

Ausführungen zu den vorgelegten Fragen
(Prof. Dr. Roberto Toniatti - Arbeitsgruppe Nr. 1)

1. Das italienische Volk hat die Verfassungsreform abgelehnt, in der unter anderem vorausgesetzt wurde, dass die Anpassung (adeguamento) des Sonderstatuts der Region Trentino-Südtirol aufgrund von Übereinkommen (intesa) erfolgen muss.

1.1 Ist die Anpassung (adeguamento) in der aktuellen Situation ein Risiko oder kann sie zum Vorteil für die Südtiroler Bevölkerung vorgenommen werden?

RT: Der Begriff "Anpassung" ist nicht besonders klar (Anpassung woran?). Sicher nicht an einen neuen Verfassungstext, da die geplante Verfassungsreform ja abgelehnt wurde. Die Einschätzung von "Risiken" oder von "Vorteilen" ist außerdem nicht Teil der juristischen Argumentation meines Rechtsfachgebiets.

Zunächst muss hier also geklärt werden, dass mit dem Begriff "**Anpassung**" (adeguamento) die **Überarbeitung** (revisione) des Autonomiestatuts gemeint ist. Diese Überarbeitung erfolgt: (i) aufgrund der Verfassungsreform 2001, die den Regionen mit Normalstatut eine Erweiterung ihrer Autonomie in Aussicht stellte (zur Formalisierung der Kompetenzen, die in der Meistbegünstigungsklausel in Art. 10 des Verfassungsgesetzes ¹ genannt sind; (ii) aufgrund der in verschiedenen Bereichen verabschiedeten Durchführungsbestimmungen; (iii) aufgrund der Verfassungsrechtsprechung, die in zahlreichen Fällen die Kompetenzspielräume der Sonderautonomien eingeengt hat. Meiner Ansicht nach sind die Gründe für die Fortsetzung der Reform des Sonderstatuts auch trotz der Ablehnung des Verfassungsreferendums 2016 gerechtfertigt; denn diese Reform ist im Übrigen formal an die fehlende Reform geknüpft, die 2001 vorgesehen war. Hier handelt es sich um eine "*Reorganisation der aktuell unübersichtlichen Vielzahl an Rechtsquellen der Sonderautonomie.*"

Außerdem sollte Folgendes klargestellt werden: (a) Ob eine Überarbeitung mit "Risiken/Vorteilen" verbunden ist, hängt von einer politischen Variable ab, die sich im Laufe der Zeit ändert. (b) In der Vergangenheit kam die politische Variable bei der Überarbeitung des Autonomiestatuts immer dem Interesse der Sonderautonomie entgegen, so wie sie von den Institutionen der Landesregierung ausgelegt wurde. (c) Die feindselige Haltung der Politik und der öffentlichen Meinung gegenüber den Sonderautonomien hat so stark zugenommen, dass - mit Ausnahme von Südtirol, wo die historischen Gründe eindeutig sind - sogar die Anerkennung der Gründe für ihren Sonderstatus in Frage gestellt wird. (d) Aus diesem Grund kann man *annehmen*, dass das Parlament eine überarbeitete Fassung des Autonomiestatuts verabschieden wird, die als "vorteilhaft für die Südtiroler Bürger" angesehen werden kann.

1.2 Welchen juristischen Wert hat das Übereinkommen (intesa) für die Anpassung (adeguamento) des Statuts, sollte der Gesetzgeber genau dieses Übereinkommen für die Zukunft im Statut vorsehen?

RT: Das Projekt zur Verfassungsreform der XVII Legislatur sah die Einführung einer neuen Rechtsfigur im System der Rechtsquellen vor, die wir als "**statutarisches Übereinkommen**" be-

¹ Art. 10: "Bis zur Anpassung der jeweiligen Statuten finden die Bestimmungen dieses Verfassungsgesetzes auch in den Regionen mit Sonderstatut und in den Autonomen Provinzen Trient und Bozen Anwendung, und zwar für die Teile, in denen Formen der Autonomie vorgesehen sind, welche über die bereits zuerkannten hinausgehen".

zeichnen können und auf deren Basis die Überarbeitung des Sonderstatuts mit Verabschiedung eines Verfassungsgesetzes durch das Parlament erfolgen sollte².

Die italienische Verfassungsordnung kennt das Rechtsinstitut des Übereinkommens (*intesa*), aber ausschließlich im Rahmen der ordentlichen Gesetzgebung, in diesem Fall handelt es sich aber um ein Übereinkommen auf Verfassungsebene. Da es sich um eine neue, innovative Rechtsquelle handelt, ist auf die Rechtsunsicherheit zu achten, die - hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Garantien - aus einer Rechtsnorm resultiert, die noch nicht definitiv vorliegt und deren Ausarbeitung größtenteils auf dem politischen Verhandlungsweg erfolgen soll. Denn das Reformprojekt regelte nicht das Verfahren, mit dem dieses "statutarische Übereinkommen" erreicht werden sollte, das aber eine wichtige **Filterfunktion** für die **Auswahl** jener Teile der Verfassungsreform hätte, die auch auf die Sonderautonomien Anwendung hätten finden sollen. *Der juristische Wert des Übereinkommens (intesa) hängt daher vom Verfahren ab.*³

2. Vorschlag für eine Präambel des Autonomiestatuts.

RT: Das geltende Statut sieht anders als zahlreiche jüngst ausgearbeitete Statuten von Regionen mit Normalstatut keine Präambel vor; die Verfassungen der deutschen und österreichischen Bundesländer und die Statuten der Autonomen Spanischen Gemeinschaften enthalten hingegen häufig eine Präambel. Die Präambel ist jener Teil des Statuts, der Folgendes enthält: (i) einen Verweis auf die historischen Wurzeln und den ideellen Ursprung; (ii) eine Darlegung der identitätsstiftenden Grundwerte als prä-juridische Begründung für ein eigenständiges Gemeinwesen; (iii) bzw. auch die so genannten programmatischen Normen, die allgemeine Aussagen zu den Grundsätzen und den Zielen enthalten, an denen sich die Politik orientiert.

Wie wichtig eine Präambel ist, zeigt sich auch im Hinblick auf eine etwaige Einführung eines einzigen gemeinsamen Statuts für die Provinzen Bozen und Trient (wie dies auch derzeit vorgesehen ist), insofern als die Präambel das geeignete feierliche Instrument wäre, um einerseits die Einheitlichkeit des Autonomiestatuts und dessen gemeinsame Anwendung durch beide Provinzen zu begründen und um andererseits auch auf die unterschiedliche Identität der institutionellen Apparate der zwei autonomen Provinzen hinzuweisen.

Präambeln haben als solche keine verbindliche Rechtswirksamkeit, sie haben aber auf jeden Fall Einfluss auf die allgemeinen Leitlinien für die vorrangige Auslegung des gesamten Statuts als Rechtsquelle; man bedenke außerdem, dass das Verfassungsgericht die Normen, in denen Regionen mit Normalstatut ihre politische Identität festschreiben, als rechtmäßig ansieht, wenn auch ohne Rechtswirksamkeit. Die Tatsache, dass das Autonomiestatut in der italienischen Rechtsord-

² Art. 39, Abs. 13 der Übergangsbestimmungen sah vor: "dass die Bestimmungen des IV. Abschnitts dieses Verfassungsgesetzes auf die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen Trient und Bozen bis zur Überarbeitung ihrer Statuten, die auf Grund von Übereinkommen (*sulla base di intese*) mit den Regionen und autonomen Provinzen erfolgt, nicht angewandt werden".

³ Die Verfassungsreform des Jahres 2006, die ebenfalls beim Referendum scheiterte, sah folgende Ergänzung vor: "Art. 116 Abs. 1 der Verfassung wird wie folgt ergänzt: "nach Einvernehmen" (*previa intesa*) mit der betreffenden Region und autonomen Provinz über den Entwurf nach der ersten Lesung in beiden Kammern. Die Ablehnung des Einvernehmensvorschlages kann binnen drei Monaten nach Übermittlung des Textes mit Beschluss der Zweidrittelmehrheit der Regionalratsmitglieder oder der Mitglieder eines der beiden Landtage erfolgen. Wird die Ablehnung nicht innerhalb besagter Frist beschlossen, können die Kammern das Verfassungsgesetz verabschieden".

nung ein Verfassungsgesetz ist, würde der Präambel mehr Wirksamkeit verleihen, was für eine besonders präzise Auslegung förderlich wäre.

In der Präambel müsste man auf den Pariser Vertrag als völkerrechtliche Rechtsquelle der Sonderautonomie verweisen; zu nennen wären auch die Werte und Grundsätze der Autonomie wie die Gleichberechtigung der Bürger unabhängig von der Sprachgruppenzugehörigkeit, der Schutz, die Erhaltung und die Förderung der kulturellen und geschichtlichen Besonderheiten der im Land lebenden Bevölkerung.

Wenn man sich - anstelle der Einführung von programmatischen Normen direkt in den Artikeln des Statuts - für eine Präambel entscheidet, könnte man darin auch das Subsidiaritätsprinzip festschreiben, sowohl vertikal (zwischen den institutionellen Ebenen) als auch horizontal [als Aufwertung der autonomen Initiative von Bürgern (Einzelpersonen oder Gruppen) mit dem Ziel, Tätigkeiten von allgemeinem Interesse durchzuführen]. Außerdem könnte die Präambel eine Liste der wichtigsten Ziele enthalten, die mit der Ausübung der Autonomie angestrebt werden: z.B. die Beteiligung am Prozess der europäischen Integration, die volle Umsetzung der internationalen Zusammenarbeit, vor allem auf interregionaler und grenzüberschreitender Ebene, der Abbau von Hindernissen, die die volle Freiheit und Gleichstellung der Bürger und die effektive Gleichstellung von Männern und Frauen im Beruf, in der Wirtschaft, in der Politik und in der Kultur erschweren.

3. Vorschlag für ein Verzeichnis der Zuständigkeiten für die autonomen Provinzen und eventuell für die Region Trentino-Südtirol.

RT: Als Ziel dieser Frage sieht der Autor nicht die Erstellung einer Liste der zu fordernden Kompetenzen, die dann bei der Überarbeitung des Statuts übernommen werden kann. Die Frage wird vielmehr als Aufforderung verstanden, einige fachlich-juristische Details zu den *Kriterien für die Übernahme von Kompetenzen und für die juristische Rechtfertigung zu nennen*. Die folgenden Überlegungen betreffen daher die politische Strategie bei der Überarbeitung des Statuts, d.h. die Definition von juristisch begründeten politischen Zielen, die im Einklang sind mit einer verfassungsrechtlichen Normenbildung, die auf "Vollautonomie" ausgerichtet ist: ein emotional verlockender Begriff, der aber im Rahmen der Überarbeitung des Autonomiestatuts noch *definiert und konkret festgelegt* werden muss.

Folglich kann man behaupten, dass der Begriff der Vollautonomie sich auf die Übernahme von exklusiven Gesetzgebungskompetenzen für eine virtuelle Liste von Sachgebieten stützen muss; *diese Liste sollte die Gesamtheit der im öffentlichen Interesse der Südtiroler Bevölkerung stehenden Kompetenzen abbilden*.

Diese Kompetenzen müssen im geeigneten Rahmen - nämlich im Statut - festgelegt werden. So wie bisher immer schrittweise vorgegangen wurde bei der Übertragung von weitergehenden Zuständigkeiten (dynamische Autonomie), so sollte man auch in diesem Fall erkennen, dass man bei der derzeit laufenden Überarbeitung des Statuts einerseits auf die sofortige Zuweisung von Kompetenzen setzen sollte, andererseits aber auch *einen neuen Prozess einleiten sollte, in dessen Verlauf im Wesentlichen auf dreifache Art und Weise weitere Kompetenzen übernommen werden sollten*: (i) Erstens sollte die Erfahrung der Durchführungsbestimmungen als allgemeines Instrument nach dem Vorbild des derzeit geltenden Statuts (Art. 107 - Statut) fortgesetzt werden. (ii) Zweitens sollte ein neues normatives Instrument, nämlich der "*Vorbehalt der Verabschiedung von Durchführungsbestimmungen*" eingeführt werden; auf dieser Grundlage wird im Statut eine Kompetenz zugesprochen und von Fall zu Fall wird auf die nachträgliche Verabschiedung einer Durchführungsbestimmung für die detaillierte Regelung des Inhalts der Kompetenzausübung verwiesen. (iii) Drittens könnte in den Fällen, in denen die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes scheinbar möglicherweise den Interessen des Staats (z.B. im Bereich öffentliche Sicherheit,



öffentliche Ordnung) zuwiderläuft, *mit dem Verweis auf die Verabschiedung einer Durchführungsbestimmung das konkurrierende Verhältnis zwischen Staats- und Landesgesetz umgewandelt werden in ein Gegenüber von Durchführungsbestimmung und Landesgesetz.*

Hier wird mit anderen Worten angedacht, eine einseitige staatliche Rechtsquelle, in der der Handlungsspielraum der autonomen Provinz festgelegt wird, durch eine andere Quelle zu ersetzen, *die über dem Staatsgesetz angeordnet ist und aus einem Verhandlungsprozess zwischen dem Staat und der autonomen Provinz hervorgeht.*

Zur Region Trentino-Südtirol verweisen wir auf die Antwort auf Frage Nr. 5.

4. Wie kann eine Vertretung der Südtiroler oder ganz allgemein der Regionen vor dem Verfassungsgericht garantiert werden?

RT: Der Begriff einer Vertretung einer Gemeinschaft vor einem Gericht ist fehl am Platz, da dies mit der Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit eines Gerichts wie des Verfassungsgerichts nicht vereinbar ist. Der Begriff der Vertretung ist nur angebracht, wenn es sich um eine "Vertretung im Gerichtsverfahren" durch einen Rechtsanwalt handelt. Daher muss auch in diesem Fall die genaue Auslegung der Frage präzisiert werden: Der Begriff "*Vertretung der Südtiroler*" wird hier verstanden als Berücksichtigung der Südtiroler Realität in der Zusammensetzung des Verfassungsgerichts.

Rechtsvergleichend kann man in diesem Zusammenhang feststellen, dass sich in anderen Ländern ein als "*reflective judiciary*" (giurisdizione riflessiva) bezeichneter Ansatz etabliert; dieser beruht auf dem Leitprinzip, wonach die Zusammensetzung des Gerichts nicht irrelevant ist für die Behandlung (mehr noch als für die Lösung, formal zumindest) eines Gerichtsverfahrens durch das betreffende Gericht. Als Begründung bieten sich an: - die Mehrsprachigkeit (wie in Belgien und in der Schweiz); - die Diversität des anwendbaren Rechts (beide Begründungen treffen z.B. auf die obligatorische Vertretung von Richtern aus Quebec am obersten kanadischen Gericht zu); - die Möglichkeit, zumindest tendenziell, die Vielfalt der Gesellschaft (nach Geschlecht, ethnisch und kulturell) widerzuspiegeln, wie z.B. in Großbritannien, wo offiziell die geringe Anzahl von Frauen und Vertretern der ethnischen Minderheiten (hauptsächlich aus Afrika und Asien und von den Westindischen Inseln) kritisiert wird.

Rechtsvergleichend gesehen handelt es sich um ein in föderalen Rechtsordnungen verwendetes Modell (Belgien, Kanada, Schweiz). In diesen Ländern gibt es mehrere Sprachgruppen, wobei jede dieser Gruppen, die eine Vertretung erhalten sollen, zahlenmäßig signifikant ist. Eine Ausnahme ist allerdings Kanada, wo aber zu berücksichtigen ist, dass in Quebec kodifiziertes Recht angewendet wird, während im übrigen Kanada das englische Common Law gilt.

Was den Faktor Sprache anbelangt, wissen wir, dass für die Zusammensetzung des Staatsrats bei der Ausübung seiner Funktion in Zusammenhang mit in Südtirol aufgetretenen Fällen die ad-hoc-Präsenz eines Richters vorgesehen wird; aber diese Lösung wird nicht für andere höchstrichterliche Instanzen angewendet, weshalb diese Lösung als eine einzige Ausnahme anzusehen ist und derzeit nicht wiederholt wird und wahrscheinlich auch nicht wiederholt werden kann.

Was die Anwendung des Grundsatzes der "*reflective judiciary*" auf die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts für alle Regionalautonomien anbelangt, legt die Struktur des Verfassungsgerichts als unabhängiges Verfassungsorgan, das über Streitfälle zwischen dem Staat und den Regionen entscheidet, nahe, dass der Senat als schwache territoriale Vertretung zwei der fünf Verfassungsrichter wählen sollte, die derzeit von den beiden Parlamentskammern in gemeinsamer Sitzung gewählt werden. Die Wahl der Verfassungsrichter durch den Senat war auch im Projekt der



Verfassungsreform der XVII Legislatur vorgesehen. Diese Lösung war von einigen ehemaligen Richtern und ehemaligen Präsidenten des Verfassungsgerichts als nicht mit der Neutralität und Unparteilichkeit des Verfassungsgerichts vereinbar heftig kritisiert worden. Außerdem hieß es in der Argumentation gegen diesen Vorschlag, hier handle es sich um eine typische Lösung der Gerichtsorganisation in föderalen Staaten, die aber nicht vereinbar sei mit im Wesentlichen regionalen Systemen wie in Italien und in Spanien, wo keine derartig komplexe Zusammensetzung üblich ist.

5. Welche Zukunft haben die Region Trentino-Südtirol und die Euregio Tirol-Südtirol-Trentino?

RT: In der Frage der Region Trentino-Südtirol sind realistischerweise die Leitlinien zu berücksichtigen, wie sie in beiden autonomen Provinzen von der Politik und von den Institutionen vorgegeben werden. Die derzeit laufende Überarbeitung des Statuts zielt demnach auf die Beibehaltung eines einheitlichen regionalen Autonomierahmens ab. Dieser Ansatz entspricht auch dem geltenden Statut, dem zufolge der Beschluss über die Änderung des Statuts - wenn auch auf Vorschlag der Landtage der Autonomen Provinzen Trient und Bozen - dem Regionalrat zusteht (Art. 103).

Die Bestätigung des Fortbestands der Region bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass auch die Verwaltungs- und Gesetzgebungsbefugnisse der Region bestätigt werden müssen oder dass ihr solche Befugnisse zugewiesen werden müssen.

Vorstellbar wäre eine *Region, die als "Verbindungsglied" zwischen den zwei Provinzen* agiert, zumal es viele gemeinsame Probleme gibt. In diese Richtung geht auch zumindest in groben Zügen die öffentliche Debatte, die nicht vorrangig auf die radikale Abschaffung der Region ausgerichtet ist. Bezüglich dieser Probleme könnte die Beibehaltung der "Tripolarität" der Sonderautonomie neu gestaltet werden, dadurch, dass man der Region folgende Aufgabe zuweist: *"die eingehende Prüfung und juristisch nicht verbindliche Beschließung von strategischen Leitlinien für die Ausübung der Kompetenzen der beiden autonomen Provinzen"*.

Daraus könnten wiederum *"vertragliche Beziehungen zwischen den Provinzen"* hervorgehen; mit deren Hilfe könnte man über die reine Konzeption von strategischen Richtlinien hinausgehen und Aktionsprogramme für die Verwaltung ausarbeiten.

Man beachte, dass bereits die Verfassungsreform 2001 in Art. 117 vorgesehen hatte, dass "Vereinbarungen der Region mit anderen Regionen zur besseren Ausübung der eigenen Funktionen einschließlich der Einrichtung gemeinsamer Organe mit Regionalgesetz ratifiziert werden." In unserem Fall würde es sich um zwei Landesgesetze handeln, mit denen "zur besseren Ausübung der eigenen Funktionen" die Vereinbarungen zwischen den zwei Provinzen "auch durch Einrichtung gemeinsamer Organe" ratifiziert werden, die dem funktionalen Äquivalent der *"Region als bilateraler Impulsgeberin"* Gestalt verleihen würden.

Ähnliche Überlegungen gelten auch für die Zukunft der Euregio Tirol-Südtirol-Trentino.

Die Fähigkeit zur interregionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gehört zwar zu den Inhalten, die auf keinen Fall im Wortlaut der Präambel des Statuts bzw. in einer Grundsatznorm oder programmatischen Norm fehlen dürfen. Da aber der EVTZ auf der Basis von EU-Recht gegründet wurde und weder die Sonderautonomie, noch die Republik Österreich noch die Republik Italien die Kontrolle über die weitere Entwicklung des EVTZ haben, empfiehlt es sich, der *derzeitigen Kooperationsform keine formale Rolle im Statut zuzuschreiben*, damit diese Zusammenarbeit angepasst werden kann, ohne dass das Statut geändert werden muss, wofür immer ein Verfassungsgesetz des italienischen Staates verabschiedet werden muss.



Was die Funktionen der Euregio anbelangt, sollte auch in diesem Zusammenhang auf Art. 117 der italienischen Verfassung verwiesen werden. Dieser sieht vor, dass "Die Region für Sachgebiete in ihrem Zuständigkeitsbereich Abkommen mit Staaten und Vereinbarungen mit Gebietskörperschaften eines anderen Staates in den durch Staatsgesetzen geregelten Fällen und Formen abschließen kann". Dies gilt umso mehr, wenn - wie oben beschrieben - das Staatsgesetz durch eine Durchführungsbestimmung ersetzt werden sollte.

Illustrazioni sulle domande poste (prof. Roberto Toniatti – gruppo di lavoro n. 1)

1. Il popolo italiano ha respinto la riforma della costituzione che prevedeva fra l'altro l'intesa per l'adeguamento dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

1.1 Con la situazione attuale, l'adeguamento è un rischio o può essere fatto a favore dei cittadini sudtirolesi?

RT: Il concetto di «adeguamento» non risulta molto chiaro (adeguamento a che cosa? Non certo ad un testo costituzionale diverso, atteso che il progetto di riforma è stato respinto. Inoltre, la valutazione del «rischio» o del «favore» non rientra nell'ambito del ragionamento giuridico nel quale si colloca la mia competenza professionale.

Occorre pertanto che, in primo luogo, si spieghi che, in questa sede, per «**adeguamento**» si intende la **revisione** dello statuto speciale successiva (i) alla revisione del sistema regionale ordinario del 2001 (per formalizzare quelle competenze risultanti dalla clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della l. cost.¹; (ii) successiva alle norme di attuazione adottate in vari campi; (iii) successiva alla giurisprudenza costituzionale che in numerosi casi ha ristretto gli spazi di competenza anche delle autonomie speciali. Si giustificano pertanto, a mio giudizio, le ragioni per proseguire nella riforma dello statuto speciale nonostante l'esito non confermativo del referendum del 2016; peraltro, tale riforma si collega formalmente alla mancata revisione prevista nel 2001. Si tratta di una *razionalizzazione del vigente disordine delle fonti del diritto dell'autonomia speciale*.

