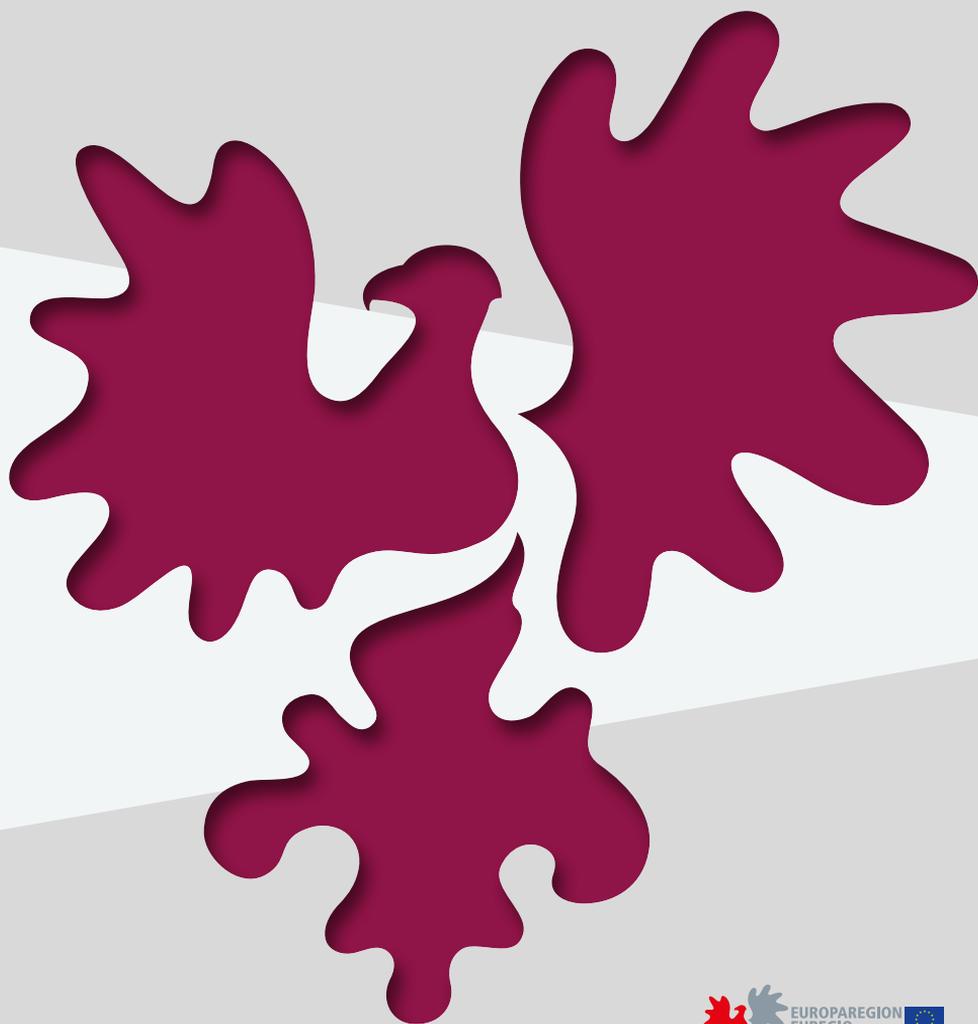


A cura di
Esther Happacher e Roberto Toniatti

Gli ordinamenti dell'Euregio

Una comparazione

Con il coordinamento di Mauro Marcantoni



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*

La **tsm-Trentino School of Management** è una Scuola, costituita dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Provincia autonoma di Trento e dall'Università degli Studi di Trento, che opera nell'alta formazione per il settore pubblico e privato.

