. 5, relativa a una disposizione sui servizi di alta specialità in ambiente sanitario.

<sup>2322</sup> 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.

<sup>2323</sup> BUR n. 8 del 8.2.1977.

1988, n. 51, sulle misure nel settore socio-sanitario<sup>2324</sup> e nella legge provinciale 13 gennaio 1992, n.1, sull'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e medicina legale<sup>2325</sup>.

## **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 1992<sup>2326</sup> 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 1993<sup>2327</sup> e dal decreto legislativo n. 229 del 19 giugno 1999<sup>2328</sup>, specialmente in merito ai livelli essenziali di assistenza<sup>2329</sup> (stabiliti nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni con accordo sul piano sanitario nazionale) e alle competenze delle Regioni, anche in materia di finanziamento.<sup>2330</sup>

---

<sup>2324</sup> BUR n. 55 del 6.12.1988.

<sup>2325</sup> BUR n. 4 del 28.1.1992.

<sup>2326</sup> Suppl. ord. n. 137 alla GU n. 305 del 30.12.1992.

<sup>2327</sup> Suppl. ord. n. 113 alla GU n. 293 del 15.12.1993.

<sup>2328</sup> Suppl. ord. n. 132 alla GU n. 165 del 16.7.1999.

<sup>2329</sup> Livelli essenziali di assistenza LEA.

<sup>2330</sup> Riguardo al finanziamento della sanità vedi anche la legge n. 662/1996.

La legge provinciale 29 luglio 1992, n. 30,<sup>2331</sup> 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. 10<sup>2332</sup>; la legge provinciale 9 giugno 1998, n. 5,<sup>2333</sup> 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,<sup>2334</sup> fu istituita l'agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA); con legge provinciale 19 dicembre 1995, n. 26,<sup>2335</sup> 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,<sup>2336</sup> 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 sanitarie<sup>2337</sup>. Con il comma 7 e seg. dell'art. 74 della legge 23 dicembre 1998, n. 448,<sup>2338</sup> fu stabilita l'esclusività delle prestazioni mediche per l'Azienda sanitaria.

Con legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7,<sup>2339</sup> 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).

---

<sup>2331</sup> BUR n. 33 del 11.8.1992.

<sup>2332</sup> BUR n. 24 del 16.5.1995.

<sup>2333</sup> Suppl. ord. n. 2 al BUR n. 26 del 23.6.1998.

<sup>2334</sup> Legge di conversione, con modificazioni e integrazioni, del decreto-legge n. 496/1993; GU n. 21 del 27.1.1994.

<sup>2335</sup> BUR n. 1 del 2.1.1996.

<sup>2336</sup> GU n. 144 del 23.6.1997. Convertito con legge n. 272/1997.

<sup>2337</sup> C. cost. Sentenza n. 63/2000 CID pt. 12.

<sup>2338</sup> GU n. 302 del 29.12.1998.

<sup>2339</sup> 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 sangue<sup>2340</sup>, cure oncologiche e palliative,<sup>2341</sup> vigilanza delle attività e degli organi delle unità sanitarie,<sup>2342</sup> i contratti collettivi per il personale<sup>2343</sup> e la garanzia del bilinguismo,<sup>2344</sup> ma anche la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande<sup>2345</sup>. 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.<sup>2346</sup> 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,<sup>2347</sup> come anche di attuazione delle norme UE in materia.<sup>2348</sup> Nell'ambito delle finanze è stata confermata l'attribuzione dello Stato di escludere la Provincia autonoma dai finanziamenti nel settore.<sup>2349</sup> 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

---

<sup>2340</sup> C. cost. - sentenza n. 420/1999 CID pt. 2 segg.

<sup>2341</sup> C. cost. - sentenza n. 272/2001 CID pt. 2.

<sup>2342</sup> C. cost. - sentenza n. 228/1993 CID pt. 2.

<sup>2343</sup> C. cost. - sentenza n. 315/2001 CID pt. 2.

<sup>2344</sup> C. cost. - sentenza n. 373/1995 CID pt. 3.

<sup>2345</sup> C. cost. - sentenza n. 121/1997 CID pt. seg.

<sup>2346</sup> 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).

<sup>2347</sup> C. cost. - sentenza n. 352/1998 CID pt. 2.

<sup>2348</sup> C. cost. - sentenza n. 406/2001 CID pt. 2.

<sup>2349</sup> 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.<sup>2350</sup>

### **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.<sup>2351</sup>

Nel 2006, con norma di attuazione d.lgs. 12 aprile 2006, n. 168,<sup>2352</sup> 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*

---

<sup>2350</sup> 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.