In secondo luogo, occorre spiegare (a) che il fattore «rischio/favore» di una revisione corrisponde ad una variabile politica mutevole nel tempo, (b) che in passato la variabile politica in sede di revisione statutaria ha sempre corrisposto all'interesse dell'autonomia speciale come interpretata dalle istituzioni di governo provinciale, (c) che il clima di ostilità del mondo politico e della pubblica opinione nei confronti delle autonomie speciali è cresciuto sino a revocare in dubbio la stessa condivisione delle ragioni della specialità, con l'eccezione dell'Alto Adige/Südtirol per il quale le ragioni storiche sono evidenti, (d) che per questa ragione si può nutrire una *ragionevole aspettativa* circa l'approvazione parlamentare di una revisione statutaria che possa essere considerata «di favore per i cittadini sudtirolesi».

1.2 Quale valore giuridico avrebbe l'intesa per l'adeguamento dello statuto, se il legislatore la prevedesse proprio nello statuto per il futuro?

RT: Il progetto di revisione costituzionale della XVII legislatura prevedeva l'esistenza una nuova figura nel sistema delle fonti del diritto che potremmo definire «**intesa statutaria**», finalizzata alla successiva revisione dello Statuto speciale attraverso l'approvazione di una legge costituzionale da parte del Parlamento².

¹ Art. 10: «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».

² Art. 39, comma 13° delle Disposizioni transitorie: «Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome».

L'ordinamento costituzionale italiano conosce l'istituto dell'intesa ma esclusivamente a livello di legislazione ordinaria mentre, in questo caso, si tratta di una intesa a livello costituzionale. Proprio in quanto fonte del diritto nuova ed innovativa occorre tenere presente le incertezze che derivano sul piano delle garanzie costituzionali da una disciplina incompleta e affidata in prevalenza alla dimensione negoziale politica. Infatti, il progetto di revisione non disciplinava il procedimento attraverso il quale si sarebbe dovuta realizzare l'intesa statutaria che pure avrebbe svolto una importante funzione di **filtro** al fine di **selezionare** quelle parti della revisione costituzionale che si sarebbero applicate anche alle autonomie speciali. *Il valore giuridico dell'intesa, pertanto, dipende dal procedimento.*³

2. Proposta di un preambolo per lo statuto.

RT: Il vigente statuto speciale non prevede, a differenza di numerosi recenti statuti delle Regioni ordinarie, un preambolo, che invece è frequente nelle costituzioni dei Länder in Austria e Germania e negli statuti delle Comunità Autonome spagnole. Il preambolo è la sede dello statuto che contiene (i) un richiamo alle origini storiche e ideali, (ii) un'enunciazione dei valori fondamentali quali ragioni pre-giuridiche di aggregazione comunitaria che ne definiscono l'identità, (iii) ovvero anche le c.d. norme programmatiche, contenenti affermazioni generali sui principi fondamentali e gli obiettivi che dovrebbero orientare le politiche pubbliche.

L'importanza di un preambolo si conferma come marcatamente significativa nella prospettiva – corrispondente alla vigente cornice giuridica costituzionale – di uno statuto unico condiviso con il Trentino, in tanto in quanto il preambolo possa costituire la sede appropriata e solenne per un'affermazione sia delle ragioni dell'unicità e della condivisione della fonte statutaria sia della diversa identità degli apparati istituzionali (riconducibili alle due Province autonome).

I preamboli non sono dotati di per sé di efficacia giuridica vincolante, ma si traducono comunque in orientamenti generali in sede di interpretazione preferenziale dell'intera fonte statutaria; inoltre, si ricorda che la Corte costituzionale ha considerato come legittime, benché prive di efficacia giuridica, le norme enunciative dell'identità politica delle Regioni ordinarie. Occorre anche riconoscere che la natura dello statuto speciale di legge costituzionale dell'ordinamento italiano conferirebbe al suo preambolo un'efficacia di ausilio all'interpretazione particolarmente accentuata.

Il preambolo dovrebbe richiamare l'Accordo di Parigi, quale fonte di diritto internazionale dell'autonomia speciale, dovrebbe dare evidenza ai valori e ai principi connotativi l'autonomia stessa quali la parità di diritti indipendentemente dal gruppo linguistico di appartenenza, la tutela, la salvaguardia e la promozione delle peculiarità culturali, storiche delle popolazioni insediate nel territorio.

Inoltre, in tal caso compiendo una scelta in favore del preambolo piuttosto che di norme programmatiche all'interno dell'articolato statutario, il preambolo potrebbe enunciare il principio di sussidiarietà, sia verticale (tra livelli istituzionali) che orizzontale (come valorizzazione dell'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale), l'elencazione delle principali finalità perseguite nell'esercizio del governo dell'autonomia, quali la partecipazione al processo di integrazione europea, la piena attuazione della cooperazione internazionale, in particolare a livello interregionale e

³ Nel progetto di revisione costituzionale del 2006, anch'esso respinto in sede di referendum, si prevedeva: "All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale»".

transfrontaliero, la rimozione delle condizioni che ostacolano la piena libertà ed uguaglianza dei cittadini, nonché l'effettiva uguaglianza tra l'uomo e la donna nel lavoro e in ambito economico, politico e culturale.

3. Proposta di un catalogo delle competenze per le province autonome ed eventualmente per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

RT: Non si interpreta la domanda come volta ad ottenere una lista delle competenze da rivendicare ai fini della loro previsione nello statuto riformato, bensì tale da sollecitare qualche precisazione d'ordine tecnico-giuridico sui *criteri per la previsione delle competenze e per la loro qualificazione giuridica*. Si tratta, pertanto, di indicazioni di "politica statutaria", ossia di manifestazione di obiettivi politici, giuridicamente fondati e coerenti con un intervento di "ingegneria costituzionale" caratterizzato da un orientamento favorevole ad una "autonomia *integrale*", concetto emotivamente suggestivo ma ancora *suscettibile di definizione e concretizzazione* in sede normativa statutaria.

Di conseguenza, si può affermare che la nozione di autonomia integrale deve essere fondata sulla titolarità di competenze legislative di tipo esclusivo in ordine ad una lista virtuale di materie corrispondente alla *pienezza delle forme di manifestazione dell'interesse pubblico della comunità provinciale*.

Tali competenze sono da determinarsi nella sede appropriata che è quella dello statuto. Occorre pertanto riconoscere che, come in passato si è fatto affidamento sulla gradualità del processo di competenze sempre più ampie (autonomia dinamica), anche la presente occasione di "ingegneria statutaria" non dovrebbe fare a meno di fare affidamento – oltre che sull'attribuzione immediata di competenze -, anche sull'avvio di un *nuovo processo di acquisizione progressiva di ulteriori competenze in base essenzialmente a tre percorsi*: (i) in primo luogo, una continuazione dell'esperienza delle *norme di attuazione* quale strumento generale e generico, secondo il modello normativo attualmente vigente (art. 107 Statuto); (ii) in secondo luogo, la previsione di uno strumento normativo nuovo, ossia la "*riserva di norma di attuazione*", in base al quale lo statuto attribuisce una competenza e di volta in volta rinvia alla successiva adozione di una norma di attuazione per la specificazione nel dettaglio del contenuto dell'esercizio della competenza; (iii) in terzo luogo, in casi nei quali l'esclusività della competenza provinciale possa apparire come potenzialmente lesiva dell'interesse pubblico dello Stato (ad esempio, in tema di pubblica sicurezza e ordine pubblico), il *rinvio all'adozione di una norma di attuazione potrebbe trasformare il rapporto di concorrenza fra legge dello Stato e legge provinciale in rapporto fra norma di attuazione e legge provinciale*.

In altre parole, si prospetta una sostituzione della fonte statale unilaterale per la prescrizione di limiti all'azione provinciale con una *fonte sovraordinata alla legge statale e risultante da un processo negoziale fra Stato e Provincia autonoma*.

In relazione alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, si veda la risposta al quesito n. 5.

4. Come può essere garantita una rappresentanza dei sudtirolesi o in generale delle regioni davanti la Corte costituzionale?

RT: Il concetto di rappresentanza di una comunità di fronte ad un organo giurisdizionale è improprio, in quanto incompatibile con la natura indipendente, neutrale e terza di un organo giurisdizionale quale la Corte costituzionale. Il concetto di rappresentanza è appropriato solo se riferito alla "rappresentanza in giudizio", ad opera di un avvocato. Pertanto, anche in questo caso si deve precisare l'interpretazione da dare al quesito ed esprimerlo nel senso della "*rappresentazione dei sudtirolesi*", ossia della proiezione della comunità all'interno della composizione della Corte costituzionale.

In tal senso, del resto, si sta consolidando, in una prospettiva di comparazione giuridica, un assetto definito di "giurisdizione riflessiva" (traduzione dall'inglese *reflective judiciary*): il principio ispiratore è quello secondo il quale la composizione dell'organo giudicante non è indifferente alla trattazione (più che alla soluzione, almeno formalmente) del caso giudiziario da parte di quell'organo giudicante. Il fondamento

può essere offerto dalla diversità linguistica (come avviene in Belgio e Svizzera), dalla diversità del diritto applicabile (sotto entrambi i profili è il caso dell'obbligo di presenza di giudici provenienti dal Québec nella composizione della Corte suprema canadese), dall'opportunità di far coincidere, almeno tendenzialmente, la composizione plurale della società dal punto di vista di genere, etnico e culturale, come nell'ordinamento britannico nel cui ambito si lamenta ufficialmente una scarsa presenza di donne e di esponenti delle minoranze etniche (in prevalenza provenienti da Africa, Asia e Indie occidentali).

Sotto il profilo comparato, si tratta di un assetto adottato da parte di ordinamenti federali (Belgio, Canada, Svizzera) nei quali – fatta eccezione per il Canada (dove però occorre tenere presente che in Québec vige un sistema giuridico di diritto codificato mentre nel resto del Canada vige il common law di origine inglese) – esiste più di una comunità linguistica, e nei quali la consistenza di ciascuna delle comunità cui dare rappresentazione è particolarmente significativa.

In base al fattore linguistico, sappiamo che la composizione del Consiglio di Stato nell'esercizio della funzione in relazione a casi sorti in Alto Adige/Südtirol prevede la presenza di un giudice ad hoc ma tale soluzione non è ripresa con riguardo ad altre istanze giurisdizionali di vertice sicché è da considerare come un'eccezione unica e allo stato non ripetuta e probabilmente non ripetibile.

Per quanto riguarda l'applicazione del principio del *reflective judiciary* alla composizione della Corte costituzionale a tutte le autonomie regionali, la configurazione della Corte stessa quale organo a vocazione "arbitrale" nelle controversie fra Stato e Regioni aveva suggerito, come previsto nel progetto di revisione costituzionale della XVII legislatura, che il Senato – vagamente rappresentativo delle istituzioni territoriali – potesse eleggere due dei cinque giudici costituzionali attualmente eletti congiuntamente dalle due Camere. Tale soluzione era stata molto criticata da alcuni ex-giudici ed ex-presidenti della Corte costituzionale in quanto incompatibile con la neutralità e la terzietà della Corte costituzionale. Inoltre, si è argomentato contro questa soluzione in quanto tipica di ordinamenti composti come gli stati federali ma non compatibile con ordinamenti essenzialmente regionali (come in Italia e Spagna, che non conoscono una composizione così articolata).

5. Quale futuro avrà la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e l'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino?

RT: Per quanto concerne la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, occorre realisticamente tenere conto degli orientamenti autorevolmente espressi dalla leadership politica ed istituzionale delle due Province autonome, secondo i quali le iniziative in corso in vista di una revisione statutaria sono indirizzate ad mantenimento di un quadro statutario regionale unitario. In tal senso, del resto, è strutturata la norma vigente in base alla quale la deliberazione conclusiva dell'iniziativa di revisione statutaria, benché su concorde previa deliberazione provinciale, è attribuita al Consiglio regionale (art. 103 Statuto).

La conferma dell'esistenza della Regione, tuttavia, non implica necessariamente che le si debbano confermare o attribuire competenze amministrative o legislative.

Sarebbe ipotizzabile – e in tal senso è orientato almeno per grandi linee il dibattito pubblico non centrato prioritariamente sull'eliminazione radicale dell'ente – un assetto della *Regione quale «ente di raccordo» fra le due Province*, atteso che numerosi problemi sono comuni. In rapporto a tali problemi, il mantenimento della struttura tripolare dell'autonomia speciale potrebbe essere trasformato con l'attribuzione alla dimensione regionale di una finalità *di approfondimento istruttorio e di deliberazione non giuridicamente vincolante di indirizzi di portata strategica per l'esercizio delle competenze di ciascuna Provincia autonoma*.

Tale prospettiva potrebbe a sua volta essere generatrice di *rapporti convenzionali interprovinciali* attraverso i quali andare oltre la prefigurazione di linee strategiche e predisporre programmi di azione di natura amministrativa.



Occorre ricordare che già la revisione costituzionale del 2001 aveva previsto (art. 117) che “la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni“. Nel nostro caso, si tratterebbe di due leggi provinciali che „per il migliore esercizio delle proprie funzioni“, ratificano le intese fra le due Province „anche con individuazione di organi comuni che darebbero corpo all’equivalente funzionale della *Regione quale strumento bilaterale di impulso*.”

Una prospettiva di tenore analogo concerne anche il futuro dell’Euregio Tirol-Alto Adige/*Südtirol*-Trentino.

In proposito, tuttavia, mentre la vocazione alla collaborazione interregionale transfrontaliera corrisponde ad un contenuto che non potrebbe non essere inserito nel testo del preambolo dello statuto ovvero di una sua norma di principio o programmatica, è anche vero che – considerato il fondamento dell’attuale GECT nel diritto dell’Unione Europea e che l’evoluzione di quest’ultimo non rientra nel campo di controllo dell’autonomia speciale né della Repubblica federale d’Austria o della Repubblica italiana – si suggerisce di *non conferire alla attuale forma della collaborazione una presenza formale nello statuto*, al fine di poter procedere al suo adattamento senza la necessità di una riforma statutaria che richiede sempre l’adozione di una legge costituzionale dello Stato italiano.

Per quanto riguarda le funzioni dell’Euregio, giova anche in questo contesto richiamare l’art. 117 Cost. italiana, il quale prevede che “nelle materie di sua competenza la Regione (ossia le due Province autonome) può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato“, a maggior ragione se, come sopra indicato, la legge dello Stato potesse essere sostituita da una norma di attuazione.

Ausführungen zu den vorgelegten Fragen (Dr. Alice Engl – Arbeitsgruppe Nr. 2)

1. Wie ist die Europaregion heute rechtlich eingebettet (auf der Ebene des Bundeslandes/Provinz)?

Die Europaregion ist rechtlich als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) eingebettet. Der EVTZ ist ein unionsrechtliches Kooperationsinstrument, das mit der EU-Verordnung Nr. 1082/2006 geschaffen und mit der EU-Verordnung Nr. 1302/2013 geändert wurde.

Die rechtliche Einbettung des EVTZ erfolgt auf mehreren Ebenen.

Autonome Provinz Bozen:

Landesgesetz vom 19. Juli 2011, Nr. 6, „Maßnahmen zur Koordinierung interregionaler Initiativen territorialer Kooperation“, Amtsblatt Nr. 30/I-II vom 26.7.2011. Art. 1 Bildung eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit: Zur Koordinierung gemeinsamer interregionaler Initiativen und zur Stärkung der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion mit der Autonomen Provinz Trient und dem Land Tirol kann die Autonome Provinz Bozen einen Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) bilden.

Autonome Provinz Trient:

Legge provinciale del 19 luglio 2011, n. 10, “Modificazione della legge provinciale 16 giugno 2006 n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino): costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale 'Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino', bollettino ufficiale 26 luglio 2011, n. 30. Art. 1(2): Per coordinare azioni comuni di carattere interregionale e rafforzare la coesione economica e sociale con la Provincia autonoma di Bolzano e il Land Tirol, la Provincia può costituire un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

Beide Gesetze regeln die Errichtung eines EVTZ zwischen den autonomen Provinzen Bozen und Trient und dem Land Tirol. Sie basieren auf dem staatlichen EVTZ-Gesetz: Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008, Gesetz vom 7. Juli 2009, Nr. 88, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale Nr. 161 vom 14. Juli 2009 (konkret Art. 46, 47 und 48). Dieses Gesetz regelt die den Mitgliedstaaten vorbehalten Bestimmungen zur Anwendung der EVTZ-Verordnung in Italien.

Land Tirol:

Gesetz vom 30. Juni 2010 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (Tiroler EVTZ-Gesetz). Das Tiroler EVTZ-Gesetz trifft Regelungen zur Durchführung der EVTZ-Verordnung, soweit diese in die Gesetzgebungskompetenz des Landes Tirol fällt, und regelt folglich das Genehmigungsverfahren, die Registrierung und die Kontrolle eines EVTZ im Rahmen des Zuständigkeitsbereichs des Landes Tirol (d.h. Registrierung und Kontrolle eines EVTZ mit Sitz in Tirol und Genehmigung der Teilnahme des Landes Tirol, Tiroler Gemeinden oder anderer öffentlich-rechtlicher Einrichtungen, die kompetenzrechtlich dem Gliedstaat untergeordnet sind, an einem Verbund mit Sitz in einem anderen Bundesland oder in einem anderen Staat). Das Gesetz regelt die Anwendung der EVTZ-Verordnung für Tirol und nicht spezifisch die Gründung des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino.

Zur Errichtung des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino wurden im Einvernehmen zwischen den Mitgliedern (die autonomen Provinzen Bozen und Trient und das Land Tirol) eine Übereinkunft und eine Satzung ausgearbeitet, die von den drei Landeshauptleuten unterzeichnet und von den zuständigen Behörden (Regierung in Rom und Tiroler Landesregierung) genehmigt wurden. Mit der Eintragung des EVTZ in das Register des italienischen Ministerratspräsidiums im September 2011 erhielt der Verbund seine offizielle Rechtspersönlichkeit. Die Organe des EVTZ sind eine Ver-

sammlung, ein Vorstand, ein Präsident, ein Generalsekretär und ein Kollegium der Rechnungsprüfer.

2. Welche Beziehungen/Einschränkungen durch die Nationalstaaten Italien/Österreich bestehen?

Die formellen Handlungsmöglichkeiten des EVTZ werden durch die Normen zum EVTZ (die EVTZ-Verordnung und die staatlichen Anwendungsgesetze) und durch die Kompetenzlage im staatlichen Gefüge definiert. Somit definieren diese auch die formellen Einschränkungen und Beziehungen.

Grundsätzlich hat ein EVTZ die Aufgabe, die territoriale Zusammenarbeit zu fördern, um den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken und Hindernisse auf dem Binnenmarkt zu überwinden. Dies schließt eine Vielzahl von Materien und Handlungsformen ein.

Die Übertragung von Aufgaben auf einen EVTZ setzt voraus, dass die zu übertragende Aufgabe/Materie jeweils in die Zuständigkeit aller Mitglieder fällt. Somit sollte ein Zuständigkeitsgleichlauf zwischen den Mitgliedern bestehen. Mit der Reformverordnung 2013 wurde dieser Zuständigkeitsgleichlauf gelockert. Nun kann ein Staat die EVTZ-Teilnahme eines seiner Hoheitsgewalt unterliegenden Mitglieds auch dann genehmigen, wenn es nicht über die erforderliche Kompetenz für alle übertragenen Aufgaben verfügt. Grundsätzlich definiert also die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung den formellen Handlungsspielraum eines EVTZ: Mitglieder des EVTZ können nur in jenen Bereichen über den EVTZ zusammenarbeiten, für die sie nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zuständig sind.

Das italienische EVTZ-Gesetz wiederholt, dass die Aufgaben eines EVTZ ausschließlich der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts dienen (Art. 46(1) Gesetz Nr. 88/2009). Aufgrund der geänderten EVTZ-Verordnung müssten hier auch der territoriale Zusammenhalt und die Überwindung der Hindernisse auf dem Binnenmarkt hinzugefügt werden. In Italien gibt es bisher nur einen Entwurf eines geänderten EVTZ-Anwendungsgesetzes. Das Tiroler EVTZ-Gesetz enthält hierzu keine Bestimmungen. Außerdem kann ein Mitgliedstaat laut EVTZ-Verordnung den Kreis der Aufgaben einschränken, die ein EVTZ ohne finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft durchführen kann. Von dieser Bestimmung haben weder Italien noch Österreich bzw. Tirol Gebrauch gemacht.

Laut EVTZ-Verordnung dürfen die einem EVTZ übertragenen Aufgaben außerdem nicht die Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder Verpflichtungen zur Wahrung der allgemeinen Interessen des Staates oder sonstiger öffentlicher Einrichtungen betreffen, etwa Polizei- und Regelungsbefugnisse oder Befugnisse und Verpflichtungen in den Bereichen Justiz und Außenpolitik. Hieraus folgt eine Einschränkung von übertragbaren Aufgaben zunächst insoweit, als dass mit ihnen eine bestimmte – und zwar hoheitliche – Ausübung von Befugnissen verbunden ist. In der Lehre wird diese Bestimmung so ausgelegt, dass der EVTZ nicht mit Befugnissen ausgestattet werden soll, die zum hoheitlichen Kernbereich gehören. Demnach kann der EVTZ grundsätzlich nicht in Bereichen handeln, die zu hoheitlichen Kernkompetenzen zählen (etwa Justiz, Außenpolitik, Steuerhoheit) und er kann auch keine Verwaltungsakte, Bescheide und Rechtsverordnungen erlassen oder Urteile fällen.

In der abgeänderten EVTZ-Verordnung wird allerdings ausgeführt, dass ein EVTZ mit Aufgaben der Daseinsvorsorge beauftragt werden (Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) oder eine Infrastruktur verwalten kann. Dies schließt auch gewisse Regelungsbefugnisse ein, da der EVTZ damit verbundene Bestimmungen festlegen kann, etwa die zu zahlenden Tarife und Gebühren.

Was die formelle Beziehung zu staatlichen Behörden betrifft, gibt es wenige formelle Vorschriften. Zu nennen ist hier die Genehmigung und Registrierung des EVTZ durch staatliche Behörden in der Gründungsphase und die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel durch entsprechende Behörden (in Italien das Wirtschafts- und Finanzministerium, der Rechnungshof und die Finanzpolizei und in Österreich bzw. Tirol die Landesregierung und von ihr beauftragte Rechnungsprüfer). Abgesehen davon können staatliche Behörden/Organe auch Mitglied eines EVTZ sein.

3. Welche Rolle spielt Europa (Stichwort: Europa der Regionen) und wie ist die EVTZ zu bewerten?

Die Rolle der Regionen in der Europäischen Union wird kontrovers diskutiert.

Vor allem in den Neunzigerjahren gab es eine intensive Diskussion über die Rolle der regionalen Behörden in der europäischen Integration. Thematisiert wurde die regionale Mobilisierung in der EU und das wachsende Engagement der substaatlichen Regierungsakteure mit den Institutionen und Prozessen der EU-Politik.

Andererseits wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass die europäische Integration die Machtverteilung zwischen den zentralen und regionalen Regierungen zu Lasten der letzteren ändert, weil die institutionelle Architektur der EU die Regionen benachteiligt. So sind die Regionen beispielsweise aus dem vorrangigen Gesetzgebungsorgan der EU – dem Rat – ausgeschlossen.