Per il migliore funzionamento dei Master e delle attività formative, vengono prodotti materiali di alto pregio scientifico e didattico destinati alla Pubblica Amministrazione e al comparto privato, in particolare turismo, arte e cultura. La collana raccoglie e propone questi contributi per alimentare con regolarità e garanzia di qualità la riflessione sulle problematiche del management, dell'alta formazione e dell'aggiornamento del personale in servizio, in particolare delle Pubbliche Amministrazioni.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.FrancoAngeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

A cura di
Esther Happacher e Roberto Toniatti

Gli ordinamenti dell'Euregio

Una comparazione

Con il coordinamento di Mauro Marcantoni

Responsabile del Progetto: Paola Borz
Coordinamento tecnico ed editoriale: Vesna Roccon

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Sommario

Presentazione, di Sabina Zullo	Pag.	13
Prefazione, di Christoph von Ach	»	17
Introduzione, di Esther Happacher	»	19

Parte prima

IL SISTEMA POLITICO

1. Tirolo, di Maria Bertel	»	29
1.1. Introduzione	»	29
1.2. La Costituzione tirolese. Struttura e dati essenziali	»	30
1.3. La legislazione	»	32
1.4. La Pubblica Amministrazione	»	40
1.5. Forme di coordinamento e cooperazione	»	45
1.6. La giurisdizione	»	48
1.7. Il libro fondiario	»	49
1.8. La perequazione finanziaria	»	49
2. Alto Adige/Südtirol, di Matthias Haller	»	51
2.1. Introduzione	»	51
2.2. La direzione politica	»	52
2.3. Il sistema elettorale	»	62
2.4. Legislazione e amministrazione	»	70
2.5. Rapporti con il livello centrale	»	72
2.6. Il panorama politico in Alto Adige/Südtirol	»	75

3. Trentino, di Carlo Casonato	»	78
3.1. Forma di governo e sistema elettorale: definizione e relazione con i principi fondamentali della forma di Stato provinciale	»	78
3.2. Le fonti: Statuto e legge statutaria	»	79
3.3. Il Consiglio provinciale di Trento	»	81
3.4. La Giunta provinciale di Trento	»	91
3.5. Il Presidente della Provincia di Trento	»	92
3.6. Il Consiglio delle autonomie locali	»	94
3.7. Il sistema elettorale, fra regola ed eccezioni	»	96
3.8. Gli strumenti di democrazia diretta	»	99
3.9. Considerazioni di sintesi	»	102

Parte seconda

LA PRESENZA NELL'UE E I RAPPORTI INTERNAZIONALI

1. Tirolo, di Maria Bertel	»	107
1.1. Introduzione	»	107
1.2. I trattati internazionali dei <i>Länder</i>	»	108
1.3. Gli accordi di cui all'art. 15a <i>B-VG</i>	»	109
1.4. Il Tirolo e l'Unione europea	»	110
1.5. Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)	»	114
1.6. L'ufficio di rappresentanza a Bruxelles	»	115
1.7. Aiuto allo sviluppo	»	115
2. Alto Adige/Südtirol, di Esther Happacher	»	118
2.1. Cenni introduttivi	»	118
2.2. La partecipazione dell'Alto Adige/Südtirol alla fase ascendente e discendente in materia di attività dell'Unione europea	»	120
2.3. L'Alto Adige/Südtirol e le politiche europee	»	123
2.4. I rapporti diretti con l'Unione europea	»	124
2.5. L'Alto Adige/Südtirol negli organi europei	»	125
2.6. L'organizzazione provinciale in materia di Unione europea	»	127
2.7. I rapporti internazionali: la cooperazione transfrontaliera	»	128
2.8. L'europeizzazione dei rapporti transfrontalieri e interregionali	»	129
2.9. La cooperazione allo sviluppo	»	130

3. Trentino, di Simone Penasa	»	133
3.1. La presenza nell'Unione europea: quadro costituzionale e legislativo	»	133
3.2. La legge n. 2 del 2015: razionalizzazione delle fonti provinciali in materia di partecipazione della Provincia alla formazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea	»	136
3.3. La legge n. 2 del 2015: la partecipazione della Provincia mediante organismi, uffici e centri. Quadro di sintesi	»	137
3.4. La cooperazione transfrontaliera nel quadro europeo: il GECT "Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino"	»	139
3.5. I rapporti internazionali: l'ambito della cooperazione allo sviluppo. Quadro normativo di sintesi	»	140
3.6. L'impatto dei livelli sovranazionale e internazionale sulle normative e le politiche provinciali	»	144