<sup>2351</sup> Art. 3, comma 1-bis DPR n. 197/1980 nv d.lgs. n. 283/2004.

<sup>2352</sup> 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. 168/2006<sup>2353</sup>). 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.<sup>2354</sup>

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)<sup>2355</sup>, la legge provinciale 2 ottobre 2006, n. 9 (Modifiche del riordinamento dei servizi sanitario provinciale)<sup>2356</sup>, la legge provinciale 19 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni in materia cimiteriale e di cremazione)<sup>2357</sup>, la legge provinciale 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farma-

---

<sup>2353</sup> Così modificato dall'art. 1, comma 2, lettere a e c, del d.lgs. n. 252/2010.

<sup>2354</sup> Art. 1, comma 4, DPR n. 474/1975 nv art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 252/2010.

<sup>2355</sup> BUR n. 28 del 11.7.2006.

<sup>2356</sup> BUR n. 41 del 10.10.2006.

<sup>2357</sup> BUR n. 4 del 24.1.2012.

ceutica)<sup>2358</sup> e la legge provinciale 19 giugno 2014, n. 4 (Modifica della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7)<sup>2359</sup>.

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-Regioni<sup>2360</sup>.

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.<sup>2361</sup> 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.<sup>2362</sup>

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.<sup>2363</sup> 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.<sup>2364</sup>

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-

---

<sup>2358</sup> BUR n. 42 del 16.10.2012.

<sup>2359</sup> BUR n. 26 del 1.7.2014.

<sup>2360</sup> C. cost. sentenza n. 88/2003 CID pt. 2 segg.

<sup>2361</sup> C. cost. sentenza n. 162/2007 CID pt. 9.

<sup>2362</sup> C. cost. sentenza n. 162/2007 CID pt. 11 e CID pt. 12 seg.

<sup>2363</sup> 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.<sup>2365</sup>) 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.<sup>2366</sup>).

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. 81/2004<sup>2367</sup>. 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.<sup>2368</sup> 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.<sup>2369</sup> La Corte costituzionale ritenne la Provincia privata anche della definizione dei requisiti di accesso ai posti con funzioni dirigenziali, trattandosi di principi fondamentali.<sup>2370</sup> 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.<sup>2371</sup>

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,<sup>2372</sup> essendo la Provincia competente unica-

---

<sup>2364</sup> C. cost. sentenza n. 80/2007 CID pt. 7 segg.

<sup>2365</sup> C. cost. sentenza n. 222/2006 CID pt. 3.

<sup>2366</sup> C. cost. sentenza n. 240/2007 CID pt. 7.

<sup>2367</sup> GU n. 76 del 31.3.2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 138/2004, GU n. 125 del 29.5.2004.

<sup>2368</sup> C. cost. sentenza n. 50/2007 CID pt. 8 f.

<sup>2369</sup> C. cost. sentenza n. 449/2006 CID pt. 3.

<sup>2370</sup> C. cost. sentenza n. 449/2006 CID pt. 2.3.

<sup>2371</sup> C. cost. sentenza n. 328/2006 CID pt. 3.1.

<sup>2372</sup> 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).<sup>2373</sup>

## 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,<sup>2374</sup> 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

---

<sup>2373</sup> C. cost. sentenza n. 255/2013 CID pt. 6.2 e 7.1

<sup>2374</sup> 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).<sup>2375</sup> 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.<sup>2376</sup> 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).<sup>2377</sup>

Inoltre l'art. 102, co. 1, dello StA<sup>2378</sup> riconosce alla popolazione ladina il diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative e attività (tra l'altro) ricreative.<sup>2379</sup>

Con l'art. 8, lettera f, della norma di attuazione DPR n. 115, del 20 gennaio 1973<sup>2380</sup>, 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,<sup>2381</sup> 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

---

<sup>2375</sup> Vedi, al riguardo, le osservazioni sub IV.5, IV.17 e IV.20.

<sup>2376</sup> *Reggio d'Acì* (1994) 229.

<sup>2377</sup> *Id. Bronzetti* (1985) 172. In merito alla relativa competenza vedi le osservazioni sub IV.4.

<sup>2378</sup> 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.

<sup>2379</sup> Esecuzione della misura del Pacchetto n. 93.

<sup>2380</sup> 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.<sup>2382</sup> 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.”*<sup>2383</sup>

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-

---

<sup>2381</sup> Suppl. ord. alla GU n. 252 del 20.9.1975.

<sup>2382</sup> Introdotta e disciplinata con legge n. 426 del 16.2.1942, successivamente nel d.lgs .n. 242 del 23.7.1999.