Trotz dieser unterschiedlichen Interpretationen ist es jedoch unbestritten, dass die Rolle der regionalen Institutionen bei der Politikgestaltung der EU neu abgestimmt wird. Ein zentralstaatliches Monopol über die europäische Politik lässt sich in einem Klima wachsender regionaler Mobilisierung (z.B. in Form von Europaregionen) nicht aufrechterhalten.

Ein konkretes Beispiel, wie die Regionen durch die EU mobilisiert und gestärkt werden, ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist schon seit Jahrzehnten ein zentrales Anliegen der Europäischen Organisationen. Erste Maßnahmen setzte der Europarat durch das Madrider Abkommen und dessen Zusatzprotokolle. Dabei handelt es sich um internationale Verträge, die durch die Staaten umgesetzt werden müssen. Nur die Hälfte der Mitgliedstaaten des Europarats haben sowohl das Rahmenübereinkommen als auch die ersten beiden Zusatzprotokolle ratifiziert. Nur wenige Staaten haben auf der Grundlage des Rahmenübereinkommens wirksame bi- oder multilaterale Verträge abgeschlossen.

Daher gab es schon seit Jahren die Forderung nach einem unionsrechtlichen Instrument zur Regelung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, vor allem von Seiten der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG), des Europäischen Parlaments, und des Ausschusses der Regionen.

Dem Europäischen Parlament und der Kommission gelang mit der Verabschiedung der EVTZ-Verordnung 2006 schließlich ein Vorstoß. Sie setzten ein unionsrechtliches Instrument zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch, obwohl die EU für diesen Sachverhalt teilweise keine Zuständigkeit besitzt. Begründet wurde die EVTZ-Verordnung als spezifische Maßnahme außerhalb der Strukturfonds, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern. Trotz der Skepsis einiger Staaten wurde die EVTZ-Verordnung innerhalb von zwei Jahren verhandelt und verabschiedet.

Die Annahme dieser Verordnung stellt einen beachtlichen Fortschritt dar, da es zum ersten Mal eine sekundärrechtliche EU-weite Regelung gibt, welche die Gründung eines rechtlich anerkannten grenzüberschreitenden Kooperationsverbundes mit bestimmten Mindestanforderungen im Hinblick auf Aufbau und Tätigkeiten ermöglicht.

Die EVTZ-Verordnung ist eine Verordnung mit Durchführungscharakter, d.h. ihre Anwendung ist an eine staatliche Durchführungspflicht gebunden. Dennoch hat sie als EU-Sekundärrecht eine andere Rechtswirkung als ein internationaler Vertrag. Der Großteil der Bestimmungen der EVTZ-Verordnung sind unmittelbar anwendbar, d.h. sie müssen von den Mitgliedstaaten direkt angewendet werden. Dabei müssen sich die Mitgliedstaaten an unionsrechtliche Vorgaben halten und eine einheitliche und effektive Anwendung des Unionsrechts gewährleisten.

Schließlich entwickelte sich eine gewisse Dynamik zur Weiterentwicklung des Instruments. Zum einen wird der EVTZ kaum zur Verwaltung von Strukturfondsprogrammen benutzt, sondern weitgehend als Instrument zur allgemeinen Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingesetzt. Zum anderen konnten bei der Reform der Verordnung 2013 einige Bestimmungen durchgesetzt werden, die 2006 von einigen Staaten abgelehnt wurden (Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens, Anwendung mehrerer Rechtsordnungen). Außerdem fördert die EU mit den makroregionalen Strategien verstärkt die Zusammenarbeit innerhalb größerer geographischer Räume.

Auch im Rahmen dieser Strategien können Regionen und Zusammenschlüsse wie ein EVTZ als Akteure auftreten.

4. Welchen Ressourcenaufwand generiert die Euregio, welche Erfolge kann sie vorweisen?

Die Ressourcen einer Europaregion fließen hauptsächlich in die Umsetzung von Maßnahmen und Projekten und in die Administration von gemeinsamen Strukturen (Räumlichkeiten, Personal).

Grundlage für die Ressourcen des EVTZ sind vor allem die freiwilligen Finanzbeiträge der Mitglieder. Für das Jahr 2017 hat der Vorstand der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino den Mitgliedsbeitrag auf 250.000 Euro pro Mitglied festgelegt. Hinzu kommen 400.000 Euro pro Mitglied als Beitrag für den Euregio-Wissenschaftsforschungsfonds und den Euregio-Mobilitätsfonds; 333.332 Euro pro Land als Mitgliedsbeitrag für das Congress Centrum Alpbach; 140.000 Euro vom Land Tirol und je 50.000 Euro von der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol und der Autonomen Provinz Trient für das Projekt AlpGov im Rahmen der EUSALP Aktionsgruppe 4 (Beschluss des Vorstands Nr. 18/2016). Dies ergibt für 2017 einen Gesamtbetrag von 3.189.996 Euro.

Die für 2017 beschlossenen Ausgaben umfassen insbesondere die Ausgaben für die Umsetzung der Projekte sowie allgemeine Bürospesen einschließlich Personalkosten und Ausgaben für die Informations- und Kommunikationstätigkeit (Beschluss des Vorstands Nr. 19/2016). Der Großteil der Ausgaben des EVTZ entfällt auf die Finanzierung von Projekten.

Zum Vergleich: Der EVTZ Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai verfügte im Jahr 2013 über ein Budget von 1.906.601 Euro, und der EVTZ Europaregion Pyrénées-Méditerranée verfügte im selben Jahr über ein Budget von 1.820.970 Euro. In beiden Fällen entfallen ein Großteil der Ausgaben des EVTZ auf Personalkosten und Verwaltungsspesen.

Der Erfolg der Europaregion kann anhand verschiedener Kriterien bewertet werden, zum Beispiel anhand der durchgeführten Projekte, anhand der Vernetzung verschiedener Akteure (aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Soziales etc.) und anhand der Transnationalisierung der Europaregion als Lebensraum.

Die Projekte der Europaregion gliedern sich hauptsächlich in direkte Projekte, die direkt vom EVTZ finanziert und durchgeführt werden, und koordinierte Projekte, die von anderen Rechtssubjekten (Verwaltungen der jeweiligen Länder, Körperschaften und Vereinigungen) finanziert werden und die der EVTZ koordiniert bzw. an denen er mitarbeitet.

Derzeit setzt die Europaregion direkte und koordinierte Projekte in folgenden Themenbereichen um: Kultur, Bildung und Forschung; Wirtschaft, Landwirtschaft und Tourismus; Energie, Umwelt und Natur; Europa; Jugend; Arbeit, Soziales und Integration; Mobilität und Verkehr; Gesundheit. Der Schwerpunkt sind allerdings die Themen Kultur, Bildung und Forschung, Europa und Jugend, da in diesen Bereichen der Großteil der laufenden Projekte angesiedelt ist.

Neben den politischen Vertretern, die über die Versammlung und den Vorstand am EVTZ beteiligt werden, versucht die Europaregion nun auch andere politische Akteure, wie die Landesräte, sowie Akteure aus der Verwaltung und aus dem wirtschaftlichen und sozialen Bereich in die Kooperation einzubinden und zu vernetzen. Dazu wurden zu spezifischen Projekten eigene Arbeitsgruppen eingerichtet oder Treffen der jeweiligen Landesräte organisiert. Grundvoraussetzung für die Umsetzung der Kooperationsprojekte ist eine verstärkte Zusammenarbeit der Ressorts der drei Landesverwaltungen. Deshalb wurde vorgeschlagen, dass für alle Projekte jeweils ein Projektverantwortlicher aus den Verwaltungen nominiert wird, mit der Aufgabe, das Generalsekretariat und den Vorstand über den Umsetzungsstand auf dem Laufenden zu halten. Diese Verbesserungsmaßnahme soll die Zusammenarbeit des gemeinsamen Büros der Europaregion mit den Landesverwaltungen verstärken.

Was es in der Europaregion noch kaum gibt, ist eine transnationale Organisation von Interessensgruppen und Vereinen. Auch die Kooperation auf lokaler Ebene unter dem Dach der Europaregion ist noch wenig ausgeprägt.

5. Wie könnte die Europaregion weiterentwickelt werden (politische Visionen)? Wie könnte diese neue Rolle Eingang in das neue Autonomiestatut finden?

Auf EU Ebene wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiterhin gefördert. In den Verträgen ist verankert, dass die EU den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt fördert. Die Kommission vertritt den Standpunkt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen ein wichtiges Instrument ist, um den territorialen Zusammenhalt zu stärken. Damit weist sie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Schlüsselpriorität bei der Europäischen Integration zu.

Dementsprechend setzen die EU Institutionen weitere Maßnahmen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die luxemburgische Ratspräsidentschaft hat den Vorschlag ausgearbeitet, auf der Grundlage einer Verordnung eine neue Bestimmung über europäische grenzüberschreitende Übereinkommen zu verabschieden. Dadurch sollen rechtliche Hindernisse bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch spezifische Sonderabkommen in Grenzregionen überbrückt werden. Im Kern geht es um die Schaffung von speziellen Ausnahmeregelungen vom geltenden Recht für einen spezifischen Sachverhalt in einer bestimmten Grenzregion. Die Verhandlungen über diesen Verordnungsvorschlag sollen Ende 2017 beginnen. Außerdem setzt die EU mit den makroregionalen Strategien vermehrt auf eine transnationale Mehrebenenkooperation in größeren geographischen Räumen.

Folglich steht eine Weiterentwicklung der Europaregion in Einklang mit der politischen Entwicklung auf EU-Ebene. Diese Weiterentwicklung kann auf verschiedene Richtungen abzielen.

Eine Möglichkeit besteht darin, die Europaregion stärker zu verankern und zu positionieren. Da die Themen der Zusammenarbeit bereits breit gefächert sind, könnte diese Verankerung auf eine stärkere Vernetzung und Einbindung von Akteuren ausgerichtet sein. Mögliche Anknüpfungspunkte für eine weitere Vernetzung sind etwa zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereine oder die Gemeinden, zum Beispiel durch eine Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Organisationen oder eine Verstärkung der Kooperation zwischen der Europaregion und den Gemeinden. Für eine stärkere Verankerung der Europaregion in der Bevölkerung könnten Formen der Bürgerbeteiligung in Erwägung gezogen werden, etwa aufeinander abgestimmte Umfragen oder Volksbefragungen oder die Nutzung informeller partizipatorischer Instrumente wie Bürgerinitiativen und Bürgerbewegungen.

Des Weiteren könnten die Institutionen der Europaregion verändert werden, zum Beispiel durch eine Veränderung der Zusammensetzung der Versammlung, die Einrichtung formeller Arbeitsgruppen oder Fachbeiräte, die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten bzw. einer Präsidentin oder die Änderung der Stellung des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin.

Schließlich kann auch die Möglichkeit geprüft werden, das Instrument EVTZ zu nutzen, um eine Dienstleistung gemeinsam zu erbringen oder eine Infrastruktur gemeinsam zu verwalten. Dazu könnten im räumlichen Geltungsbereich der Europaregion zusätzliche neue EVTZ errichtet werden, z.B. im Bereich der Daseinsvorsorge.

Bei der Weiterentwicklung der Europaregion müssen sowohl der Bedarf als auch die damit verbundenen rechtlichen Schritte bedacht werden. Veränderungen, die auf der Grundlage des geltenden Rechts (Übereinkunft und Satzung der Europaregion) umgesetzt werden können, erfordern nur das Einvernehmen der beteiligten EVTZ-Mitglieder. Änderungen, die eine Anpassung von Übereinkunft und Satzung der Europaregion erfordern, müssen in Italien und in Österreich auf der Grundlage des geltenden Rechts innerstaatlich genehmigt werden. Die Neugründung eines EVTZ erfordert eine einvernehmliche Ausarbeitung einer neuen Übereinkunft und Satzung und die Genehmigung der EVTZ-Gründung durch die jeweiligen Behörden.

Der Eingang der Europaregion in das Autonomiestatut kann z.B. über eine politische Willensbekundung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erfolgen, etwa durch die Hervorhebung der Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für den territorialen Zusammenhalt in Europa, der Bedeutung der Partnerschaft zwischen Regionen und des Bestrebens, im Rahmen der eigenen Zuständigkeiten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern.

Illustrazioni sulle domande poste (dott.ssa Alice Engl – gruppo di lavoro n. 2)

1. Quali sono attualmente i fondamenti giuridici dell'Euregio (a livello di Land/Provincia)?

La cornice giuridica dell'Euregio è il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT). Il GECT è uno strumento di cooperazione legittimato dal diritto dell'Unione, istituito con Regolamento (CE) n. 1082/2006, poi sostituito dal Regolamento (UE) n. 1302/2013. Le basi giuridiche del GECT si articolano a vari livelli.

Provincia autonoma di Bolzano:

Legge provinciale 19 luglio 2011, n. 6, „Misure per il coordinamento di azioni interregionali di cooperazione territoriale”, Bollettino Ufficiale n. 30/I-II del 26/07/2011 art. 1 Costituzione di un gruppo europeo di cooperazione territoriale: per coordinare azioni comuni di carattere interregionale e rafforzare la coesione economica e sociale con la Provincia autonoma di Trento e il Land Tirolo, la Provincia autonoma di Bolzano può costituire un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) .

Provincia autonoma di Trento:

Legge provinciale del 19 luglio 2011, n. 10, “Modificazione della legge provinciale 16 giugno 2006 n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino): costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale 'Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino', bollettino ufficiale 26 luglio 2011, n. 30. Art. 1(2): Per coordinare azioni comuni di carattere interregionale e rafforzare la coesione economica e sociale con la Provincia autonoma di Bolzano e il Land Tirolo, la Provincia può costituire un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

Ambedue le leggi regolamentano la costituzione di un GECT tra le Province Autonome di Bolzano e di Trento e il Land Tirolo, sulla base della legge nazionale in materia: Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008, Legge 7 luglio 2009, n. 88, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 161 del 14 luglio 2009 (Art. 46, 47 e 48). Tale legge disciplina le disposizioni degli Stati membri ai fini dell'attuazione del Regolamento GECT in Italia.

Land Tirolo:

Legge del 30 giugno 2010 inerente al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (Legge del Land Tirolo sul GECT). Tale Legge del Tirolo sul GECT disciplina l'attuazione del Regolamento GECT, nella misura in cui esso rientri nella competenza legislativa del Land Tirolo, e regola di conseguenza la procedura di autorizzazione, la registrazione e il controllo del GECT nell'ambito di competenza del Land Tirolo (ovvero registrazione e controllo di un GECT con sede in Tirolo e autorizzazione al Land Tirolo, ai Comuni del Tirolo e ad altri organismi pubblici, subordinati in termini di competenze al Land, a partecipare a un Gruppo con sede in un altro Land o in un altro Stato). La legge disciplina l'attuazione del Regolamento GECT per il Tirolo e non specificatamente la costituzione dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino.

Ai fini della costituzione del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, di concerto tra i membri (Province Autonome di Trento e Bolzano e Land Tirolo) sono stati elaborati una Convenzione e uno Statuto, sottoscritti dai tre Presidenti e approvati dalle autorità competenti, ovvero il Governo italiano e la Giunta del Tirolo. Con l'iscrizione del GECT nel Registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri nel settembre 2011, il Gruppo ha acquisito ufficialmente personalità giuridica. Gli organi del GECT sono l'Assemblea, la Giunta, il Presidente, il Segretario generale e il Collegio dei revisori dei conti.

2. Quali rapporti e quali limiti sono riconducibili agli stati nazionali, Italia e Austria?

Le opzioni operative formali del GECT sono definite dalle norme relative al GECT (il Regolamento GECT e le leggi attuative nazionali) e dall'articolarsi delle competenze all'interno della compagine statale. Esse definiscono con ciò anche le limitazioni formali e i rapporti.

In linea di principio, compito del GECT è promuovere la collaborazione territoriale, al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale e superare gli ostacoli del mercato interno. Ciò contempla una molteplicità di materie e forme operative.

L'attribuzione di compiti a un GECT presuppone che il compito o la materia rientri tra le competenze di tutti i membri. Tra i membri dovrebbe sussistere quindi un'uniformità di competenze. Con il nuovo Regolamento del 2013, tale vincolo è stato reso meno stringente, e ora uno Stato può autorizzare un membro sottoposto alla sua giurisdizione a partecipare a un GECT anche qualora questi non disponga della competenza necessaria per tutti i compiti trasferiti. Sostanzialmente, l'attribuzione costituzionale delle competenze definisce quindi lo spazio di manovra formale di un GECT: i membri del GECT possono collaborare in seno ad esso solamente negli ambiti per cui è stata attribuita loro competenza in base alla ripartizione nazionale delle stesse.

La legge italiana in materia ribadisce che fine esclusivo di un GECT è rafforzare la coesione economica e sociale (Art. 46(1) Legge n. 88/2009). Sulla base del nuovo Regolamento GECT modificato si dovrebbero aggiungere anche la coesione territoriale e il superamento degli ostacoli del mercato interno. Finora, in Italia esiste solamente una bozza di modifica alla legge di attuazione del GECT. La legge del Tirolo inerente al GECT non contiene disposizioni in merito. In base al Regolamento GECT, un paese membro può inoltre limitare il ventaglio dei compiti che un GECT può assolvere senza il contributo finanziario della Comunità. Né l'Italia né l'Austria, ovvero il Tirolo, hanno fatto ricorso a tale disposizione.

Conformemente al Regolamento GECT, i compiti assegnati al GECT non possono riguardare l'esercizio dei poteri sovrani o degli obblighi volti a tutelare gli interessi generali dello Stato o di altre autorità pubbliche, quali i poteri di polizia, di regolamentazione, la giustizia e la politica estera. Ne consegue una limitazione dei compiti che possono venire assegnati qualora sia loro connesso un determinato esercizio di poteri sovrani. La dottrina specifica a tale riguardo che il GECT non può venire dotato di competenze che rientrino nell'ambito ristretto della sovranità. Il GECT non può quindi sostanzialmente operare in ambiti che rientrino tra le competenze sovrane fondamentali, come ad esempio la giustizia, la politica estera e la politica fiscale, così come non ha facoltà di emanare provvedimenti amministrativi, pareri vincolanti o atti normativi né di emettere sentenze.

Il Regolamento GECT modificato riporta peraltro che il GECT può assumere compiti relativi al servizio pubblico reso alla collettività (erogazione di servizi di interesse economico generale) o amministrare un'infrastruttura. Ciò contempla anche determinate competenze di regolamentazione, dal momento che il GECT può fissare ad esempio le tariffe applicate e gli oneri a carico degli utilizzatori.

Le prescrizioni formali in merito al rapporto con le autorità degli Stati membri sono poche. Vanno ricordate l'autorizzazione e la registrazione del GECT da parte delle autorità nazionali competenti in fase di costituzione e il controllo della gestione dei fondi pubblici da parte delle autorità preposte: in Italia il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Corte dei Conti e la Guardia di Finanza, in Austria/Tirolo la Giunta regionale e il revisore dei conti da questa incaricato. Inoltre, possono essere membri di un GECT anche autorità o organismi nazionali.

3. Che ruolo svolge l'Europa (quale Europa delle Regioni) e come valutare il GECT?

Il ruolo delle Regioni all'interno dell'Unione Europea è controverso.

Soprattutto negli anni 90 del secolo scorso si è molto discusso circa il ruolo delle autorità regionali nel processo di integrazione europea. Ci si è focalizzati sulla mobilitazione delle regioni nell'UE e sul crescente impegno degli attori politici regionali e locali a livello di istituzioni e processi della politica UE.

D'altro canto si fa tuttavia notare come l'integrazione europea modifichi la ripartizione dei poteri tra governi centrali e regionali a discapito di questi ultimi, dal momento che l'architettura istituzionale dell'UE penalizza le regioni. Ad esempio, infatti, le regioni sono escluse dall'organo legislativo preminente dell'UE, ovvero il Consiglio.

Nonostante queste diverse interpretazioni è tuttavia incontrovertibile come il ruolo delle istituzioni regionali nelle scelte politiche dell'UE sia in fase di ridefinizione. In un contesto di crescente mobilità regionale (p.es. con le Euroregioni) non è possibile mantenere un monopolio degli Stati centrali sulla politica europea.

La cooperazione transfrontaliera è un esempio concreto di come le Regioni vengano attivate e rafforzate attraverso l'UE.

La promozione della cooperazione transfrontaliera è una tematica di fondamentale importanza per le organizzazioni europee già da decenni. Le prime azioni concrete sono state realizzate dal Consiglio d'Europa con la Convenzione di Madrid e i relativi protocolli aggiuntivi. Si tratta di accordi internazionali che devono venire attuati dagli Stati. Solamente la metà degli Stati membri del Consiglio d'Europa ha ratificato sia la convenzione quadro che i primi due protocolli aggiuntivi. E solamente pochi Stati hanno concluso accordi bilaterali o multilaterali efficaci sulla base della Convenzione quadro.

Da anni si manifestava quindi l'esigenza di uno strumento di diritto dell'Unione che regolamentasse la cooperazione transfrontaliera, soprattutto da parte dell'Associazione delle Regioni di Confine Europee, del Parlamento Europeo e del Comitato delle Regioni.

Con l'emanazione del Regolamento GECT, Parlamento Europeo e Commissione sono riusciti infine a compiere un passo avanti. Hanno fatto valere uno strumento di diritto dell'Unione in materia di cooperazione transfrontaliera, benché l'UE non possieda in parte alcuna competenza in tale fattispecie. Il Regolamento GECT è stato motivato quale misura specifica al di fuori dei fondi strutturali, per promuovere la coesione economica e sociale. Nonostante lo scetticismo di alcuni Paesi, il Regolamento GECT è stato negoziato e varato nel giro di due anni.

L'accoglimento di questo Regolamento rappresenta un notevole progresso, perché si introduce per la prima volta una regolamentazione di diritto derivato a livello di UE che consente di costituire un Gruppo di cooperazione transfrontaliera legalmente riconosciuto con determinati requisiti minimi in termini di struttura e attività.

Il Regolamento GECT ha carattere esecutivo, ovvero la sua applicazione è legata a un obbligo dello Stato in tal senso. Tuttavia, trattandosi di un diritto derivato dell'Unione, possiede effetti giuridici diversi rispetto a un accordo internazionale. La maggior parte delle disposizioni del Regolamento GECT ha applicazione immediata, deve cioè venire direttamente applicata dagli Stati membri. Gli Stati membri devono attenersi a quanto prescritto dal diritto dell'Unione e garantirne un'applicazione uniforme ed efficace.

In definitiva, si è messo in moto un processo di evoluzione progressiva di tale strumento. Da un lato, il GECT viene utilizzato non tanto per amministrare i programmi dei fondi strutturali, quanto piuttosto come strumento per promuovere in generale la cooperazione transfrontaliera. Dall'altro, con la riforma del Regolamento del 2013 è stato possibile far passare alcune disposizioni che nel 2006 erano state respinte da alcuni Stati come semplificazione della procedura di autorizzazione e applicazione di più ordinamenti giuridici. Inoltre, attraverso le strategie macroregionali l'UE promuove maggiormente la cooperazione all'interno di aree geografiche di maggiori dimensioni. Regioni e Gruppi come il GECT possono attivarsi concretamente anche nel contesto di tali strategie.