Parte terza

LA GIURISDIZIONE COME FUNZIONE DELLO STATO

1. Tirolo, di Maria Bertel	»	149
1.1. Introduzione	»	149
1.2. Requisiti per l'incarico di giudice e relativa posizione giuridica	»	150
1.3. Gli organi del Tribunale amministrativo del <i>Land</i>	»	152
1.4. Le competenze del Tribunale amministrativo del <i>Land</i>	»	153
1.5. La decisione (collegio o giudice monocratico; modalità di decisione)	»	155
1.6. Disciplina interna di assegnazione delle cause	»	156
1.7. Cancelleria e Ufficio del registro	»	156
2. Alto Adige/Südtirol, di Domenico Rosani	»	158
2.1. Introduzione	»	158
2.2. La giurisdizione ordinaria	»	159
2.3. La giurisdizione amministrativa	»	162
2.4. La giurisdizione contabile	»	168
2.5. La lingua nel processo	»	169
2.6. Conclusioni	»	173

3. Trentino, di Flavio Guella	»	176
3.1. La storia della giustizia in Trentino prima dell'unità nel Regno d'Italia: dal rendere giustizia come elemento di autonomia del principato vescovile ai modelli locali nell'ambito della Repubblica veneziana e dell'Impero austroungarico	»	176
3.2. Il principio di unità della giurisdizione italiana e gli spazi per le autonomie territoriali legati a ragioni organizzative o linguistico/identitarie: la specificità trentina con strutture amministrative della giustizia particolari pur in un contesto a limitato plurilinguismo	»	178
3.3. La giustizia amministrativa e contabile: una specialità organizzativa speculare a quella altoatesina, ma priva delle specificità etnico/identitarie»		181
3.4. La giustizia di pace: l'ipotesi di un modello regionale di "giustizia di prossimità", che per sua natura si è adeguato alle specificità della realtà sociale trentina, e le sue criticità	»	184
3.5. I servizi attinenti alla giustizia: l'efficienza organizzativa come vero profilo specifico dell'esperienza territoriale, tra singoli interventi passati e prospettive organiche future	»	186
3.6. Conclusioni sull'autonomia trentina e la sua connessione con la giurisdizione, tra rischi e opportunità di una concezione "efficientistica e localistica" del rendere giustizia	»	191

Parte quarta

IL GOVERNO LOCALE

1. Tirolo, di Maria Bertel	»	197
1.1. Introduzione	»	197
1.2. I Comuni in generale	»	198
1.3. Compiti dei Comuni	»	199
1.4. Gli organi comunali	»	201
1.5. La struttura amministrativa comunale	»	202
1.6. Elettorato attivo e passivo per il Consiglio comunale	»	203
1.7. La democrazia diretta a livello comunale	»	203
1.8. Forme di cooperazione a livello comunale	»	204
1.9. I simboli del Comune	»	206

1.10. Lo status speciale di Innsbruck	»	206
1.11. La rappresentanza degli interessi delle Città e dei Comuni	»	207
2. Alto Adige/Südtirol,		
<i>di Esther Happacher e Benedikt Terzer</i>	»	208
2.1. Cenni introduttivi	»	208
2.2. Funzioni	»	209
2.3. Finanziamento	»	212
2.4. Cooperazione intercomunale	»	213
2.5. Rappresentanza dei Comuni	»	215
2.6. Tutela delle minoranze linguistiche	»	216
2.7. Democrazia diretta	»	218
2.8. Osservazioni conclusive	»	219
3. Trentino, di Gianfranco Postal	»	221
3.1. Cenni introduttivi	»	221
3.2. L'ordinamento e le funzioni	»	224
3.3. Finanziamento	»	230
3.4. Cooperazione intercomunale: comprensori e comunità»	»	232
3.5. Rappresentanza dei Comuni	»	238
3.6. Tutela delle minoranze linguistiche	»	240
3.7. Democrazia diretta	»	242
3.8. Osservazioni conclusive	»	243

Parte quinta

IL GOVERNO DELL'ECONOMIA

1. Tirolo, di Maria Bertel	»	247
1.1. Introduzione	»	247
1.2. Il sostegno all'economia	»	249
1.3. Il sostegno al mercato del lavoro	»	251
1.4. Il turismo	»	251
1.5. Le attività economiche	»	253
1.6. Le manifestazioni pubbliche	»	255
1.7. Strategie per lo sviluppo	»	255
1.8. La rappresentanza degli interessi	»	257
2. Alto Adige/Südtirol, di Matthias Haller	»	259
2.1. Introduzione	»	259
2.2. Competenze legislative della Provincia	»	260