<sup>2383</sup> *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. 526/1987<sup>2384</sup> – 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:

---

<sup>2384</sup> 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).<sup>2385</sup>

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. 32<sup>2386</sup>, 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. 29<sup>2387</sup>, 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. 2<sup>2388</sup>, 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-*

<sup>2385</sup> 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.

<sup>2386</sup> BUR n. 46 del 13.9.1977. Da ultimo modificato dall'art. 4 LP n. 2 del 11.1.1980.

<sup>2387</sup> BUR n. 55 del 9.12.1987.

<sup>2388</sup> 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.*<sup>2389</sup>

La Corte costituzionale accoglie i ricorsi delle Province autonome e dichiara anti-costituzionali le disposizioni impugnate<sup>2390</sup>, basandosi sull'art. 9, n. 11, StA e sul DPR n. 475/1975<sup>2391</sup>, 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.*<sup>2392</sup>

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.*<sup>2393</sup>

<sup>2389</sup> C. cost. sentenza n. 517/1987 CID pt. 3.

<sup>2390</sup> 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.

<sup>2391</sup> Nella sentenza definito erroneamente DPR n. 745/1975. Vedi C. cost. ordinanza 688/1988.

<sup>2392</sup> C.cost. sentenza n. 517/1987 CID pt. 4.1.

<sup>2393</sup> 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)<sup>2394</sup>. 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 competenza<sup>2395</sup>.

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)“<sup>2396</sup>, 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 Provincia<sup>2397</sup>.

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

---

<sup>2394</sup> 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?“

<sup>2395</sup> Corte cost. – sentenza n. 517/1987 CID pt. 6.1. e CID pt. 6.2.

<sup>2396</sup> 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. 22<sup>2398</sup>, 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 finanziari<sup>2399</sup>. 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 programmati<sup>2400</sup>. 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 impugnata<sup>2401</sup>.

In seguito il legislatore provinciale con l.p. 17 agosto 1989, n. 5,<sup>2402</sup> ha disciplinato l'utilizzo dei contributi statali (art.1) e autorizzato la Cassa Depositi e Prestiti a

---

<sup>2397</sup> Corte cost. – sentenza n. 517/1987 CID pt. 10.

<sup>2398</sup> GU n. 27 vom 3.2.1988. Convertito, con modificazioni, dalla legge 21.3.1988, 92 (GU n. 71 del 25.3.1988).

<sup>2399</sup> Corte cost. – sentenza n. 834/1988 CID pt. 3.

<sup>2400</sup> Corte cost. – sentenza n. 1111/1988 CID pt. 4. Vedi anche CID pt. 5, 6 e 7.

<sup>2401</sup> Corte cost. – sentenza n. 1111/1988 CID pt. 4.

<sup>2402</sup> 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. 19<sup>2403</sup>, 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. 29<sup>2404</sup>, con la quale la Provincia di Bolzano ha assunto i compiti (art. 1), i beni (art. 2) e il personale (art. 3) dell'*ENAL*<sup>2405</sup>. 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. 481<sup>2406</sup>, 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

---

<sup>2403</sup> BUR n. 49 del 30.10.1990.

<sup>2404</sup> BUR n. 34 del 11.7.1978.

<sup>2405</sup> 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.

<sup>2406</sup> 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 Comuni<sup>2407</sup>.

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 nazionale<sup>2408</sup>.

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,<sup>2409</sup> (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.

---

<sup>2407</sup> Corte cost. – sentenza n. 532/1988 CID pt. 2.

<sup>2408</sup> Corte cost. – sentenza n. 532/1988 CID pt. 5.

<sup>2409</sup> 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 1985<sup>2410</sup>, 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-

---

<sup>2410</sup> 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).<sup>2411</sup>*

Di conseguenza la materia dell'ordinamento sportivo comprende anche impianti e attrezzature nonché la promozione dello sport,<sup>2412</sup> 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

---

<sup>2411</sup> Corte cost. – sentenza n. 424/2004 CID pt. 8.2.

<sup>2412</sup> 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.<sup>2413</sup>

A livello provinciale con l'art. 1, del d.p.p. 3 gennaio 2014, n. 1,<sup>2414</sup> fu decretata una semplificazione delle procedure in materia di attività sportive: i contributi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), cifre 7<sup>2415</sup> e 7/bis<sup>2416</sup>, 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. 4<sup>2417</sup>. 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 turismo<sup>2418</sup>, 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.

---

<sup>2413</sup> Corte cost. – sentenza n. 424/2004 CID pt. 13.

<sup>2414</sup> BUR n. 2 del 14.1.2014.

<sup>2415</sup> 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.”

<sup>2416</sup> 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.

---

<sup>2417</sup> Consultabile al sito <http://lexbrowser.provinz.bz.it>.

<sup>2418</sup> 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 consente 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.