4. Che impiego di risorse comporta l'Euregio, quali esiti positivi può annoverare?

Le risorse di un'Euroregione confluiscono principalmente nell'attuazione di iniziative e progetti e nell'amministrazione di strutture comuni, come locali e personale.

Le risorse del GECT provengono principalmente dalle quote di finanziamento volontarie di ciascun membro. Per il 2017, la Giunta dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino ha stabilito una quota a carico di ogni membro pari a 250.000 euro, cui si aggiungono 400.000 euro per membro per il Fondo Euregio per la Ricerca e per il Fondo Euregio per la Mobilità, 333.332 euro per membro come

quota per il Centro Congressi di Alpbach, 140.000 euro dal Land Tirolo e 50.000 euro rispettivamente dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento per il Progetto AlpGov nell'ambito del Gruppo di azione 4 di EUSALP (Deliberazione della Giunta n. 18/2016). L'importo complessivo per il 2017 ammonta quindi a 3.189.996 euro.

Le spese deliberate per il 2017 sono costituite soprattutto dai costi di realizzazione dei progetti, dalle spese generali per l'ufficio e per il personale e dalle spese per l'attività di informazione e di comunicazione (Deliberazione della Giunta n. 19/2016). La maggior parte delle spese del GECT concerne il finanziamento di progetti.

A titolo di confronto: nel 2013 il GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai disponeva di un bilancio pari a 1.906.601 euro e il GECT Euregio Pyrénées-Méditerranée di 1.820.970 euro. In ambedue i casi, gran parte delle spese del GECT riguarda personale e amministrazione.

Il successo dell'Euregio può venire giudicato in base a diversi criteri, ad esempio ai progetti realizzati, alla messa in rete di attori diversi (politica, amministrazione, economia, politiche sociali ecc.) e alla creazione di una realtà transnazionale condivisa.

I progetti dell'Euregio si articolano principalmente in progetti diretti, finanziati e realizzati dal GECT, e progetti coordinati, che vengono finanziati da altri soggetti (amministrazioni dei rispettivi territori, enti e associazioni) e in cui il GECT fornisce supporto organizzativo e collaborazione.

Attualmente, l'Euregio attua progetti diretti e coordinati nelle seguenti aree tematiche; cultura, istruzione e ricerca; economia, agricoltura e turismo; energia, ambiente e risorse naturali; Europa; giovani; lavoro, politiche sociali e integrazione; mobilità e traffico; sanità. I punti focali su cui si concentrano gran parte dei progetti in corso sono comunque cultura, istruzione e ricerca, Europa e giovani.

Oltre ai responsabili politici, che partecipano al GECT attraverso l'Assemblea e la Giunta, l'Euregio cerca di coinvolgere nella cooperazione e di mettere in rete anche altri attori politici, come gli assessori, nonché soggetti dell'amministrazione e del mondo economico e sociale. A tal fine, in relazione a progetti specifici si sono costituiti gruppi di lavoro ad hoc o si sono organizzati incontri dei rispettivi assessori. Una maggiore collaborazione tra gli assessorati delle tre amministrazioni è fondamentale nel realizzare i progetti di cooperazione. Per ogni progetto si è quindi deciso di nominare un responsabile delle amministrazioni, incaricato di tenere Segretariato generale e Giunta costantemente informati in merito allo stato di avanzamento. Questa iniziativa di implementazione della collaborazione intende migliorare la collaborazione dell'Ufficio comune dell'Euregio con le amministrazioni dei tre territori.

Quello che all'interno dell'Euregio praticamente ancora manca è un'organizzazione transnazionale di gruppi d'interesse e associazioni. Anche la cooperazione a livello locale sotto l'egida dell'Euregio è ancora poco sviluppata.

5. Quali ulteriori sviluppi potrebbe avere l'Euregio (visioni politiche)? Come potrebbe venire recepito questo nuovo ruolo in seno al nuovo Statuto di Autonomia?

A livello di UE si continua a promuovere la cooperazione transfrontaliera. I trattati sanciscono che l'UE promuove la coesione economica, sociale e territoriale. La Commissione ritiene che la cooperazione transfrontaliera tra le regioni sia uno strumento importante per rafforzare la coesione territoriale e le attribuisce quindi priorità fondamentale nell'ambito dell'integrazione europea.

Conformemente a ciò, le istituzioni dell'Unione attuano ulteriori iniziative volte ad agevolare la cooperazione transfrontaliera. La presidenza lussemburghese del Consiglio ha formulato la proposta di varare una nuova disposizione circa le convenzioni transfrontaliere europee sulla base di un regolamento. Essa consentirebbe di superare eventuali ostacoli giuridici nella cooperazione transfrontaliera attraverso accordi speciali ad hoc nelle regioni di confine. Si tratta sostanzialmente di prevedere particolari deroghe al diritto vigente per una fattispecie specifica in una determinata regione di confine. Le trattative in merito a questa proposta di regolamento dovrebbero iniziare alla fine del 2017. Inoltre, con le strategie macroregionali l'UE punta sempre più su di una cooperazione transnazionale multilivello in ambiti geografici di maggiori dimensioni.

L'evoluzione dell'Euregio è di conseguenza in sintonia con lo sviluppo politico a livello UE. Un'evoluzione che può andare in varie direzioni.

Una delle possibilità è consolidare e posizionare maggiormente l'Euregio. Il ventaglio delle tematiche è già molto ampio, quindi questo rafforzamento potrebbe mirare a maggiore coinvolgimento e messa in rete degli attori. Si potrebbero prendere in considerazione ad esempio le organizzazioni e le associazioni della società civile o i Comuni, mettendo in rete tali organizzazioni o rafforzando la cooperazione tra Euregio e Comuni. Per un maggiore radicamento dell'Euregio tra la popolazione si possono ponderare alcune forme di partecipazione popolare, come ad esempio sondaggi coordinati o consultazioni popolari, oppure il ricorso a strumenti partecipativi informali come iniziative civiche o movimenti popolari.

Si potrebbero poi modificare le istituzioni dell'Euregio, ad esempio apportando dei cambiamenti alla composizione dell'Assemblea, costituendo gruppi di lavoro formali o consulte, creando la figura di Presidente a tempo pieno o modificando la posizione del Segretario generale.

Infine, si può valutare anche la possibilità di utilizzare lo strumento del GECT per erogare insieme un servizio o amministrare insieme un'infrastruttura. A tal fine, all'interno dell'ambito territoriale dell'Euregio si potrebbero istituire nuovi GECT, ad esempio per l'erogazione di servizi di interesse economico generale.

Nell'implementare l'Euregio è necessario tenere presenti sia i bisogni che i relativi interventi giuridici. Le modifiche che possono essere attuate in base al diritto vigente (Convenzione e Statuto dell'Euregio) necessitano solamente del consenso dei membri GECT interessati, mentre le modifiche che richiedono invece un adeguamento di Convenzione e Statuto dell'Euregio debbono essere approvate in Italia e in Austria sulla base del diritto nazionale vigente. La costituzione di un nuovo GECT richiede l'elaborazione di comune accordo di una nuova Convenzione e di un nuovo Statuto e l'autorizzazione da parte dei rispettivi organi.

Il tema dell'Euregio può venire introdotto nello Statuto di Autonomia, ad esempio esprimendo una volontà politica a favore della cooperazione transfrontaliera, ossia dando rilievo all'importanza della cooperazione transfrontaliera per la coesione territoriale in Europa, all'importanza della partnership tra regioni e all'obiettivo di promuovere la cooperazione transfrontaliera nell'ambito delle proprie competenze.



Ausführungen zu den vorgelegten Fragen (Christian Pfeifer – Arbeitsgruppe Nr. 5)

Frage 1: Wirtschaft (öffentlich)

Kleindörfer sind seit nunmehr einigen Jahrzehnten von einer starken wirtschaftlichen Abwanderung betroffen. Welche Rahmenbedingungen können das Land oder die Gemeinden im Bereich der lokalen Wirtschaft (Handel – Geschäfte, Tourismus – Gastronomie, Handwerkerzonen usw.) schaffen, damit vor allem in den Gemeinden die Wirtschaft gefördert und unterstützt werden kann? Kann man über das Autonomiestatut der Abwanderung z.T. entgegenwirken? Könnte dies eine Lösungsmöglichkeit sein: Handel und Industrie soll zur primären Zuständigkeit werden?

Arbeitsplätze! Arbeitsplätze sind das einzige, das Gemeinden – und somit auch Kleindörfer – vor Abwanderung schützen kann. Arbeitsplätze werden von Unternehmern geschaffen, nicht vom Autonomiestatut. Zusätzliche autonome Gesetzgebungsbefugnisse können hilfreich sein, doch selbst der bestehende Autonomierahmen ist längst nicht ausgereizt. Aber der Reihe nach.

Wenn die Prognosen stimmen, dass 2050 rund 80 Prozent der Weltbevölkerung in Städten lebt, dann kann kein Autonomiestatut der Welt die Abwanderung aus peripheren Kleindörfern verhindern. Wenn Unternehmen und folglich Arbeitsplätze in die Ballungszentren wandern, dann wandern die Arbeitskräfte mit. Dabei ist anzuerkennen, dass Südtirols Landespolitik in den vergangenen Jahrzehnten die Abwanderung aus dem ländlichen Raum ziemlich gut vermieden hat, indem der sogenannten Peripherie viel Aufmerksamkeit gewidmet wurde – und sei es nur durch den Bau von Straßen, Feuerwehrhallen und Sportplätzen.

Dabei war sicher auch unsere Autonomie hilfreich – aber weniger die autonomen Gesetzgebungsbefugnisse, sondern mehr die finanzielle Ausstattung der Autonomie.

Deswegen bezweifle ich, dass eine Weiterentwicklung der Autonomie (die jedenfalls wünschenswert ist!) bessere Voraussetzungen schaffen würde, um Abwanderung zu verhindern. Dazu genügt die derzeitige Autonomie vollkommen. Primäre Gesetzgebungskompetenz für die Industrie? Damit ließen sich keine Akzente setzen, die eine Ansiedlung der Industriebetriebe in der Peripherie forcieren würde – schon allein deshalb nicht, weil die Industrie naturgemäß eher in den Ballungszentren angesiedelt ist. Primäre Gesetzgebungskompetenz für den Handel? Geschäfte sind dort, wo Konsumenten sind – folglich können autonome Gesetzgebungsbefugnisse für den Handel keine Geschäfte schaffen.

Und nun zur Begründung für die Aussage, warum der derzeitige Autonomierahmen völlig reicht, um Abwanderung zu verhindern. Südtirol hat – neben der Landwirtschaft – einen starken Sektor, der geradezu davon lebt, in der Peripherie angesiedelt zu sein: den Tourismus. Der Tourismus ist ein Garant für Arbeitsplätze in Dörfern und Kleindörfern – direkt als Arbeitgeber, indirekt als Auftraggeber für Handwerker, Kaufleute, Dienstleister. Und weil der gestresste Mensch von heute für seinen Urlaub immer öfter Natur, Ruhe, Rückzug sucht, hat Südtirols Tourismus gute Zukunftschancen – freilich nur, wenn dem Tourismus die notwendigen Entwicklungsmöglichkeiten gegeben werden. Wenn es in Kleindörfern Widerstand gegen Hotelprojekte gibt, „weil das Projekt überdimensioniert ist“, wenn ständig davon die Rede ist, dass Südtirol im Tourismus längst die Grenze des Erträglichen überschritten hat (obwohl die Belastung nur drei Wochen im Jahr wirklich groß ist), dann nützt auch die Weiterentwicklung der Autonomie nichts.

Selbstverständlich verträgt Südtirol keinen zügellosen Tourismus. Dazu aber ein kleines Detail: 2016 gab es an Südtirols Autobahn-Mautstellen um 1,2 Prozent mehr Ein- und Ausfahrten von Pkws als 2006. 1,2 Prozent! Im selben Zeitraum sind die Gästezahlen laut offizieller Statistik um 30 Prozent gewachsen. Woher kommen all die Gäste? Werden sie gebeamt? Oder hat Südtirol etwa gar nicht jenen Gästeboom, den die offizielle Statistik ausspuckt?

Damit es auch künftig überall in Südtirol Arbeitsplätze gibt, braucht es einen zügigen Ausbau des schnellen Internets, eine wirtschaftsfreundliche Gesinnung von Politik und Gesellschaft (Arbeitsplätze fallen nicht vom Himmel!), eine positive Einstellung zu unternehmerischen Initiativen statt eine Verzögerung und Behinderung im Genehmigungsprozess. Für das alles braucht es keinen Ausbau der Autonomie (noch einmal: so wünschenswert dieser auch ist). In der Raumordnung hat Südtirol bereits primäre Gesetzgebungskompetenz. Sie ist aber sehr restriktiv, zuweilen übertrieben restriktiv.



Frage 2: Wirtschaft (öffentlich)

Vor allem als Grenzgebiet sind Unternehmen aufgrund der übermäßig hohen Steuerabgaben im großen Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen in benachbarten Ländern. Die Steuern werden in Südtirol eingenommen; Südtirol sollte daher autonom entscheiden, wie diese eingesetzt werden sollen. Wie kann man Steuer- und Finanzhoheit erreichen?

Seien wir realistisch: Eine Steuerhoheit, in der Südtirol autonom die Höhe von Einkommens- und Mehrwertsteuer festsetzt, ist völlig illusorisch! Im Übrigen wäre eine solche Steuerhoheit noch lange keine Garantie dafür, dass die Steuerlast spürbar sinkt – Land und Gemeinden brauchen das Geld.

Das Wort „Steuerautonomie“ geistert regelmäßig durch Südtirol. Es weckt aber falsche Hoffnungen. Den wohl mutigsten Vorschlag der vergangenen Jahre machte 2012 der damalige SVP-Vizeobmann und Landesrat Thomas Widmann, als er in den Raum stellte, Südtirol solle sich von Rom „freikaufen“. Südtirol solle seinen Anteil an den Staatsschulen gemessen am Bevölkerungsanteil – gut 15 Milliarden Euro – übernehmen, um dann seine Ruhe zu haben. Es war die Zeit, als die Regierung Monti unter dem Vorwand, Italien retten zu müssen, ständig neue Forderungen an Südtirol stellte. Thomas Widmann ging es um mehr Sicherheit für den Landeshaushalt, nicht hingegen um die autonome Festlegung der verschiedenen Steuersätze – wissend, dass eine entsprechende Verfassungsänderung völlig unrealistisch wäre.

Zwar steht in der 2001 reformierten Verfassung in Artikel 119, dass die Gemeinden, Provinzen und Regionen „finanzielle Autonomie bei Einnahmen und Ausgaben“ haben. Das bedeutet aber nicht Vollautonomie – oder Steuerhoheit. Eine solche wäre „ein konstitutives Element der Eigenstaatlichkeit“, hat der ehemalige Finanzlandesrat Werner Frick einmal treffen gesagt.

Das ist unrealistisch. Es war in jenen Jahren unrealistisch, in denen auf der Basis der Verfassungsreform von 2001 eine zaghafte Föderalisierung versucht wurde. Und es ist heute noch unrealistischer, wo das Pendel stark in die andere Richtung schlägt, weg vom Föderalismus hinzu mehr Zentralismus. Dazu kommt, dass es in Europa vielmehr Bemühungen gibt, Steuersysteme zu harmonisieren.

Südtirol muss sich – trotz Autonomie – damit abfinden, Teil des italienischen Steuersystems zu sein. Es kann höchstens versuchen, seine Spielräume für Auf- und Abschläge auf gewisse Steuern zu erhöhen, zum Beispiel bei Irap, regionalem und kommunalem Irpef-Zuschlag, Kfz-Steuer. Dort hat es bereits Spielräume und nützt sie unter der Regierung Kompatscher stärker aus als je zuvor: 2017 verzichtet das Land auf Steuereinnahmen in der Höhe von 320 Millionen Euro. Südtirol entlastet bereits mit dem bestehenden Autonomie-Rahmen Bürger und Unternehmen. Schwerer als Wettbewerbsnachteile durch Steuerunterschiede gegenüber dem benachbarten Ausland wiegen wohl Wettbewerbsnachteile durch höhere Bürokratie, höhere Energiepreise, höhere Grundstückspreise.

Im Übrigen wäre nicht sicher, ob Südtirol eine theoretische Steuerhoheit dazu nutzen würde und könnte, um die Steuern spürbar zu senken. Die öffentliche Hand benötigt die Steuereinnahmen, gerade in einer Forderungsgesellschaft wie jener in Südtirol.

Noch einmal: Eine Steuerhoheit ist illusorisch. Wie sich in diesen Wochen und Monaten zeigt, ist es schon schwer genug, allein das Personal der Steueragenturen zu übernehmen, obwohl das für den Staat Steuereinsparungen bedeuten würde. Wirklich große Zuständigkeiten hat Südtirol sowieso schon lange nicht mehr erhalten, selbst von der freundlich gesinnten PD-Regierung der letzten Jahre nicht. Zwar war die Anzahl der verabschiedeten Durchführungsbestimmungen beachtlich, weniger aber der Inhalt. Die letzten großen Brocken waren um die Jahrtausendwende der Übergang der Zuständigkeiten für Staatsstraßen, Lehrer und großen Wasserleitungen.

Noch etwas: Die Steuerhoheit für Südtirol, das eh schon als privilegierte Extrawurst betrachtet wird, wäre niemals mehrheitsfähig.

Frage 3: Wirtschaft

Heutzutage legt der Staat die subjektiven Voraussetzungen (Ausbildungs- und/oder Erfahrungsvoraussetzungen des Lizenzers) für die Erlangung einer Lizenz für das Betreiben eines Gastbetriebes fest. Es geht immer mehr in Richtung totale Liberalisierung, sodass bald jeder Bürger jegliche Tätigkeit ausüben kann, ohne dabei auf bestimmte Qualitätsvoraussetzungen bei der entsprechenden Ausbildung zu achten. In diese Richtung



geht auch die Anerkennung des Meistertitels für handwerkliche Berufe. Wie kann man diese Qualifikationen für die Ausübung eines Berufes für bessere Qualität der Arbeiten einfordern? Ist es sinnvoll, primäre/konkurrierende Befugnis hierfür zu erhalten?

Südtirol ist Teil der EU und als solcher europäischen Grundsätzen verpflichtet. Zu diesen Grundsätzen gehört auch – und vor allem – der freie Wettbewerb. Diesem freien Wettbewerb ordnet Brüssel (fast) alles unter – und auch der italienische Verfassungsgerichtshof tut dies immer wieder mit seinen Urteilen. Qualifikationen wie etwa der Meistertitel als Zugangsvoraussetzung zu Berufen sind also nicht eine Sache, die Südtirol mit dem Staat aushandeln kann, sondern sie sind eine Sache von europäischer Relevanz.

Von daher wären selbst primäre Gesetzgebungsbefugnisse in der Angelegenheit wenig wirksam. Der Verfassungsgerichtshof und auch die zuständigen EU-Organe würden die Neueinführung von Zugangsvoraussetzungen zu bestimmten Berufen ganz sicher kippen. Der Trend in der Rechtsprechung geht eindeutig in die andere Richtung, sprich in Richtung fortschreitender Liberalisierung. Das muss das autonome Südtirol wohl oder übel akzeptieren.

Es ist dies nicht etwa eine Entwicklung der jüngeren Zeit. Um dies festzustellen, ist ein Blick in die Vergangenheit hilfreich. Um selbstständig zu werden, genügte in Südtirol bis 1981 der Gesellenbrief. Im Februar 1981 trat eine neue Südtiroler Handwerksordnung in Kraft. Diese sah den Meisterbrief als Voraussetzung dafür vor, dass jemand als Handwerker sein eigener Chef werden konnte. Mit Urteil vom 20. Mai 1987 erklärte der italienische Verfassungsgerichtshof die „Meisterpflicht“ aber als nicht mit dem italienischen Grundgesetz vereinbar, weil sie gegen das Gleichheitsprinzip verstoße. Ein Elektriker aus Verona hätte nämlich – weil ohne Meistertitel, den es dort nicht gab – seinen Beruf als Selbstständiger in Südtirol nicht mehr ausüben können.

Solche Diskriminierungen sind im Europa des Jahres 2017 mehr denn je tabu. Vielleicht kann Südtirol seine autonomen Befugnisse in anderen Bereichen ausbauen, ganz sicher aber nicht in einem so grundsätzlichen Bereich wie dem Wettbewerbsrecht. Dass selbst Wirtschaftsförderungen an die EU notifiziert werden müssen, zeigt, wie sehr Brüssel darauf bedacht ist, gleiche Voraussetzungen für alle zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen zu unterbinden.

Das ist auch nicht weiter schlimm. Es darf angenommen werden, dass die Bürger – zumindest in den allermeisten Fällen – mündig genug sind, um jene Gastbetriebe oder auch Handwerker auszuwählen, welche ihre Arbeit beherrschen, weil sie eine entsprechende Ausbildung genossen haben. Und sie sind mündig genug, um alle anderen Anbieter auszusieben. Schon heute kaufen Kunden vor allem bei Anbietern, die ihnen von Bekannten weiterempfohlen werden. Dieser Trend hat sich durch das Aufkommen von Bewertungsportalen im Internet verstärkt. Und öffentliche Stellen sowie Unternehmen orientieren sich bei der Vergabe von Aufträgen an Referenzen, die der Anbieter vorzuweisen hat.

Der Markt ist in dieser Angelegenheit das bessere Instrument als das Autonomiestatut.

Frage 4: Wirtschaft

Welche gesetzlichen Möglichkeiten hat Südtirol, EU-Richtlinien/Bestimmungen für KMUs autonom (ohne „italienische Einwirkung“) anzupassen und umzusetzen (Arbeitssicherheit, Bürokratieabbau)?

Südtirol hat die Möglichkeit, EU-Richtlinien direkt zu übernehmen: ganz einfach, indem es gesetzgeberisch tätig wird, bevor dies der Staat tut. Eine solche direkte Übernahme von EU-Richtlinien eröffnet gesetzgeberische Gestaltungsspielräume im Detail (und ist deswegen wünschenswert), bedeutet aber keine totale Autonomie vom Zentralstaat.

Mit dem neuen Landesgesetz zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen (Landesgesetz Nr. 16/2015 vom 17. Dezember 2015) hat Südtirol erstmals eine EU-Richtlinie direkt in ein Landesgesetz gekleidet, noch bevor der Staat gesetzgeberisch tätig wurde. Das Experiment bietet demnach lehrreichen Anschauungsunterricht. Es lehrt, dass es in Sachen Autonomie durchaus einen Unterschied macht, ob Südtirol eine EU-Richtlinie übernimmt, bevor dies der Staat tut, oder ob Südtirol erst aktiv wird, nachdem der Staat die EU-Richtlinie in ein Staatsgesetz gegossen hat. Will heißen: Wenn der Staat erst einmal seine gesetzgeberischen Pflöcke geschlagen hat, wird es für Südtirol schwierig, sich über diese Pflöcke hinauszubewegen. Indem Südtirol beim Landesvergabegesetz schneller handelte als der Staat, konnten einige Punkte in Abweichung von den (inzwischen verabschiedeten) staatlichen



Bestimmungen geregelt werden. Landesregierung und Landtag konnten vor allem auf einige Besonderheiten des Territoriums Rücksicht nehmen, was der Staat mit seiner Verantwortung für ein viel größeres, vielfältiges Territorium nicht kann. Nichtsdestotrotz hat sich erst im Jänner 2017 gezeigt, dass der Spielraum, den eine direkte Übernahme von EU-Richtlinien gibt, nicht überschätzt werden darf. Der Landtag musste Anfang 2017 kleinere Anpassungen an die Vorgaben vornehmen, die der Staat bei der mittlerweile ebenfalls erfolgten Übernahme der EU-Bestimmungen gemacht hat.

Es existiert nämlich eine Schranke für das Autonomierecht, welche im Dekret Nr. 266 von 1992 verankert ist und welche eine Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut ist. Hinter dem Titel „Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol über die Beziehung zwischen staatlichen Gesetzgebungsakten und Regional- und Landesgesetzen sowie über die staatliche Ausrichtungs- und Koordinierungsbefugnis“ verbirgt sich nichts anderes als das (nachvollziehbare) Recht des Staates, die Gesetzgebung auf dem Staatsgebiet in seinen Grundzügen einheitlich zu gestalten.

Das bedeutet: Südtirol kann die Grundsätze der gesamtstaatlichen Gesetzgebung nicht aushebeln, selbst wenn es EU-Bestimmungen schneller übernimmt als der Staat und sich dabei im EU-Rahmen bewegt.

Nichtsdestotrotz – und das sei wiederholt – ist die direkte Übernahme von EU-Richtlinien wünschenswert, weil Südtirol seine Autonomie dadurch stärkt. Freilich handelt es sich um eine gewaltige juristische Herausforderung – auch das hat das Landesvergabegesetz gezeigt: Monatelang wurde an der komplexen Materie geschrieben, und es wurde während dieser Arbeit der enge Kontakt zu den zuständigen staatlichen Stellen gesucht, um von Vornherein eine Abstimmung mit den groben Leitlinien des in Ausarbeitung befindlichen Staatsgesetzes zu finden. Laut dem Leiter der Landesvergabeagentur und Europarechtsexperten Thomas Mathà war diese Strategie der Abstimmung mit den römischen Stellen in Kombination mit der Entscheidung, kein Vollgesetz zu schreiben, sondern nur wichtige Schwerpunkte per Landesgesetz zu regeln und sich mit dem Rest an die staatliche Gesetzgebung anzulehnen, das Erfolgsrezept. Ansonsten wäre eine Anfechtung durch den auf Koordinierung bedachten Staat vorprogrammiert gewesen.

Deswegen sei noch einmal betont: Die direkte Übernahme von EU-Richtlinien gibt autonome Spielräume, aber keine Narrenfreiheit.

Frage 5: Wirtschaft an Umwelt

Wie kann man eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Umwelt und Wirtschaft im Rahmen des Autonomiestatutes erreichen?

Abgesehen davon, dass die Zusammenarbeit von Umwelt und Wirtschaft wohl kaum per Autonomiestatut erzwungen werden kann, stellt sich die Frage, ob regionale Umweltrestriktionen überhaupt sinnvoll wären oder vielmehr die lokale Wirtschaft in Bedrängnis bringen würden. Im Übrigen: So schlecht ist es in Südtirol um das Verhältnis zwischen Umwelt und Wirtschaft gar nicht bestellt.

In der (abgelehnten) Verfassungsreform vom vergangenen Dezember sah die SVP eine Chance, die primäre Gesetzgebungskompetenz für den Umweltschutz vielleicht doch nach Südtirol zu holen. Der Umweltschutz ist heute nämlich staatliche Kompetenz. Nach dem Nein beim Verfassungsreferendum – so heißt es auf politischer Ebene – sei diese Aussicht in weite Ferne gerückt.

Das bedeutet natürlich nicht, dass man nicht doch darüber nachdenken darf, ob die primäre Kompetenz für den Umweltschutz Südtirol und den Südtirolern vielleicht nützen könnte. Könnte sie das? Für den Umweltschutz gilt, was für alle anderen Bereiche auch gilt: Die primäre Gesetzgebungskompetenz gibt Spielraum im Detail, doch die Grundprinzipien des staatlichen und vor allem des europäischen Rahmens sind jedenfalls zu berücksichtigen.

Umweltschutz lässt sich am wirksamsten bewerkstelligen, wenn die Sensibilität dafür besteht, dass die Umwelt ein Kapital ist, das erhaltenswert ist. In Südtirol ist diese Sensibilität doch weitgehend vorhanden, jedenfalls weitgehender als in vielen anderen Gegenden. Umweltschutz lässt sich auch mit geschickten politischen Impulsen anschieben, beispielsweise mit großzügigen Förderungen für die energetische Sanierung von Gebäuden, wie sie die Landesregierung Mitte Februar intensiviert hat. Auch Südtirols Klimahaus-Konzept hat mit dazu beigetragen, Energieeffizienz attraktiv und erstrebenswert zu machen.



Das Ökonomie und Ökologie in einem Spannungsfeld zueinander stehen, liegt auf der Hand. Ökonomie und Ökologie können aber auch voneinander profitieren – zum Beispiel weil im Tourismus ein Trend zu Naturerlebnissen erkennbar ist, zum Beispiel weil gerade das erwachte Bemühen um Energieeffizienz wirtschaftliche Chancen für spezialisierte Unternehmen eröffnet hat. Das Autonomiestatut als Impulsgeber sehe ich diesbezüglich nicht. Erstens, weil die Zusammenarbeit zwischen Ökonomie und Ökologie „von unten“ kommen muss, und zweitens weil Ökologie nicht an den Grenzen einer regionalen Autonomie Halt macht.

Illustrazioni sulle domande poste (Christian Pfeifer – gruppo di lavoro n. 5)

Domanda 1 (pubblica) : economia

Ormai da alcuni decenni, i piccoli paesi registrano un marcato abbandono delle attività economiche. Quali condizioni quadro possono creare Provincia o Comuni nell'ambito dell'economia locale (commercio – negozi, turismo – ristorazione, zone artigianali ecc.), al fine di promuovere e sostenere l'attività economica soprattutto all'interno dei comuni? Attraverso lo Statuto di Autonomia è possibile contrastare parzialmente tale fenomeno dell'abbandono? Potrebbe essere una soluzione plausibile che commercio e industria diventino competenze esclusive?

Posti di lavoro! I posti di lavoro sono l'unica cosa che possa preservare i Comuni dall'abbandono, e quindi anche i piccoli centri. I posti di lavoro vengono creati dagli imprenditori, e non dallo Statuto di Autonomia. Ulteriori competenze legislative autonome possono essere utili, ma anche l'attuale quadro autonomistico è ben lungi dall'aver esaurito tutte le proprie possibilità. Ma procediamo con ordine.

Se, come si prevede, nel 2050 circa l'80% della popolazione mondiale vivrà nelle città, allora nessuno Statuto di Autonomia al mondo potrà evitare l'abbandono dei piccoli centri periferici. Se le aziende, e di conseguenza i posti di lavoro, si trasferiscono nei grandi centri urbani, insieme a loro si trasferisce anche la forza lavoro. Va a tale riguardo riconosciuto come nei decenni scorsi la politica della Provincia di Bolzano sia riuscita abbastanza bene a evitare l'abbandono delle aree rurali, dedicando molta attenzione alla cosiddetta periferia, sia anche solamente con la costruzione di strade, caserme dei vigili del fuoco e campi sportivi.

In tutto questo la nostra autonomia è stata certamente utile, anche se meno in termini di competenze legislative autonome e più di dotazione finanziaria.

Per questa ragione dubito che un ulteriore ampliamento dell'autonomia (peraltro auspicabile!) sarebbe in grado di creare presupposti migliori per evitare l'abbandono. A tal fine è già perfettamente sufficiente l'autonomia attuale. Competenza legislativa esclusiva per l'industria? Non sarebbe di stimolo per incrementare l'insediamento di attività industriali nella periferia, anche solamente per il fatto che per loro natura le industrie si insediano nei grandi centri. Competenza legislativa esclusiva per il commercio? I negozi sono là dove ci sono anche i consumatori. Di conseguenza, competenze legislative autonome nell'ambito del commercio non possono creare nuovi negozi.

E arriviamo ora al perché l'attuale assetto autonomistico è perfettamente sufficiente a evitare l'abbandono. Oltre all'agricoltura, l'Alto Adige possiede un altro comparto forte, che trae la propria ragion d'essere proprio dal fatto di trovarsi nella periferia: si tratta del turismo. Il turismo garantisce posti di lavoro nei paesi, anche in quelli più piccoli, sia direttamente che con tutto il suo indotto di artigianato, commercio e servizi. E dal momento che la gente stressata di oggi quando va in vacanza ricerca sempre più contatto con la natura, pace e luoghi in cui ritirarsi in tranquillità, il turismo dell'Alto Adige ha buone prospettive per il futuro. Naturalmente solo a patto che gli venga data la necessaria possibilità di svilupparsi. Se nei piccoli paesi ci si oppone ai progetti di realizzazione di nuovi alberghi „perché il progetto è sovradimensionato“, se si dice continuamente che in ambito turistico l'Alto Adige è andato già di gran lunga oltre il limite accettabile (anche se l'impatto è veramente forte solamente per tre settimane all'anno), allora non serve neanche ampliare l'autonomia.

Ovviamente l'Alto Adige non è in grado di sostenere un carico turistico eccessivo. Un piccolo dettaglio però a tale riguardo: nel 2016, ai caselli autostradali dell'Alto Adige si è registrato un 1,2 per cento in più di autovetture in entrata e in uscita rispetto al 2006. 1,2 per cento! Nello stesso arco di tempo, le statistiche ufficiali rivelano che il numero degli ospiti è aumentato del 30 per cento. Da dove arrivano tutti questi ospiti? Vengono forse teletrasportati? O forse l'Alto Adige non ha in realtà il boom di presenze indicato dalle statistiche ufficiali?

Per far sì che anche in futuro in Alto Adige ci siano posti di lavoro ovunque, servono un rapido potenziamento di Internet veloce, una mentalità favorevole all'economia sia da parte della politica che della società (i posti di lavoro non cadono dal cielo!), un atteggiamento positivo nei confronti delle iniziative imprenditoriali invece della tendenza a rinviare e ostacolare l'iter autorizzativo. Per tutto questo non serve ampliare l'autonomia (ribadisco: per quanto auspicabile esso sia). L'Alto Adige possiede già competenza legislativa primaria in materia di urbanistica, che è tuttavia molto restrittiva, talvolta eccessivamente restrittiva.

Domanda 2 (pubblica) economia

Soprattutto trattandosi di un territorio di confine, l'imposizione fiscale eccessivamente gravosa penalizza fortemente le imprese rispetto ai concorrenti degli stati vicini. Le imposte vengono riscosse in Alto Adige, e l'Alto Adige dovrebbe pertanto decidere autonomamente circa la loro destinazione. Come ottenere l'autonomia impositiva e finanziaria?

Siamo realistici: un'autonomia impositiva, in cui l'Alto Adige stabilisca autonomamente l'aliquota dell'imposta sul reddito e dell'I.V.A., è assolutamente illusoria! Inoltre, una tale autonomia impositiva sarebbe ben lungi dal rappresentare garanzia di una sensibile riduzione del carico fiscale: Provincia e Comuni hanno bisogno di denaro. Il concetto di „autonomia impositiva“ torna regolarmente ad aggirarsi come uno spettro in Alto Adige. Ma non fa che risvegliare false speranze. La proposta senz'altro più coraggiosa di questi ultimi anni è venuta nel 2012 dall'allora vice Obmann SVP e assessore Thomas Widmann, il quale ha detto che l'Alto Adige dovrebbe „riscattarsi“ da Roma. L'Alto Adige dovrebbe farsi carico della sua parte di debito pubblico, parametrato al numero degli abitanti, per un totale di circa 15 miliardi di euro, ed essere poi così definitivamente a posto. Era il periodo in cui, con la scusa di dovere salvare l'Italia, il governo Monti continuava ad avanzare nuove richieste all'Alto Adige. A Thomas Widmann interessava avere più sicurezza per il bilancio provinciale, e non invece stabilire autonomamente le varie aliquote fiscali, ben sapendo che un emendamento costituzionale in tal senso sarebbe assolutamente irrealistico.

Dopo la riforma del 2001, il nuovo articolo 119 della Costituzione prevede in realtà che Comuni, Province e Regioni possiedano „autonomia finanziaria di entrata e di spesa“. Ciò non significa tuttavia autonomia integrale o autonomia impositiva. In tal caso si tratterebbe di un „elemento costitutivo della statualità“, come ebbe a dire in maniera molto calzante l'ex assessore alle finanze e bilancio Werner Frick.

Ma questo non è realistico. Non era realistico in quegli anni, quando sulla base della riforma costituzionale del 2001 si tentò un timido federalismo. E più che mai irrealistico lo è oggi, con la bilancia che pende decisamente dall'altra parte, verso un maggiore centralismo. Si aggiunga poi che in Europa si sta tentando piuttosto di armonizzare i regimi fiscali.

Nonostante l'autonomia, l'Alto Adige deve accettare di far parte del sistema fiscale italiano. Può al massimo cercare di accrescere il proprio margine d'azione nell'aumentare o ridurre determinate imposte, come ad esempio l'Irap, l'addizionale all'Irpef regionale e comunale o la tassa automobilistica. Qui ha già delle possibilità di manovra, e con la Giunta Kompatscher le sfrutta come prima non accadeva: nel 2017 la Provincia rinuncia a un gettito fiscale per un totale di 320 milioni di euro. Già con l'assetto autonomistico attuale, l'Alto Adige riduce il carico fiscale di cittadini e imprese. Più che essere penalizzati rispetto ai paesi vicini per la diversa imposizione fiscale, lo si è per via della maggiore burocrazia, dei prezzi più alti dell'energia e dei terreni.

Non sarebbe peraltro certo che l'Alto Adige deciderebbe di sfruttare una teorica autonomia impositiva per ridurre sensibilmente il carico fiscale. E che potrebbe farlo. La pubblica amministrazione ha bisogno del gettito fiscale, soprattutto in un contesto sociale esigente come quello altoatesino.

Ribadisco: un'autonomia impositiva è puramente illusoria. Come vediamo in queste settimane e in questi mesi, è già abbastanza difficile acquisire il personale delle Agenzie delle Entrate, anche se per lo Stato comporterebbe un risparmio. Da molto comunque l'Alto Adige non ha più ottenuto competenze veramente ampie, neppure dal governo PD degli ultimi anni, pur di favorevole impostazione. Il numero delle norme di attuazione varate è stato notevole, ma lo stesso non si può dire del loro contenuto. Le ultime grosse trancie sono state intorno al 2000, con il trasferimento delle competenze per strade statali, personale docente e grandi derivazioni idriche.

E ancora: l'autonomia impositiva dell'Alto Adige, già peraltro considerato una realtà particolarmente privilegiata, non otterrebbe mai la maggioranza.

Domanda 3: economia

Attualmente è lo Stato a definire i prerequisiti soggettivi (formazione e/o esperienza del richiedente la licenza) ai fini dell'ottenimento della licenza per gestire un esercizio pubblico. Si sta andando sempre più verso una completa liberalizzazione, tanto che presto chiunque potrà esercitare qualsiasi attività senza riguardo al soddisfacimento di precisi requisiti qualitativi

dati da una formazione pertinente. In questa direzione va anche il riconoscimento dell'attestato di maestro artigiano.

Come si può prescrivere tale qualificazione per l'esercizio di un mestiere e per garantire un migliore livello qualitativo del lavoro? E' opportuno ottenere a tale riguardo competenza esclusiva/concorrente?

L'Alto Adige fa parte dell'UE ed è come tale tenuto a rispettarne i principi fondamentali. Tra questi si annovera anche, e soprattutto, la libera concorrenza. A questa libera concorrenza Bruxelles subordina (quasi) tutto, e lo stesso fa costantemente anche la Corte Costituzionale italiana con le sue sentenze. Qualifiche come ad esempio l'attestato di maestro artigiano quale preconditione di accesso all'esercizio di un'attività artigiana non sono quindi cosa che l'Alto Adige possa negoziare con lo Stato, ma sono aspetti di portata europea.

Di conseguenza, competenze legislative primarie in materia avrebbero ben poca efficacia. Sia la Corte costituzionale che gli organismi UE competenti farebbero sicuramente saltare l'introduzione di prerequisiti all'esercizio di determinate professioni. La giurisprudenza tende chiaramente ad andare nella direzione opposta, ovvero verso una progressiva liberalizzazione. E l'Alto Adige deve accettarlo, volente o nolente.

Non si tratta tuttavia di una situazione venutasi a creare solo ultimamente. Per rendersene conto può essere utile dare uno sguardo al passato. Fino al 1981, per avviare un'attività autonoma in Alto Adige bastava il diploma di lavorante artigiano. Nel febbraio del 1981 è entrato in vigore il nuovo Ordinamento dell'artigianato, che per l'esercizio di un'attività autonoma prevedeva il diploma di maestro artigiano. Con sentenza del 20 maggio 1987, la Corte Costituzionale italiana ha tuttavia dichiarato l'obbligo di possedere il diploma di maestro artigiano anticostituzionale, poiché contravverrebbe al principio di uguaglianza. Un elettricista di Verona che non fosse stato in possesso del diploma di maestro artigiano, che a Verona non era previsto, non avrebbe infatti più potuto esercitare attività autonoma in Alto Adige.

Nell'Europa del 2017, questa sorta di discriminazioni sono più che mai un tabù. Può darsi che l'Alto Adige possa ampliare le proprie competenze autonome in altri ambiti, ma certamente non in uno sostanziale come quello del diritto in materia di concorrenza. Il fatto che anche i contributi economici debbano venire notificati all'UE dimostra quanto Bruxelles ritenga importante creare uguali presupposti per tutti e impedire distorsioni concorrenziali.

Ma non è comunque un grosso problema. Si presuppone infatti che la gente, per lo meno nella maggior parte dei casi, sia sufficientemente capace di scegliere autonomamente i pubblici esercizi e gli artigiani che sanno fare bene il loro lavoro perché hanno assolto un'adeguata formazione. E che sia in grado di selezionare ed escludere tutti gli altri. Già oggi, molti si rivolgono soprattutto a chi è stato loro consigliato da conoscenti. Un trend che è andato consolidandosi con la comparsa di molti portali di valutazione su internet. E nell'assegnare gli incarichi sia il settore pubblico che le aziende si basano sulle referenze che l'offerente può vantare.

Per quanto riguarda questo aspetto, il mercato rappresenta uno strumento migliore rispetto allo Statuto di Autonomia.

Domanda 4: economia

Quali opzioni possiede l'Alto Adige in ambito normativo per adeguare autonomamente (senza „alcun intervento da parte dello stato“) e attuare (sicurezza sul lavoro, semplificazione burocratica) direttive e norme UE a favore delle PMI?

L'Alto Adige ha la possibilità di recepire autonomamente le direttive UE, semplicemente legiferando prima che lo faccia lo Stato. Un tale recepimento delle direttive UE consente margini d'azione nello specifico dell'atto normativo, ed è quindi come tale auspicabile, pur non equivalendo a un'autonomia completa dallo stato centrale.

Con la nuova Legge Provinciale sugli appalti pubblici (Legge Provinciale 17 dicembre 2015, n. 16), per la prima volta l'Alto Adige ha recepito direttamente una direttiva UE con una legge provinciale prima che lo Stato si attivasse a sua volta. Questo esperimento offre quindi un interessante esempio concreto, insegnando come in fatto di autonomia sia decisamente molto diverso che l'Alto Adige recepisca una direttiva UE prima che lo faccia lo Stato, oppure che si attivi solamente dopo che lo Stato l'abbia a sua volta recepita in una sua legge. Ovvero: una volta che lo Stato ha messo i suoi paletti normativi,

per l'Alto Adige diventa difficile andare oltre. Muovendosi più velocemente rispetto allo Stato, con la Legge provinciale sugli appalti pubblici l'Alto Adige ha potuto regolamentare alcuni punti in deroga alle disposizioni nazionali varate nel frattempo. La Giunta e il Consiglio provinciale hanno potuto tenere in considerazione soprattutto alcune peculiarità del territorio, cosa che lo Stato non può fare dovendo assumersi la responsabilità di un territorio molto più esteso e variegato. Ciononostante, solamente nel gennaio del 2017 si è constatato come il margine di manovra dato dal recepimento diretto delle direttive UE non debba essere sopravvalutato. All'inizio del 2017 il Consiglio provinciale ha dovuto infatti apportare alcuni piccoli adeguamenti in base a quanto definito dallo Stato in sede di suo successivo recepimento delle disposizioni UE.

Al diritto dell'autonomia è posto infatti un limite, sancito dal Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 che rappresenta una norma di attuazione dello Statuto di Autonomia. La dicitura "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino – Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento" non significa altro che l'evidente diritto dello Stato a uniformare nei suoi tratti fondamentali la legislazione sul territorio nazionale.

Significa che l'Alto Adige non può eludere i principi della legislazione statale, neppure recependo le norme UE prima dello Stato e pur muovendosi nel quadro UE.

Cionondimeno, ripeto che il recepimento diretto di direttive UE è auspicabile perché consente all'Alto Adige di rafforzare la propria autonomia. Si tratta ovviamente di un'enorme sfida giuridica, come ha dimostrato la Legge provinciale sugli appalti pubblici: per mesi si è elaborata questa complessa materia e durante tutta questa fase operativa si è sempre curato uno stretto contatto con gli organismi statali di riferimento, in maniera da trovare fin dall'inizio una concordanza con le linee guida generali della legge, in fase di definizione a livello nazionale. Secondo quanto afferma Thomas Mathà, direttore dell'Agenzia per gli appalti ed esperto di diritto europeo, l'esito positivo si deve a questa strategia di concertazione con gli organismi di Roma e alla decisione di non stilare una legge compiuta ma di limitarsi a regolamentare alcuni punti chiave importanti tramite legge provinciale, rifacendosi per il resto alla legislazione nazionale. Altrimenti, sarebbe stata praticamente assicurata un'impugnazione da parte dello Stato, attento al coordinamento.

Ribadisco quindi nuovamente come il recepimento diretto delle direttive UE offra spazi di manovra autonomi, ma non certo libertà assoluta.

Domanda 5: economia e ambiente

Come coniugare meglio istanze ambientali ed economiche nel quadro dello Statuto di Autonomia?

Premesso che la cooperazione tra ambiente ed economia non può certo venire imposta tramite lo Statuto di Autonomia, ci si chiede se eventuali restrizioni di tipo ambientale a livello locale avrebbero senso o se non metterebbero invece piuttosto in difficoltà l'economia. Tra l'altro: in Alto Adige il rapporto tra ambiente ed economia non è poi per niente così negativo.

Nella riforma costituzionale respinta lo scorso dicembre, la SVP vedeva un'opportunità per riuscire forse ad attribuire all'Alto Adige competenza legislativa primaria in materia di ambiente. La materia ambientale è infatti attualmente di competenza dello Stato. A livello politico si ritiene che, dopo la vittoria del no al referendum costituzionale, tale prospettiva sia rinviata a un lontano futuro.

Non vuol dire tuttavia che non si possa riflettere circa il fatto che la competenza primaria in materia ambientale potrebbe forse tornare utile all'Alto Adige e agli altoatesini. Potrebbe veramente? Per l'ambiente vale quello che vale anche per tutti gli altri ambiti: la competenza legislativa primaria offre margini di manovra nello specifico, ma si debbono comunque sempre tenere in considerazione i principi fondamentali del quadro nazionale e soprattutto europeo.

La difesa dell'ambiente si attua nella maniera più efficace se si è consapevoli che l'ambiente è un capitale degno di essere preservato. In Alto Adige questa sensibilità è ampiamente diffusa, e comunque più che in tante altre aree. La difesa dell'ambiente può venire favorita anche tramite abili scelte politiche, ad esempio con sostanziosi contributi per il risanamento energetico degli edifici, che la Giunta provinciale ha incrementato a metà febbraio. Anche il Progetto Casa Clima dell'Alto Adige ha contribuito a rendere l'efficienza energetica più interessante.

Che economia ed ecologia interagiscano è evidente. Economia ed ecologia possono anche trarre reciproco vantaggio, ad esempio perché il turismo evidenzia un crescente bisogno di sperimentare il



contatto con la natura, oppure perché proprio l'obiettivo dell'efficienza energetica ha aperto nuove possibilità economiche alle imprese del settore. Non vedo come lo Statuto di Autonomia possa fornire stimoli al riguardo. In primo luogo perché la cooperazione tra economia ed ecologia deve partire "dal basso", e poi perché l'ecologia non si ferma ai confini di un'autonomia regionale.

Ausführungen zu den vorgelegten Fragen
(Prof. Dr. Mariachiara Alberton - Arbeitsgruppe Nr. 5)

Frage 1: (öffentlich)

Wie wird aktuell das Thema Umwelt im Statut behandelt und wo liegen die größten Herausforderungen/Probleme/Konflikte?

Der Wortlaut des Statuts aus dem Jahr 1972 sah keine ausdrückliche Zuständigkeit für den Umweltbereich vor. Einige der Bereiche, für die der Provinz Bozen die primäre und die sekundäre Gesetzgebungsbefugnis zugesprochen wurde, haben allerdings erhebliche Umweltrelevanz, sowohl wegen des zu regelnden Sachgebiets als auch wegen der Auswirkungen, die sich aus diesen Regelungen ergeben. In Art. 8 des Statuts werden folgende primäre Zuständigkeiten genannt: Raumordnung und Bauleitpläne (5); Landschaftsschutz (6); Bergbau, einschließlich der Mineral- und Thermalwässer, Steinbrüche und Gruben sowie Torfstiche (14); Jagd und Fischerei (15); Almwirtschaft sowie Pflanzen- und Tierschutzparke (16); Übernahme öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung und deren Wahrnehmung durch Sonderbetriebe (19); Fremdenverkehr und Gastgewerbe (20); Landwirtschaft, Forstwirtschaft (21). Zu den in Art. 9 festgelegten sekundären Zuständigkeiten gehören außerdem die Nutzung der öffentlichen Gewässer (9) und Hygiene und Gesundheitswesen (10). Die Tatsache, dass im Autonomiestatut der Provinz Bozen die Zuständigkeit für Sachgebiete zugesprochen wurde, die für den Umweltschutz von Bedeutung sind, ermöglichte eine großzügige Auslegung der Zuständigkeiten. So konnten Landesgesetze in Bereichen wie Gewässerschutz oder Naturschutz verabschiedet werden. Die stärksten Einschränkungen in der Ausübung der mit dem Umweltschutz verbundenen Befugnisse ergeben sich im Übrigen nicht so sehr durch die in Art. 4 des Statuts vorgesehenen "Grundsätze der Rechtsordnung der Republik" und "die nationalen Interessen", sondern vielmehr durch die einschlägigen staatlichen Gesetze, durch internationale Abkommen¹ und durch das in Italien umgesetzte EU-Recht.

Die Verfassungsreform des Jahres 2001 hat zu einer Anpassung der Kompetenzverteilung zwischen Staat und Regionen mit Normalstatut geführt. Insbesondere die Tatsache, dass die Umweltpolitik als primäre Zuständigkeit des Staats festgelegt wurde, hat unweigerlich zu einer schrittweisen Konzentration des Umweltschutzes beim Staat und zu einer Erweiterung der dem Staat vorbehaltenen Kompetenzen für Umweltbelange geführt, ganz zum Nachteil der Regionen. Diese Entwicklung, die auch das Ergebnis der zahlreichen vom Verfassungsgericht² behandelten Befugniskonflikte ist, hatte auch Auswirkungen auf die Regionen mit Sonderstatut und insbesondere auch auf die Autonome Provinz Bozen. Der Widerspruch zwischen der sehr restriktiven Entscheidungspraxis des Verfassungsgerichts einerseits und der umfangreichen Gesetzgebungstätigkeit der Autonomen Provinz Bozen im Bereich Umweltschutz andererseits ist daher ganz offensichtlich. Weitere Unklarheiten gibt es außerdem in der Frage der Verwaltung des Nationalparks Stilfserjoch. Mit der Vereinbarung vom 11. Februar 2015 wurde nämlich festgelegt, dass die Führung und Verwaltung des Parks in die Hände der Autonomen Provinzen Bozen und Trient und der Region Lombardei gelegt wird³. Anscheinend gibt es also - in

¹ Auf diese Begrenzungen verweist die Formulierung "unter Achtung der internationalen Verpflichtungen" in Art. 4 des DPR Nr. 670/1972, der damit die Grenzen der primären Gesetzgebungsbefugnis der autonomen Provinz festlegt.

² *Amplius*: Alberton M., Dall' "intreccio-incrocio" al "concorso": verso una definizione della querelle tra Stato e Regioni in materia di tutela e fruizione dell'ambiente. Il caso delle risorse idriche, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2010, 655 u. ff.

³ Siehe Art. 1 Abs. 1 Buchstabe b und Art. 3 Abs. 1 der Vereinbarung über die Übernahme von staatlichen Befugnissen und der entsprechenden Kosten mit Bezug auf den Nationalpark Stilfserjoch, unterzeichnet in Rom am 11. Februar 2015. Diese besondere Form von Vereinbarung wird geregelt durch eine Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut, die im D.P.R. Nr. 279/1974 enthalten ist, wo in Art. 3 Abs. 3 vorgesehen wird, dass die autonomen Provinzen mit dem Staat Vereinbarungen über die Verabschiedung von Gesetzen treffen, die den Schutz des Nationalparks Stilfserjoch regeln. Gemäß Art. 1 und Art. 9 dieser Vereinbarung müssen deren Inhalte auch mit einer Durchführungsbestimmung zum Statut umgesetzt werden.

Abweichung vom allgemeinen Grundsatz, dem zufolge der Staat die Umweltkompetenz ausschließlich für sich beansprucht - mehr oder weniger enge Gestaltungsspielräume für die Provinzen.⁴ Angesichts dieser nicht eindeutigen Rahmenbedingungen war eine Überarbeitung des Autonomiestatuts nach der Verabschiedung der Verfassungsreform des Jahres 2001 auf jeden Fall wünschenswert. Ziel dieser Überarbeitung sollte es sein, die Unklarheiten in der vom Verfassungsgericht angedachten Aufteilung der Zuständigkeiten auszuräumen und gleichzeitig auch mit dem Staat eine weniger restriktive Neuordnung der Zuständigkeiten der autonomen Provinzen auszuhandeln. Die Verfassungsreform des Jahres 2001 erforderte im Übrigen indirekt auch eine Überarbeitung der Statuten der autonomen Regionen, zumal "bis zur Anpassung der jeweiligen Statuten" die Anwendbarkeit der so genannten Besserstellungsklausel (*clausola di maggior favore*) vorgesehen wurde.⁵

Frage 2: (öffentlich)

Kapitel III, S. 82. Auch im Falle, dass die Reform des Statuts nicht konkret bzw. greifbar wird (non riesca a concretizzarsi), wäre der Übergang der Umweltkompetenzen an die Autonome Provinz möglich und zwar „per via di un ulteriore meccanismo previsto dal disegno di legge costituzionale in fase di approvazione“.

- a) Können Sie erklären wie dies im konkreten Fall aussehen könnte und**
- b) wie diese „ulteriori forme e condizioni di autonomia“ zu verstehen sind?**

Der Abschnitt des in der Frage zitierten Buchs bezieht sich auf den im Entwurf zum Verfassungsgesetz Nr. 2613-D vom 12. April 2016 ("Boschi-Renzi") enthaltenen Vorschlag, der Gegenstand des konfermativen Referendums vom 4. Dezember 2016 war. Mit dem Nein zur Verfassungsreform beim Referendum kam es allerdings nicht zur Verabschiedung des Verfassungsgesetzes; daher wurde auch die im Verfassungsgesetz enthaltene Neufassung des V. Titels des II. Teils der Verfassung nicht verabschiedet. Art. 116 Abs. 3 der vorgeschlagenen Verfassungsänderung sah die so genannte "Asymmetrieklausel" oder den "differenzierten Regionalismus" vor; damit sollte den Regionen mit Normalstatut die Möglichkeit eingeräumt werden, mit dem Staat zusätzliche besondere Autonomieformen oder -bedingungen bzw. die Übertragung der im betreffenden Absatz genannten staatlichen Gesetzgebungskompetenzen auszuhandeln. Unter den an dieser Stelle genannten Befugnissen wird auch die Zuständigkeit für den Umwelt-, Ökosystem- und Kulturgüterschutz erwähnt (Art. 117 Abs. 2 Buchstabe s). Art. 116 Abs. 3 musste man aber in Kombination mit der Übergangsbestimmung in Art. 39 Abs. 13 des Entwurfs der Verfassungsänderung betrachten. Dieser Artikel, der auch als "Aussetzungs- oder Ausschluss- oder Schutzklausel" bezeichnet wurde, sah vor, dass der IV. Abschnitt der Verfassungsreform (und daher die Reform des V. Titels des II. Teils der Verfassung) auf die Regionen mit Sonderstatut und auf die autonomen Provinzen keine Anwendung findet, bis deren Autonomiestatute überarbeitet werden. Erst nach dieser Überarbeitung wäre die Anwendung der "Spezialisierungsklausel" auch auf die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen vorgesehen gewesen. Ab dem Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes und bis zum Abschluss der Überarbeitung der Statuten hätte daher für die autonomen Provinzen eine Übergangsregelung gegolten, nämlich Art. 116 Abs. 3 in der reformierten Fassung des Jahres 2001, und zwar beschränkt auf einige wenige Sachgebiete, zu denen auch der Umwelt-, Ökosystem- und Kulturgüterschutz zählt. So wäre die Regelung des Zugangs zu weitergehenden besonderen Formen von Autonomie auf die Regionen mit Sonderstatut und auf die autonomen Provinzen erweitert worden. Wegen des vom

⁴ Folgende Durchführungsbestimmungen des Statuts könnten sich ebenfalls auf die Ausübung der Umweltkompetenz auswirken: D.P.R. Nr. 115 vom 20. Jänner 1973, abgeändert durch die Gesetzesdekrete Nr. 495 vom 21. Dezember 1998 und Nr. 76 vom 29. April 2015 (betrifft die an die autonomen Provinzen übertragenen öffentlichen Güter); D.P.R. Nr. 278 vom 22. März 1974 (Tourismus); D.P.R. Nr. 381 vom 22. März 1974, abgeändert durch das Gesetzesdekret Nr. 46 vom 3. März 2016 (Urbanistik); D.P.R. Nr. 235 vom 26. März 1977 (Energie); D.P.R. Nr. 1017 vom 31. Juli 1978, abgeändert durch D.P.R. Nr. 228 vom 24. März 1981 (betrifft unter anderem Gruben und Torfstiche); D.P.R. Nr. 527 vom 19. November 1987, abgeändert durch D.P.R. Nr. 429 vom 21. September 1995 (Transportwesen im Interessenbereich der Provinz); Gesetzesdekret Nr. 463 vom 11. November 1999, abgeändert durch das GvD Nr. 118 vom 15. April 2003 (Konzessionen für große Wasserleitungen zur Erzeugung elektrischer Energie).

⁵ Siehe Art. 10, Verfassungsgesetz Nr. 3/2001

Gesetzgeber 2001 vorgesehenen Ausschlusses hätten die Regionen und Provinzen mit Sonderstatut diese Möglichkeit ursprünglich nicht gehabt. Das größte Hindernis für die Erlangung der Gesetzgebungsbefugnis in Umweltfragen über den differenzierten Regionalismus wäre wahrscheinlich der latente staatliche Obstruktionismus geblieben. Daran scheiterten in den letzten Jahren einige Regionen (Toskana, Lombardei, Venetien, Piemont), die versucht hatten, Art. 116 Abs. 3 der Verfassungsreform 2001 zu nutzen.

Frage 3:

In Kapitel III, Seite 65 wird die Frage aufgeworfen, inwieweit die Reform des Autonomiestatuts den Transfer der Kompetenzen im Bereich Umwelt vom Staat auf die Autonomie-Regionen festigen kann, v.a. aufgrund des europäischen Rechts („quadro giuridico europeo“).

a) Gibt es folgende Möglichkeiten für Südtirol (s. Benedikter: Mehr Eigenständigkeit wagen)?

- **Verankerung des Rechts auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit z.B. mit Europaregion Tirol als EVTZ;**
- **Einführung des Rechts auf eigenständige Entwicklungszusammenarbeit mit dem Ausland v.a. im Bereich Wirtschaft, Umwelt, Forschung und Entwicklung;**
- **Recht auf eigenständige Mitgliedschaft Südtirols bei internationalen Organisationen im Bereich Umwelt.**

b) Falls ja, wie müssten obige Forderungen rechtlich verankert sein?

Der europäische Gesetzgeber hat die Festlegung der Ziele des staatlichen Handelns maßgeblich beeinflusst, so dass im Laufe der Jahre auch eine Neuordnung des italienischen Umweltrechts vorgenommen werden musste (z.B. Umweltgesetzbuch/Codice ambientale). Diese Entwicklung wirkt sich auch auf die Gesetzgebung in Südtirol aus. So erfolgte in einigen Fällen die Umsetzung der EU-Vorgaben auf Landesebene noch vor der Verabschiedung staatlicher Gesetze, wenn dies im Rahmen der primären und auch der sekundären Gesetzgebungsbefugnis der Provinz Bozen möglich war. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass hierarchisch gesehen der Staat eine zentrale Position zwischen der EU-Ebene und der Provinzebene einnimmt; denn der Staat ist der einzige Adressat von Vertragsverletzungsverfahren im Falle einer Nichtumsetzung von Gemeinschaftsrecht. Denn für die Europäische Union hat die innerstaatliche Kompetenzverteilung auf die verschiedenen territorialen Ebenen keine Bedeutung. Die Reform des V. Titels der Verfassung 2001 hat weiters mit der Übertragung der ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnis auf den Staat den Handlungsspielraum der Autonomien Provinz Bozen beeinflusst und ihre Eingriffsmöglichkeiten eingeschränkt. Die Europäische Union hatte in diesem Zusammenhang eine Nebenrolle, da sie ja nicht auf die Kompetenzverteilung einwirkt, sondern vielmehr die Ausübung dieser Kompetenzen überwacht. Dies vorausgeschickt, vertritt die Autorin folgenden Standpunkt:

- Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, die 2011 auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2006 als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) gegründet wurde, setzt sich zum Ziel, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern zu erleichtern und zu fördern. Die Euregio ist daher für die Autonome Provinz Bozen eine bevorzugte Plattform für die grenzüberschreitende Kooperation in vielen Bereichen wie z.B. Kultur, Bildung, Forschung und Entwicklung, Wirtschaft, Tourismus, Mobilität, Energie usw. In diesem Rahmen könnte auch der Umweltschutz Gegenstand einer spezifischen Zusammenarbeit sein; dadurch könnte die Kooperation zwischen den mit Umweltthemen befassten Behörden und Verwaltungen ausgebaut werden. So könnte zum Beispiel eine Stärkung der Verwaltungsfunktionen (einschließlich der Aufsichts- und Schutzaufgaben) vorgesehen werden.
- Mit dem Regionalgesetz Nr. 3 vom 17.4.2003 wurden ab 1. Februar 2004 die Verwaltungsbefugnisse für die Entwicklung des Genossenschaftswesens der Autonomen Provinz Bozen übertragen. Die Autonome Provinz Bozen kann daher - unter Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen - eigenständig Initiativen zur Förderung des Genossenschaftswesens auch in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Forschung und Entwicklung ergreifen.

- Bei den internationalen Organisationen unterscheidet man Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen. Entscheidendes Merkmal ist die Zusammensetzung der Organisationen: Mitglieder von Regierungsorganisationen müssen Völkerrechtssubjekte sein, also (drei oder mehr) Staaten oder andere zwischenstaatliche Organisationen. Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen sind hingegen Einzelpersonen oder Einrichtungen, die in Form eines privaten Vereins ohne Gewinnabsicht Sensibilisierungs- oder Solidaritätstätigkeit zu Themen und Problemen von internationalem Interesse leisten. Internationale Regierungsorganisationen haben als Völkerrechtssubjekte eine eigene Rechtspersönlichkeit, unabhängig von der Rechtspersönlichkeit der in der Organisation zusammengeschlossenen Staaten⁶. Dies vorausgeschickt, gibt es zwei Arten von Ausnahmen: a) Die Beteiligung von territorialen Körperschaften in Vertretung des Staates ist möglich, wenn innerstaatliche Bestimmungen dies vorsehen; in diesem Fall handelt diese den Staat vertretende Organisation im Rahmen des ihr vom nationalen Recht erteilten Auftrags, und die von ihr international vereinbarten Positionen sind für den Staat verbindlich. b) Die autonome Beteiligung von territorialen Körperschaften in einigen Organisationen ist möglich, wenn das Statut der betreffenden Organisation das vorsieht.

Frage 4:

Kapitel: Überlegungen zur anstehenden Neuregelung, Seite. 99, Organisation der Umweltkompetenz

- a) Welche Kompetenz sollte für den Umweltbereich besser vorgesehen werden: die primäre oder die konkurrierende?**
- b) Welche Kooperationsmöglichkeiten sind zwischen Vertretern des Staates und der Provinz vorgesehen?**
- c) Mit welchen Durchführungsbestimmungen, die sich als besonders geeignetes Instrument anbieten, können zwischen dem Staat und den autonomen Provinzen weitere Mechanismen für eine Zusammenarbeit in der Ausübung der Umweltkompetenz eingeführt werden?**

a) So wie es nach Ansicht der Autorin problematisch ist, dass der italienische Verfassungsgesetzgeber die Umweltkompetenz ausschließlich auf der staatlichen Ebene konzentrieren will, so ist auch der gegenteilige Versuch bedenklich, zumal Umweltbelange bereichsübergreifend und auf mehreren Ebenen angegangen werden müssen. Umwelt ist ein klassisches Beispiel für die Anwendung des Multilevel-Governance-Ansatzes; denn an der Regelung von Umweltfragen beteiligen sich notwendigerweise nicht nur der Staat und die territorialen Körperschaften, sondern auch die EU und internationale Organisationen. Die gemeinsame Wahrnehmung der Umweltkompetenz durch den Staat und die autonome Provinz würde daher eine verstärkte Koordinierung der verschiedenen Regierungsebenen und eine bessere Gestaltung des Sachgebiets Umwelt ermöglichen, das auf jeden Fall einen bereichsübergreifenden Ansatz auf mehreren Ebenen erfordert.

b-c) Die geltende Verfassungsordnung sieht für den Austausch und die Verbindung zwischen dem Staat, den Regionen und den Gebietskörperschaften drei intergouvernementale Beratungsgremien mit gemischter Zusammensetzung vor:

- die Ständige Konferenz für die Beziehungen zwischen Staat, Regionen und den autonomen Provinzen (Staat-Regionen-Konferenz genannt), die beim Ministerratspräsidium angesiedelt ist und in der der Ministerpräsident den Vorsitz hat; darin vertreten sind die Präsidenten der Regionen mit Normal- und mit Sonderstatut und die Landeshauptleute der Autonomen Provinzen Trient und Bozen;
- die Konferenz Staat-Städte-Lokale Autonomien;
- die Vereinigte Konferenz (Conferenza Unificata); Bezeichnung für die gemeinsame Sitzung der Staat-Regionen-Konferenz und der Konferenz Staat-Städte-Lokale Autonomien.

Neben diesem System von Konferenzen, an dem auch die Autonome Provinz Bozen beteiligt ist, sieht das Autonomiestatut in Art. 107 auch Kommissionen vor:

⁶ Hier handelt es sich allerdings nur um eine partielle Rechtssubjektivität, denn ihre Handlungsfähigkeit betrifft ausschließlich die Zuständigkeiten, die ihnen von den Staaten zuerkannt wurden (*Grundsatz der Spezialität*). In diesem Bereich können diese Organisationen alle zur Erreichung und Umsetzung der Ziele nötigen Befugnisse nutzen, die ihnen vom Gründungsstatut zuerkannt werden (*Grundsatz der impliziten Befugnisse*).

- die *paritätische 12er-Kommission* (sechs Vertreter des Staates, zwei Vertreter des Regionalrates, zwei Vertreter des Trentiner Landtages und zwei Vertreter des Südtiroler Landtages), die für alle Fragen betreffend die Provinzen Bozen und Trient oder die Region Trentino-Südtirol zuständig ist;
- die *6er-Kommission* (drei Personen in Vertretung des Staates und drei in Vertretung des Landes), die für die Durchführungsbestimmungen zu den Sachgebieten zuständig ist, für die der Provinz Bozen die Zuständigkeit zuerkannt wurde.

Die paritätischen Kommissionen haben sich im Laufe der Jahre zu äußerst wichtigen Gremien für die "Spezialität" der Provinz Bozen und deren konkrete Umsetzung entwickelt; sie sind der Dreh- und Angelpunkt des gesamten Systems der Beziehungen der Autonomen Provinzen Bozen und Trient mit dem Staat. Die Funktion der Kommissionen beschränkt sich nicht auf die formal vorgesehene Stellungnahme; in der Praxis haben sie eine beschließende Funktion für die Umsetzung des Statuts; insbesondere die 6er-Kommission hat aktiv an der Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen zum Statut mitgearbeitet, mit denen die im Statut bereits vorgesehenen Zuständigkeiten in die Praxis umgesetzt wurden; weiters war die 6er-Kommission an der Erweiterung und Übertragung neuer Kompetenzen beteiligt⁷. Aus diesem Grund scheinen die paritätischen Kommissionen, vor allem die 6er-Kommissionen, ein geeigneteres, effizienteres Forum zu sein, um mittels Durchführungsbestimmungen die Umweltzuständigkeiten der Provinz Bozen festzulegen und zu erweitern und um mit einem Multi-Level-Governance-Ansatz in der Umweltpolitik weitere Kooperationsformen zwischen dem Staat und der Autonomen Provinz Bozen einzuführen. In den bisher verabschiedeten Durchführungsbestimmungen zum Statut, die Umweltkompetenzen oder damit verbundene Kompetenzen betreffen, wurde für die Koordinierung zwischen der staatlichen Ebene und der Landesebene immer das Instrument des Einvernehmens (*intesa*) vorgesehen (z.B. D.P.R. Nr. 381/1974, D.P.R. Nr. 279/1974).

Frage 5:

Wie kann man eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Umwelt und Wirtschaft im Rahmen des Autonomiestatutes erreichen?

Die stärkere Verknüpfung von Umwelt-, Wirtschafts- und Sozialbelangen ist seit geraumer Zeit ein wichtiges Anliegen der internationalen und der europäischen Politik, aber auch der staatlichen Politik und der auf lokaler Ebene. In den letzten Jahren beobachten wir im Rahmen des Trends *Green Economy* eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Umwelt und Wirtschaft. Ursprünglich sah man darin einen Wirtschaftszweig, die so genannte Umweltindustrie, vor allem die Branche der erneuerbaren Energien. Heute wird dieser Begriff eher als ein Instrument gesehen, das in allen Bereichen der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen angewandt werden sollte und das der Erhaltung und der nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen dient und so den Übergang zu einem Modell des nachhaltigen Wirtschaftens erleichtern soll. Vor diesem Hintergrund kann die Kooperation auf Landesebene bei den im Statut und in den Durchführungsbestimmungen bereits vorgesehenen Instrumenten und Normen ansetzen und dadurch praktiziert werden, dass diese Instrumente noch effizienter angewendet und im Sinne der *Green Economy* ausgebaut werden.

Bei den klassischen Instrumenten wie der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der strategischen Umweltprüfung (SUP) fließen Umweltbelange bereits in die Planungsphase ein und mögliche Umweltfolgen werden vor der Verabschiedung oder Genehmigung von Projekten berücksichtigt und sind so Gegenstand öffentlicher Konsultationen. Zusätzlich dazu könnte man noch andere Instrumente und Maßnahmen fördern oder zu diesem Zweck einführen. Aus der Reihe der zahlreichen Möglichkeiten seien hier folgende Maßnahmen genannt:

- Umweltabgaben mit Entlastung und/oder Begünstigungen für Unternehmen, die ein Umweltmanagement einführen oder in die Ökoinnovation investieren;
- Abschaffung von Förderungen für umweltbelastende Betriebe;

⁷ In diesem Zusammenhang wird auf die Beiträge verwiesen von J. Woelk, *La Conferenza permanente tra Stato e Regioni e Province Autonome*, und von F. Palermo, *Ruolo e Natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, im Band von J. Marko - S. Ortino - F. Palermo, *L'ordinamento speciale della Provincia di Bolzano*, CEDAM, 2001.



- Implementierung von Umweltzertifikaten und ökologischen Kennzeichnungen zur Förderung von umweltschonenden Produkten;
- Förderung von Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen, die auf eine ökoeffiziente Nutzung der Ressourcen und Materialien umsteigen und saubere Prozesse einführen wollen;
- Einleiten von partizipativen Prozessen für die Entwicklung von intelligenten, nachhaltigen Städten (Smart City) und vor allem von nachhaltigen Mobilitätskonzepten;
- Förderung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung in öffentlichen und privaten Gebäuden;
- Einführung von Maßnahmen zur Einschränkung des Flächenverbrauchs und zur Wiederverwendung von bereits bebauten Flächen;
- Förderung der Investitionen von landwirtschaftlichen Unternehmern in den biologischen Anbau, in kurze Wirtschaftskreisläufe durch die Förderung des ländlichen Raums und von Nahrungsmittel-Clustern bzw. durch den Abschluss von Kooperationsverträgen mit öffentlichen Verwaltungen, um die Unterstützung und Weiterentwicklung der lokalen landwirtschaftlichen Betriebe abzusichern und die landestypischen, traditionellen Produkte aufzuwerten;
- Förderung von ökologischen Nachhaltigkeitszielen in öffentlichen Verfahren für die Vergabe von Diensten der Gemeinschaftsgastronomie und für die Lieferung von Lebensmitteln (z.B. durch die Einführung von ökologischen Mindestkriterien/-standards in öffentlichen Ausschreibungen);
- Einführung der umweltökonomischen Gesamtrechnung (System, bei dem man ökologische Daten und Informationen erfassen, organisieren, verwalten und nach außen kommunizieren kann; mit anderen Worten ein geeignetes Instrument, um die Kosten und die Umweltvorteile der Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung zu erfassen, zu verbuchen, zu verwalten und nach außen zu kommunizieren);
- Einführung von Ausschreibungen für die Forschung und Innovation im Bereich der Green Economy;
- Einführung von Auszeichnungen zur Bestimmung und Förderung von guten Umweltpraktiken in Südtirol.

Illustrazioni sulle domande poste
(dott.ssa Mariachiara Alberton – gruppo di lavoro n. 5)

Domanda 1: (pubblica)

Come si configura attualmente la materia ambientale all'interno dello Statuto e dove risiedono le sfide, i problemi e i conflitti maggiori?

Il dato testuale dello Statuto del 1971 non prevedeva un'esplicita competenza in materia di ambiente, tuttavia, alcune delle materie ricomprese tra le competenze primarie e secondarie della Provincia presentano rilevanti profili ambientali, ora per l'oggetto da disciplinare, ora per gli effetti che la disciplina può produrre. In particolare, lo Statuto individua, all'art. 8, le seguenti competenze primarie: urbanistica e piani regolatori (n. 5), tutela del paesaggio (n. 6), miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere (n. 14), caccia e pesca (n. 15), parchi per la protezione della flora e della fauna (n. 16), assunzione diretta di servizi pubblici (n. 19), turismo (n. 20), agricoltura e foreste (n. 21). Fra le competenze secondarie, all'art. 9, si annoverano inoltre l'utilizzazione delle acque pubbliche (n. 9) e igiene e sanità (n. 10). L'inclusione nel testo fondante dell'autonomia di competenze provinciali in settori che si intersecano con la tutela ambientale, hanno favorito un'interpretazione espansiva delle competenze, permettendo di fatto alla Provincia autonoma di legiferare in settori quali la tutela delle acque o la protezione della natura. Peraltro, i maggiori limiti all'esercizio delle competenze intrecciate con la tutela dell'ambiente derivano non tanto dai «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e dagli «interessi nazionali», come vorrebbe l'art. 4 dello Statuto, quanto invece dalla legislazione specialistica statale, dalle convenzioni internazionali¹ e dal diritto dell'UE come recepito in Italia.

La riforma costituzionale del 2001 ha causato un notevole riequilibrio del riparto delle competenze tra Stato e Regioni ordinarie. In particolare, la previsione esplicita della materia ambientale come competenza esclusiva dello Stato ha portato a un graduale, quanto inesorabile, accentramento della tutela dell'ambiente e a un ampliamento delle potestà ad essa connesse a favore dello Stato e a detrimento delle Regioni. Tale operazione, avvenuta ad opera della Corte costituzionale, a seguito dei numerosi conflitti di attribuzione sollevati innanzi ad essa², ha interessato anche le Regioni a Statuto speciale, e in particolare la Provincia Autonoma di Bolzano. Sembra perciò evidente la contraddizione tra un orientamento del giudice costituzionale molto restrittivo e, di contro, la parallela e copiosa attività legislativa della Provincia Autonoma di Bolzano in materia di ambiente. Ulteriori ambiguità si rilevano, inoltre, in merito alla questione della gestione del Parco dello Stelvio. L'intesa dell'11 febbraio 2015 ha infatti sancito che funzioni di tutela e di gestione vengano attribuite alle Province Autonome di Trento e di Bolzano e alla Regione Lombardia.³ Sembra dunque che, in deroga al principio generale che vede lo Stato come unico titolare delle competenze ambientali, esistano di fatto spazi più o meno ristretti di

¹ Queste rientrano tra i limiti di cui all'art. 4 d.P.R. n. 670 del 1972 («con il rispetto degli obblighi internazionali»), che sancisce i limiti alla potestà primaria della Provincia Autonoma.

² *Amplius*: Alberton M., *Dall'“intreccio-incrocio” al “concorso”: verso una definizione della querelle tra Stato e Regioni in materia di tutela e fruizione dell'ambiente. Il caso delle risorse idriche*, in *Ambiente & Sviluppo*, 7, 2010, 655 ss.

³ V. art. 1, comma 1, lettera *b*, e art. 3, comma 1, dell'intesa concernente l'attribuzione di funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti al Parco Nazionale dello Stelvio, sottoscritta a Roma, l'11 febbraio 2015. La particolare forma dell'intesa è regolata dalla norma di attuazione dello Statuto di autonomia, contenuta nel d.P.R. n. 279 del 1974 che, all'art. 3, comma 3, sancisce la procedura dell'intesa tra le Province Autonome e con lo Stato, per l'adozione di leggi che disciplinano la tutela del parco. Ai sensi dell'art. 1 e dell'art. 9 dell'intesa, inoltre, tale accordo dovrà essere recepito con una norma di attuazione dello Statuto.

intervento provinciale.⁴ In questo quadro confuso, una revisione dello Statuto era senz'altro auspicabile all'indomani della riforma costituzionale del 2001, al fine sia di chiarire i punti oscuri della ripartizione delle competenze come tracciata dalla Corte costituzionale, sia di negoziare con lo Stato un regime meno restrittivo delle competenze provinciali. La riforma del 2001 richiedeva peraltro indirettamente una revisione degli Statuti delle Regioni autonome dal momento che affermava l'applicabilità della cosiddetta clausola di maggior favore «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti».⁵

Domanda 2: (pubblica)

Capitolo III, pag. 82. Anche qualora la riforma dello Statuto non riesca a concretizzarsi, il trasferimento della competenza ambientale alla Provincia Autonoma sarebbe possibile, e precisamente „per via di un ulteriore meccanismo previsto dal disegno di legge costituzionale in fase di approvazione“.

a) Può illustrare come ciò potrebbe configurarsi concretamente e

b) come siano da intendersi queste „ulteriori forme e condizioni di autonomia“?

Il paragrafo del libro citato nella domanda si riferisce all'ipotesi che era prevista dal disegno di legge costituzionale 12 aprile 2016, n. 2613-D (“Boschi-Renzi”), oggetto di Referendum popolare confermativo il 4 dicembre del 2016. Il risultato della recente votazione non è però stato favorevole all'approvazione della legge costituzionale, dunque il testo della legge costituzionale concernente anche la revisione del titolo V della parte II della Costituzione non è stato approvato. Ciò premesso, l'art. 116, comma 3, della Costituzione nella formulazione prevista dal disegno di legge costituzionale prevedeva la cosiddetta “clausola di asimmetria o regionalismo differenziato”, ovvero la possibilità che le Regioni ordinarie negoziassero con lo Stato ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ovvero il trasferimento delle competenze legislative statali elencate nel comma stesso, tra le quali era inclusa proprio la competenza dei beni culturali e paesaggistici, ambiente ed ecosistema (art. 117, comma 2, lettera s). L'art. 116, comma 3, doveva però leggersi in combinazione con la disposizione transitoria di cui all'art. 39, comma 13, del disegno di riforma. Quest'ultima norma, ribattezzata “clausola di sospensione o esclusione o salvaguardia”, statuiva la non applicabilità del Capo IV della riforma costituzionale (e dunque della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione) alle Regioni a Statuto speciale e alle Province Autonome, finché non si avesse la revisione dei rispettivi Statuti. Solo a seguito della revisione, sarebbe stata prevista l'applicabilità della clausola di specializzazione anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province Autonome. Dunque, dalla data di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale e fino alla revisione degli Statuti, a queste ultime si sarebbe dovuto applicare un regime transitorio, ovvero l'art. 116, terzo comma, come riformato nel 2001, limitatamente ad alcune materie, tra cui la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Si sarebbe estesa così alle Regioni speciali e Province Autonome la disciplina dell'accesso a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, originariamente non applicabile agli enti ad autonomia speciale in virtù dell'esclusione operata dal legislatore del 2001. Il maggior ostacolo all'acquisizione della competenza legislativa ambientale per il tramite del regionalismo differenziato sarebbe rimasto probabilmente il latente ostruzionismo statale che aveva di fatto bloccato i tentativi di attivare l'art 116, comma 3, della riforma del 2001 posti in essere negli anni da alcune Regioni (Toscana, Lombardia, Veneto, Piemonte).

⁴ Le altre norme di attuazione dello Statuto che potrebbero avere ricadute sull'esercizio della competenza in materia di ambiente sono le seguenti: D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, come modificato dai d.lgs. 21 dicembre 1998, n. 495, e 29 aprile 2015, n. 76 (in materia di beni demaniali trasferiti alle Province autonome); D.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 (in materia di turismo); D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, come modificato dal d.lgs. 3 marzo 2016, n. 46 (in materia di urbanistica); D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (in materia di energia); D.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, come modificato dal D.P.R. 24 marzo 1981, n. 228 (in materia, tra le altre, di cave e torbiere); D.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, come modificato dal D.P.R. 21 settembre 1995, n. 429 (in materia di trasporti di interesse provinciale); e d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463, come modificato dal d.lgs. 15 aprile 2003, n. 118 (in materia di concessioni per derivazioni a scopo idroelettrico).

⁵ V. art. 10 l. cost. n. 3 del 2001.

Domanda 3:

Capitolo III, pag. 65. Si solleva il quesito, in che misura la riforma dello Statuto di Autonomia possa consolidare il trasferimento di competenze in materia ambientale dallo Stato alle Regioni autonome, soprattutto sulla base del „quadro giuridico europeo“.

a) L'Alto Adige ha le seguenti possibilità (cfr. Benedikter: *Mehr Eigenständigkeit wagen*)?

- **Sancire il diritto alla collaborazione transfrontaliera, p.es. con l'Euroregione Tirolo come GECT;**
- **introdurre il diritto a una collaborazione allo sviluppo autonoma con l'estero, soprattutto in materia di economia, ambiente, ricerca e sviluppo;**
- **diritto a essere membro autonomo in seno a organizzazioni ambientali internazionali.**

b) In caso di risposta affermativa, come devono essere sancite giuridicamente suddette istanze?

Il legislatore europeo ha svolto un ruolo fondamentale nel delineare gli obiettivi dell'azione statale e ha imposto negli anni un riordino della normativa nazionale ambientale (es. Codice ambientale). Tali tendenze hanno influenzato anche il legislatore provinciale che si è, in alcuni casi, dimostrato pronto a recepire le tendenze europee prima del legislatore nazionale, laddove esercitasse competenze primarie e anche secondarie. Tuttavia, si deve sottolineare la centralità dello Stato tra il livello europeo e il livello provinciale, in quanto lo Stato è l'unico soggetto ad essere destinatario di provvedimenti di infrazione in caso di inadempimento nell'attuazione della normativa europea, non essendo rilevante per l'Unione Europea la ripartizione interna all'ordinamento nazionale delle competenze tra diversi livelli territoriali. Inoltre, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, nel conferire la competenza legislativa in materia di ambiente in via esclusiva allo Stato, ha influenzato l'ambito di azione della Provincia Autonoma di Bolzano, restringendone in questo senso le possibilità di intervento. L'Unione europea, da questo punto di vista, ha giocato un ruolo secondario, non agendo di per sé sull'attribuzione delle competenze, quanto piuttosto sul loro esercizio. Ciò premesso, si ritiene quanto segue:

- L'Euroregione Tirolo-Alto Adige-Trentino, istituita nel 2011 sulla base del Regolamento del Parlamento Europeo n. 1082 del 5 luglio 2006 come Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), ha già l'obiettivo di facilitare e promuovere la collaborazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra i suoi membri. L'Euregio costituisce, dunque, per la Provincia Autonoma di Bolzano una piattaforma privilegiata di cooperazione transfrontaliera in molti ambiti come per esempio, cultura, formazione ricerca e sviluppo, economia, turismo, mobilità, energia, ecc. All'interno di questa piattaforma anche l'ambiente potrebbe essere oggetto di cooperazione specifica potenziando le attività di cooperazione tra autorità e amministrazioni che si occupano di ambiente, per esempio rafforzandone le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di vigilanza e di tutela.
- Con LR del 17/4/2003, n. 3, sono state delegate alla Provincia autonoma di Bolzano, a decorrere dal 1° febbraio 2004, le funzioni amministrative in materia di sviluppo della cooperazione. Dunque, è possibile per la Provincia Autonoma di Bolzano promuovere iniziative di sviluppo della cooperazione indipendente anche negli ambiti dell'economia, ambiente, ricerca e sviluppo, fermi restando i limiti del quadro costituzionale vigente.
- Le organizzazioni internazionali si distinguono in organizzazioni governative e non governative. Il criterio distintivo fondamentale è relativo alla loro composizione: membri delle prime devono essere soggetti di diritto internazionale e dunque (tre o più) Stati o altre organizzazioni intergovernative; membri delle seconde sono invece singoli individui o enti, che attraverso la forma di associazione privata senza scopo di lucro dell'organizzazione svolgono attività di sensibilizzazione e solidarietà su temi e problemi di rilevanza internazionale. Le Organizzazioni internazionali governative, quali soggetti di diritto internazionale, hanno una propria personalità giuridica distinta da quella degli Stati che le compongono⁶. Ciò premesso, esistono eccezioni di due tipi: a) la partecipazione di enti

⁶ Si tratta, tuttavia, di una soggettività parziale poiché la loro capacità di agire riguarda esclusivamente le competenze loro attribuite dagli Stati (*principio di specialità*). In questo ambito, esse possono far uso di tutti i poteri necessari per lo svolgimento e la realizzazione degli obiettivi ad esse attribuite dallo statuto di fondazione (*principio dei poteri impliciti*).

territoriali in rappresentanza dello Stato è possibile se norme di diritto interno lo prevedono, in tal caso, l'ente rappresentativo che agisce entro il mandato conferitogli dall'ordinamento nazionale ha il potere di vincolare lo Stato alla posizione assunta in sede internazionale; b) la partecipazione autonoma di enti territoriali è possibile in alcune organizzazioni quando lo preveda lo statuto dell'organizzazione stessa.

Domanda 4:

Capitolo: Riflessioni de iure condendo, pag. 99, configurazione della competenza ambientale:

- a) Sarebbe meglio assumere la tematica ambientale come competenza esclusiva o concorrente?
b) Quali possibilità per una collaborazione tra rappresentanti statali e provinciali sono previste?
c) Quali sono le norme di attuazione per realizzare ulteriori meccanismi di cooperazione tra lo Stato e le Province Autonome nell'esercizio della competenza ambientale come sede idonea?

a) Così come, a parere di chi scrive, l'intervento del legislatore costituzionale volto a blindare la competenza ambientale a livello statale sembra problematica, lo stesso si ritiene nel caso contrario, dal momento che l'ambiente è necessariamente una materia trasversale e multilivello. L'ambiente rappresenta un classico esempio di *governance* multilivello, poiché alla sua regolamentazione concorrono necessariamente non solo lo Stato e gli enti territoriali, ma anche il livello europeo e quello internazionale. Dunque, la condivisione della competenza in campo ambientale tra Stato e Provincia autonoma permetterebbe un maggiore coordinamento dei vari livelli di governo e una migliore gestione di una materia che è intrinsecamente multilivello e trasversale.

b-c) Nell'assetto costituzionale vigente, le sedi istituzionali privilegiate di confronto e raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali sono rappresentate da tre organismi intergovernativi a composizione mista:

- la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (detta Conferenza Stato-Regioni, istituita presso la Presidenza del Consiglio e presieduta dal presidente del Consiglio dei Ministri, ne fanno parte i Presidenti delle Regioni a statuto ordinario e speciale e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano),
- la Conferenza Stato-città ed autonomie locali,
- la Conferenza unificata (formata dai componenti della Conferenza Stato-regioni e dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali).

Accanto a questo sistema di conferenze, cui pure la Provincia Autonoma di Bolzano partecipa, lo Statuto di Autonomia ha previsto all'art 107:

- la *Commissione paritetica dei Dodici*, (sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio della Provincia autonoma di Trento e due di quello di Bolzano), competente per tutte le questioni concernenti le due Province di Bolzano e Trento oppure la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, e
- la *Commissione dei Sei*, (tre in rappresentanza dello Stato e tre in rappresentanza della Provincia), competente per le norme di attuazione riferite alle materie di competenza della Provincia di Bolzano.

Le commissioni paritetiche sono divenute negli anni organismi fondamentali della specialità e della sua attuazione concreta ed esse costituiscono il fulcro dell'intero sistema di rapporti tra le Province Autonome di Bolzano e di Trento e lo Stato. La loro funzione formalmente consultiva si è concretizzata nella prassi in una funzione deliberativa per l'attuazione statutaria e la Commissione dei Sei, in particolare, è stata sede di elaborazione delle norme di attuazione dello Statuto che hanno implementato le competenze già previste nello Statuto e contribuito al suo ampliamento e al trasferimento di nuove competenze⁷. Per queste ragioni, le Commissioni paritetiche e in particolare la

⁷ Sul punto si rinvia ai contributi di J. Woelk, La Conferenza permanente tra Stato e Regioni e Province Autonome, e di F. Palermo, Ruolo e Natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione, inclusi nel volume a cura di J. Marko - S. Ortino - F. Palermo, L'ordinamento speciale della Provincia di Bolzano, CEDAM, 2001.



Commissione dei Sei sembrano le sedi più idonee, efficienti e veloci per definire e ampliare attraverso le norme di attuazione le competenze ambientali della Provincia e per prevedere ulteriori meccanismi di cooperazione tra lo Stato e la Provincia Autonoma nel governo multilivello dell'ambiente. Nelle norme di attuazione dello Statuto finora adottate, aventi ad oggetto competenze ambientali o competenze che si intrecciano con esse, il coordinamento tra livello statale e provinciale è stato sempre previsto attraverso lo strumento dell'intesa (così è stato, a titolo di esempio, con il d.P.R. n. 381 del 1974, con il d.P.R. n. 279 del 1974).

Domanda 5:

Come coniugare meglio istanze ambientali ed economiche nel quadro dello Statuto di Autonomia?

L'integrazione delle istanze ambientali, economiche e sociali, rappresenta da tempo un obiettivo importante nelle agende politiche internazionali ed europee, oltre che nazionali e locali. Negli ultimi anni, si è affermata la cooperazione tra ambiente ed economia con il concetto di *green economy*, che, se inizialmente era identificata come una parte dell'economia (la cosiddetta industria ambientale e in particolare al settore delle energie rinnovabili), oggi viene invece riconosciuta come uno strumento da applicare su tutti i settori della produzione di beni e servizi, oltre che per la conservazione e l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, ai fini di una transizione verso un nuovo modello di sviluppo sostenibile. In questa scia, la cooperazione può essere attuata a livello provinciale a partire dagli strumenti e dalle norme già esistenti nello Statuto e nelle norme di attuazione, attraverso una loro migliore implementazione e rafforzamento in chiave di *green economy*.

Accanto a strumenti classici come la valutazione di impatto ambientale (VIA) e la valutazione strategica ambientale (VAS), in cui le considerazioni ambientali sono già integrate in fase di pianificazione e le possibili conseguenze ambientali sono prese in considerazione prima che un progetto o un piano siano approvati o autorizzati e sono oggetto di consultazione pubblica, altri strumenti e misure potrebbero essere promossi o introdotti a questo scopo. Tra le numerose possibili, si richiamano qui in particolare:

- interventi di fiscalità ambientale con sgravi e/o agevolazioni per le imprese con un sistema di gestione ambientale, o che effettuano investimenti nell'eco-innovazione;
- l'eliminazione degli incentivi alle attività economiche che hanno impatti negativi sull'ambiente;
- l'implementazione di certificati ambientali ed etichettatura ecologica che promuovano prodotti a ridotto impatto ambientale;
- la promozione di iniziative di formazione e riqualificazione che servano di supporto alle imprese per una gestione eco-efficiente delle risorse e dei materiali e l'implementazione di processi puliti;
- l'attivazione di processi partecipativi per lo sviluppo delle città intelligenti e sostenibili (Smart City), in particolare, della mobilità sostenibile;
- la promozione di interventi di riqualificazione energetica negli edifici pubblici e privati;
- la previsione di provvedimenti di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato;
- l'incentivazione di investimenti degli imprenditori agricoli in attività che favoriscano produzioni biologiche e di filiera corta, attraverso la promozione dei distretti rurali e agroalimentari, ovvero, attraverso la stipula di contratti di collaborazione con le pubbliche amministrazioni, al fine di assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria agricola locale e valorizzare le produzioni agricole tipiche e tradizionali;
- la promozione di obiettivi di sostenibilità ambientale nelle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di servizi di ristorazione collettiva e per la fornitura di prodotti alimentari (per esempio inserendo criteri/standard minimi ambientali nei bandi);
- la previsione della contabilità ambientale, (un sistema che permette di rilevare, organizzare, gestire e comunicare informazioni e dati ambientali, in altri termini, strumenti idonei a rilevare, contabilizzare, gestire e comunicare i costi e i benefici ambientali delle azioni dell'amministrazione);
- l'istituzione di bandi per la ricerca e l'innovazione nel campo della green economy;
- l'istituzione di premi per individuare e promuovere le buone pratiche ambientali realizzate sul territorio provinciale.



Ausführungen zu den vorgelegten Fragen (Dr. Paolo Valente - Arbeitsgruppe Nr. 7)

Prämisse

Ich schicke voraus, dass ich kein Jurist bin; mein Wissen beruht vielmehr auf meinen eher begrenzten Erfahrungen als Beobachter/Akteur im sozialen, politischen, kulturellen und historischen Bereich.

1. Wie kann man die **Bedürftigkeitsvoraussetzungen für Nicht-EU-Bürger und den ethnischen Proporz bei der Auszahlung von Sozialleistungen durch die Provinz Bozen (sozialer Wohnbau, Mietbeihilfe...)** gestalten und gleichzeitig den geltenden europäischen Rechtsrahmen einhalten?

Der theoretische Rahmen. Rechte - Menschenrechte, Bürgerrechte - werden normalerweise den Menschen zugesprochen. Aber es gibt auch Rechte, die Gruppen, z.B. den Sprachminderheiten, vorbehalten sind (vergl. Art. 6 der Verfassung der Republik Italien). Weiters "anerkennt und gewährleistet die Republik die unverletzlichen Rechte des Menschen, sei es als Einzelperson, sei es innerhalb der gesellschaftlichen Gebilde, in denen sich seine Persönlichkeit entfaltet" (Art. 2 der Verfassung der Republik Italien).

Auch der Schutz der "Rechte einer Gruppe" sollte meiner Ansicht nach als übergeordnetes Ziel auf die Förderung der Rechte des einzelnen Menschen ausgerichtet sein. Mit anderen Worten: Adressat des Rechts und der Rechte ist der Mensch.

Der ethnische Proporz. Die Anwendung des ethnischen Proporztes betrifft im sozialen Bereich insbesondere die Zuweisung der Wohnungen des Wohnbauinstitutes und das Wohngeld (geregelt durch **LG Nr. 13/1998** in geltender Fassung).

Man orientiert sich im Wesentlichen am Grundsatz, **ethnischen Proporz und Bedarf miteinander zu vereinbaren**. Nicht-EU-Bürger werden "außerhalb der Quoten" geführt; für sie wird jährlich - **aufgrund der zahlenmäßigen Stärke und des Bedarfs - ein Teil der Wohnungen** (und des Wohngelds) bereitgestellt. Die Zuweisung an diese Personen erfolgt im Rahmen **genau definierter Beschränkungen**.

"Maßnahmen der finanziellen Sozialhilfe". Geregelt durch das **Dekret des Landeshauptmanns Nr. 30 vom 11. August 2000** (letzte Änderung Dekret des Landeshauptmanns Nr. 25 vom 8.8.2016). Art. 17 definiert die **Zielgruppe der Maßnahmen**, enthält aber keinen Hinweis auf den ethnischen Proporz. Im ersten Absatz wird nicht einmal auf den Wohnsitz verwiesen; vielmehr muss der Antragsteller "seit **mindestens zwölf Monaten** durchgehend seinen **ständigen Aufenthalt** in Südtirol haben". Einige Kategorien von Drittstaatsangehörigen und Staatenlose (Abs. 2) müssen hingegen einen **"fünfjährigen ständigen Aufenthalt und ununterbrochenen Wohnsitz in Südtirol"** nachweisen, um wie die anderen oben genannten Personen Anspruch auf die "Leistungen der finanziellen Sozialhilfe" zu haben.

Hinter dieser Regelung verbirgt sich ganz offensichtlich die Sorge, Südtirol **könnte Personen "von außen" anlocken**, die in erster Linie von den im Vergleich zu anderen Regionen und Staaten besseren Sozialleistungen profitieren wollen.

Neue Gruppe. Ganz allgemein könnte ich sagen, dass wir seit einigen Jahrzehnten die Entwicklung einer in sich sehr heterogenen **"neuen Gruppe"** beobachten, die sich keiner der drei traditionellen Sprachgruppen zuordnen, höchstens nur angliedern lässt.

Grundsätzlich sind die öffentlichen Institutionen verpflichtet, **allen Menschen einen würdigen Lebensstandard sicherzustellen**. Das bedeutet, dass das Kriterium **des tatsächlichen Bedarfs** Vorrang haben muss vor anderen Kriterien wie Sprachgruppenzugehörigkeit oder Staatsangehörigkeit.



Wie man vermeiden kann, dass man wegen der angebotenen Sozialleistungen zu einem attraktiven Anziehungspunkt wird, muss mit einer makroregionalen Strategie gelöst werden.

Die Grundsätze der EU. Die EU verbietet ausdrücklich "jede **Diskriminierung** aus Gründen der Staatsangehörigkeit" (Charta der Grundrechte der Europäischen Union) oder "aufgrund der Staatsangehörigkeit" (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Andererseits anerkennt die EU eine **gemeinsame Unionsbürgerschaft** und gleiche Rechte für alle EU-Bürger.

Die EU-Grundsätze bezüglich der Nichtdiskriminierung gelten natürlich auch für die **Nicht-EU-Bürger**; aber dies betrifft ausdrücklich die Diskriminierung "aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe usw." (Art. 21, Charta der Grundrechte der Europäischen Union).

Für das Verbot "jeglicher Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit" gibt es aber Beschränkungen in einigen Verträgen; **dieses Verbot bedeutet auch nicht automatisch gleichberechtigte Ansprüche im sozialen Wohnbau, im Gesundheitswesen und bei Sozialleistungen.**

Die Nichtbeachtung der tatsächlichen Bedürfnisse der Nicht-EU-Bürger, die sich legal in Südtirol aufhalten, steht jedoch scheinbar im Widerspruch zu dem in Art. 34 vorgesehenen **Recht auf ein menschenwürdiges Dasein.**

In Südtirol ist es zweckmäßig, die Auszahlung von Sozialleistungen unter Berücksichtigung der **tatsächlichen Situation der Personen** und der konkreten Fälle näher zu beleuchten: Einkommen, Vermögen, Anzahl der Familienmitglieder, tatsächliche Erwerbsfähigkeit usw. Bezüglich dieser Aspekte sind die Nicht-EU-Bürger oft in einer ziemlich prekären Lage und brauchen daher mehr Unterstützung.

Das **neue Landesgesetz**, das für Sozialleistungen einen ständigen Aufenthalt seit mindestens einem Jahr vorschreibt, stellt **eine erhebliche Erschwernis dar.**

Abschließend muss hervorgehoben werden, dass **es nicht nur um die Verteilung von Gütern oder Geld geht.** Die Auszahlung von Sozialleistungen muss einhergehen mit einer auf individuelle Förderung ausgerichteten Sozialarbeit, vor allem bei Menschen mit geringer Schulbildung. Auf diese Weise beschränkt sich die Sozialhilfe nicht darauf, Grundbedürfnisse zu erfüllen, sondern versteht sich als **Investition in die ganzheitliche Entwicklung der betreffenden Person** mit entsprechenden positiven Auswirkungen auf das gesamte soziale Umfeld.

2. Wie können die Zweisprachigkeit und die Einstellung von Nicht-EU-Bürgern im öffentlichen Dienst garantiert werden?

Sprachkurse sind wichtig, **das reicht aber nicht.** Im Allgemeinen braucht man ein Umfeld, in dem man die zu erlernende Sprache auch tatsächlich sprechen kann. Dies kann im Idealfall auch der Arbeitsplatz sein. Man spricht von **Learning-by-doing**: bei der Arbeit lernen, Lernen durch Handeln. Dieser Lernprozess kann auch bei einem Ausbildungspraktikum, im Rahmen einer Lehre usw. erfolgen.

Nützlich für die Unternehmen der Privatwirtschaft, aber auch für den öffentlichen Dienst, ist die Einführung der Methoden des **Diversity Managements.** Das Vielfaltsmanagement ist Ausdruck der Fähigkeit zum erfolgreichen Umgang mit den Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur. Auf diese Weise kann die Sprachen- und Kulturvielfalt aufgewertet und genutzt werden, statt als Problem angesehen zu werden.

Aus juristischer Sicht ist es sinnvoll, die Anerkennung von im Ausland bescheinigten **Berufsqualifikationen** zu erleichtern und - unabhängig von formalen Zertifizierungen - Systeme zur Anerkennung der **Kompetenzen** von Migranten zu finden (z.B. durch eigene Tests).

3. Wie kann die lokale politische Vertretung der Nicht-EU-Bürger verbessert werden? Ist die Einrichtung des Ausländerbeirats in den Gemeinden Bozen und Meran überholt? Ist nach der Ablehnung des Gemeindewahlgesetzes für Nicht-EU-Bürger in Ligurien (2006?) durch das Verfassungsgericht ein Gesetz (ein Hinweis) auf das kommunale Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger im Rahmen des Autonomiestatuts möglich?

Das Wahlrecht ist ein Vorrecht der **Bürger des Staats**. Die EU sieht für EU-Bürger die Teilnahme an den Gemeindewahlen und an den Wahlen zum EU-Parlament unabhängig vom Wohnsitz vor. Nicht-EU-Bürger können sich derzeit erst **nach Erhalt der italienischen Staatsbürgerschaft** an Wahlen und damit am politischen Leben beteiligen.

Anders geregelt ist die Teilnahme an **Referenden**. Das Verfassungsgericht (2004) hat die Rechtmäßigkeit der Bestimmung des Statuts der Region Emilia-Romagna festgelegt, die allen in der Region ansässigen Personen, auch den Migranten, das Wahlrecht bei regionalen Referenden einräumt.

Einige **Regionen** (Toskana, Emilia Romagna) fördern die Anerkennung des Wahlrechts, sind aber nicht berechtigt, es zu gewähren. Die **Gemeindestatuten**, die das Wahlrecht für Nicht-EU-Bürger eingeführt hatten, waren in diesem Punkt von der Zentralregierung zensuriert worden.

Um in Südtirol wahlberechtigt zu sein, müssen außerdem alle Bürger seit mindestens **vier Jahren** in der Region (davon 2 Jahre in der Provinz Bozen) ihren Wohnsitz haben müssen.

Ohne Änderung dieses Gesetzes ist eine stärkere politische Vertretung nicht möglich. Auch in anderen europäischen Ländern plant man die Einführung einer Form von Wahlrecht auf kommunaler Ebene, wie es bereits für EU-Bürger vorgesehen ist.

Hierzu einige Überlegungen:

- Nicht-EU-Bürger leben oft in **prekären Verhältnissen**. Ihr Hauptziel ist nicht die politische Teilhabe; ihr Wunsch ist es, Wohnung und Arbeit zu finden, ein neues Leben anzufangen, manchmal geht es auch einfach nur ums Überleben. Demnach gehört eine "lokale politische Vertretung" anscheinend **nicht zu ihren Prioritäten**. Dies würde auch ihre geringe Beteiligung an den Wahlen zum Ausländerbeirat erklären.
- Die potenziellen Wähler der Ausländerbeiräte oder einer politischen Vertretung der "Ausländer" verbindet oft nur die Tatsache, dass sie alle nicht die italienische Staatsbürgerschaft besitzen. Das bedeutet **nicht notwendigerweise, dass sie gemeinsame Interessen haben**.

Daraus folgt, dass Personen in einer echten Notlage sich nicht an Aktionen oder Einrichtungen beteiligen, die dann nur wenig politischen Einfluss auf die für sie relevanten Entscheidungen haben. Andererseits wäre es sinnvoll, die Nicht-EU-Bürger aufzufordern, sich nicht nur zu Themen zu äußern, die sie direkt betreffen, sie sollten zu allen Bereichen des öffentlichen Lebens ihre Meinung kundtun.

Wenn es - wie für die EU-Bürger bereits vorgesehen - juristisch möglich wäre, allen in der Gemeinde ansässigen Personen das kommunale Wahlrecht einzuräumen, wäre dies ein Qualitätssprung. Ansonsten kommt es auf die Fähigkeit/den Willen der Gemeindeverwaltungen an, Bedürfnisse zu erkennen, die lokal verfügbaren Ressourcen zu bestimmen, unabhängig von (oder zusätzlich zu) formalen politischen Vertretungen.



Illustrazioni sulle domande poste (dott. Paolo Valente – gruppo di lavoro n. 7)

Premessa.

Faccio presente che la mia competenza non è di natura giuridica ma si fonda sull'esperienza, in ogni caso limitata, di osservatore/attore in campo sociale, politico, culturale, storico.

1. Come coniugare requisiti di bisogno dei cittadini extra-comunitari e proporzionale etnica nei sussidi sociali (casa Ipes, assistenza affitto, ...) erogati dalla Provincia di Bolzano rispettando la cornice normativa europea?

Il quadro teorico. I diritti (umani, civili...) sono normalmente attribuiti alla persona umana. Ci sono tuttavia diritti riconosciuti a gruppi, ad esempio alle minoranze linguistiche (cfr. Art. 6 della Carta costituzionale). Inoltre "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" (Art. 2 della Carta costituzionale). Ritengo in ogni caso che anche la tutela di "diritti di gruppo" debba mantenere come fine ultimo la promozione dei diritti della persona. In altri termini: la persona rimane l'unità di misura del diritto e dei diritti.

Proporzionale etnica. L'applicazione del principio della proporzionale riguarda in particolare, in campo sociale, l'assegnazione di alloggi IPES e i sussidi relativi all'edilizia agevolata, il tutto regolato dalla **LP n. 13/1998** (e successive modifiche).

In sostanza il principio seguito è quello di **coniugare proporzionale etnica e bisogno**. I cittadini extra-UE sono posti "fuori quota", ad essi è destinata annualmente (in base a **consistenza e bisogno**) **una parte delle abitazioni** (e dei sussidi), da assegnare con **specifiche restrizioni**.

"Interventi di assistenza economica sociale". Sono regolati dal **DPGP 11 agosto 2000, n. 30** (ultima modifica DPP 8-8-2016, n. 25). L'art. 17, riguardante i **destinatari degli interventi**, non fa riferimento al criterio della proporzionale etnica. Nemmeno, nel primo comma, a quello della residenza, ma richiede la **"dimora stabile e ininterrotta da almeno dodici mesi in provincia"**. Alcune categorie di cittadini di Paesi terzi e gli apolidi (comma 2.) devono invece dimostrare **"cinque anni di dimora stabile e ininterrotta residenza in provincia di Bolzano"** per accedere come gli altri alle "prestazioni di assistenza economica sociale".

È evidente che questa normativa ha tra le preoccupazioni di fondo quella che la provincia di Bolzano **non diventi polo di attrazione** per persone che venissero "da fuori" allo scopo di godere di una situazione assistenziale migliore di altre Regioni e altri Paesi.

Nuovo gruppo. In termini generali potrei dire che osserviamo da alcuni decenni sul territorio provinciale la formazione di un **"nuovo gruppo"**, molto eterogeneo al suo interno, che non è inquadrabile (se non nella forma della "aggregazione") nei tre tradizionali gruppi linguistici.

In linea di principio le pubbliche istituzioni hanno il **dovere di garantire a tutte le persone uno standard di vita dignitoso**. Ciò comporta che il **criterio del bisogno effettivo** vada anteposto ad altri come l'appartenenza linguistica o la nazionalità.

La necessità di non diventare "polo di attrazione" va affrontata in un'ottica macroregionale.

I principi dell'UE. L'UE vieta espressamente "qualsiasi **discriminazione** fondata sulla cittadinanza" (Carta dei diritti fondamentali) o "in base alla nazionalità" (Trattato sul funzionamento). D'altra parte l'UE riconosce una **comune cittadinanza europea** e pari diritti ai cittadini dell'UE.

I principi dell'UE rispetto alla non discriminazione si riferiscono certo **anche ai cittadini extra-UE**, ma questo riguarda esplicitamente le discriminazioni fondate "sul sesso, la razza, il colore della pelle ecc." (art. 21, Carta dei diritti).

Il divieto di “qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza”, oltre a trovare delle limitazioni a livello di trattati, **non comporta automaticamente pari diritto a prestazioni sul piano abitativo, sanitario o sociale.**

Tuttavia il mancato rispetto dei bisogni reali dei cittadini extra-UE che si trovano legalmente in Alto Adige sembra in contraddizione col **diritto ad un'esistenza dignitosa** enunciato nell'art. 34.

In Alto Adige è opportuno valutare l'erogazione di sussidi sociali con una **maggiore attenzione alla reale situazione** delle persone e dei casi concreti: reddito, patrimonio, dimensioni della famiglia, reali possibilità lavorative ecc. In questi campi i cittadini extra-UE sono spesso in una situazione più precaria e perciò più bisognosi di sostegno.

La **nuova normativa provinciale** che richiede per i sussidi la stabile dimora da almeno un anno **causa un notevole disagio.**

Infine va sottolineato che **non si tratta solamente di distribuire beni o denaro.** All'erogazione di prestazioni sociali va associato un lavoro sociale di promozione delle persone, soprattutto in situazioni di bassa scolarizzazione. In tal modo l'aiuto sociale non si limita alla soddisfazione di bisogni primari ma diventa un **investimento per lo sviluppo integrale della persona** e, di conseguenza, di tutto il contesto sociale.

2. Come garantire bilinguismo e assunzione in ambito pubblico per cittadini extra-comunitari?

I corsi di lingua sono **importanti ma non sufficienti.** In generale è necessario un contesto nel quale sia possibile parlare effettivamente la lingua che si vuole apprendere. Questo può avvenire anche, nel caso ideale, sul posto di lavoro. Si parla di **Learning-by-doing**: lavorare imparando, imparare facendo. Questo può avvenire anche nell'ambito di stage di formazione, di esperienze di apprendistato ecc.

Utile per le imprese in campo economico privato, ma anche nel settore pubblico, l'introduzione di forme di **Diversity-Management**, indicative della capacità di prendere atto dei cambiamenti nella struttura della popolazione. In questo modo la varietà delle lingue e delle culture può essere valorizzata e “resa utile”, invece di essere considerata elemento problematico.

Sul piano giuridico è utile agevolare il riconoscimento delle **qualifiche professionali** certificate all'estero e trovare sistemi, al di là delle certificazioni formali, per riconoscere le **competenze** (ad esempio attraverso appositi test) delle persone immigrate.

3. Come migliorare la rappresentanza politica locale dei cittadini extra-comunitari? L'esperienza della consulta immigrati in città di Bolzano e Merano sono superate? Dopo la bocciatura della Corte costituzionale della legge elettorale comunale per cittadini extra-UE in Liguria (2006?) una legge (indicazione) di partecipazione elettorale amministrativa comunale è possibile in ambito della Autonomia altoatesina?

La partecipazione alle elezioni è prerogativa dei **cittadini dello Stato.** L'UE prevede la possibilità per i cittadini europei di partecipare al voto comunale e a quello per il Parlamento dell'Unione, ovunque essi risiedano.

Attualmente dunque la possibilità per i cittadini extra-UE di partecipare attraverso il voto alla vita pubblica è legata all'**ottenimento della cittadinanza italiana.**

Diverso il caso dei **referendum.** La Corte costituzionale (2004) ha affermato la legittimità della disposizione dello statuto dell'Emilia-Romagna che garantisce a tutti i residenti, compresi gli immigrati, il diritto di voto nei referendum regionali.

Alcune **regioni** (Toscana, Emilia Romagna) promuovono il riconoscimento del diritto di voto, ma non hanno la facoltà di concederlo. Gli **statuti comunali** che avevano introdotto il diritto di voto per i cittadini extracomunitari sono stati censurati in questo punto dal Governo nazionale.



A ciò si aggiunge che tutti i cittadini, per votare in Alto Adige, devono essere residenti in regione da almeno **quattro anni** (di cui due in provincia di Bolzano).

Senza interventi su questa normativa una rappresentanza politica più qualificata non sarà possibile. Anche in altri paesi europei c'è l'idea di introdurre una forma di diritto di voto a livello comunale, come già avviene per i cittadini UE.

Vanno fatte alcune considerazioni:

- Spesso i cittadini extra-UE vivono in **situazioni precarie**. Il loro obiettivo principale non è la partecipazione politica, ma trovare un alloggio, un lavoro, cominciare una nuova vita, a volte semplicemente sopravvivere. In tal senso una “rappresentanza politica locale” **non sembra essere tra le loro priorità**, come dimostra anche la scarsa partecipazione all'elezione delle consulte.
- Il potenziale elettorato di consulte o rappresentanze politiche “degli stranieri” è spesso accomunato solo dal fatto di non avere la cittadinanza italiana. Ciò **non comporta necessariamente una comunanza di interessi**.

Ne consegue che le persone che si trovano realmente in uno stato di bisogno non si fanno coinvolgere in azioni e istituti che non hanno poi un reale peso politico sulle scelte che li riguardano. D'altra parte sarebbe bene che anche i cittadini extra-UE fossero chiamati ad esprimersi non solo sui temi che li riguardano direttamente, ma in ogni settore della vita pubblica.

Se sul piano giuridico fosse possibile – come per i cittadini UE – una partecipazione alle elezioni comunali da parte di tutti i residenti, questo rappresenterebbe un salto di qualità. In alternativa sta alla capacità/volontà delle Amministrazioni ascoltare i bisogni, individuare le risorse presenti sul territorio, al di là (o a fianco) degli istituti di rappresentanza formalizzata.