2.3.	Singoli settori	»	262
3.	Trentino, di Raffaele Farella	»	281
3.1.	Introduzione	»	281
3.2.	Le competenze legislative e amministrative in campo economico della Provincia autonoma di Trento»		283
3.3.	Le politiche per l'industria e l'artigianato	»	284
3.4.	Le politiche per il turismo	»	289
3.5.	Le politiche a sostegno dell'agricoltura del Trentino	»	291

Parte sesta

LE POLITICHE DELLA CONOSCENZA: SCUOLA, UNIVERSITÀ, RICERCA SCIENTIFICA

1.	Tirolo, di Maria Bertel	»	299
1.1.	Introduzione	»	299
1.2.	La cura dell'infanzia e l'assistenza extrascolastica ai bambini della scuola dell'obbligo e ai giovani	»	300
1.3.	L'insegnamento musicale	»	302
1.4.	Le scuole	»	303
1.5.	La formazione dedicata agli adulti	»	305
1.6.	L'istruzione superiore	»	305
1.7.	Sostegno alla ricerca	»	308
2.	Alto Adige/Südtirol, di Elisabetta Pulice	»	311
2.1.	Introduzione	»	311
2.2.	Il sistema scolastico	»	312
2.3.	Formazione professionale	»	322
2.4.	Formazione universitaria e ricerca	»	323
3.	Trentino, di Elisabetta Pulice	»	331
3.1.	Introduzione	»	331
3.2.	Il sistema scolastico	»	334
3.3.	Formazione professionale	»	343
3.4.	Alta formazione e ricerca scientifica	»	344
3.5.	Le politiche della conoscenza in prospettiva europea	»	351

Parte settima
LE POLITICHE SOCIALI

1. Tirolo, di Maria Bertel	»	359
1.1. Introduzione	»	359
1.2. Alcuni dati sulla struttura demografica e sociale del Tirolo	»	359
1.3. Stabilimenti sanitari e istituti di cura	»	360
1.4. L'assistenza a bambini e giovani	»	364
1.5. Il settore sociale	»	367
1.6. Protezione civile	»	370
2. Alto Adige/Südtirol, di Andreas Eisendle	»	372
2.1. Introduzione	»	372
2.2. La politica sociale	»	373
2.3. La politica sanitaria	»	380
2.4. Osservazioni finali	»	387
3. Trentino, di Lucia Busatta e Marta Tomasi	»	390
3.1. Le origini e gli interventi normativi "di sistema"	»	390
3.2. La costante attenzione per i minori e le loro famiglie	»	392
3.3. Le dipendenze da sostanze: un percorso sinergico fra privato sociale e pubblico sociale	»	397
3.4. Ai margini della società: gli stranieri, gli indigenti, i detenuti	»	399
3.5. L'invecchiamento della popolazione: la sfida attuale per le politiche sociali	»	403
3.6. Politiche sociali a favore delle persone con disabilità	»	408
3.7. Il lavoro e le misure a sostegno dell'occupazione	»	410
3.8. La tutela e la promozione dell'universo femminile: salute, famiglia e lavoro	»	413
3.9. Il raccordo tra le politiche sociali e quelle sanitarie	»	415
3.10. Conclusioni e sviluppi recenti. L'assegno unico di garanzia come strumento di un approccio inclusivo alle differenze sociali	»	417

Conclusioni

Una notevole svolta. Lo sviluppo dei rapporti tra Tirolo e Trentino dal Dopoguerra al Millennio, <i>di Robert Gismann</i>	» 423
Euregio Tirolo-Südtirol/Alto Adige-Trentino: il ruolo della Pubblica Amministrazione, <i>di Karl Rainer</i>	» 437
La vocazione all'autogoverno della cultura politica trentina nei suoi intrecci con le rivendicazioni sudtirolesi, <i>di Mauro Marcantoni</i>	» 457
Conoscersi, comunicare, costruire: i percorsi della cooperazione fra territori oltre i confini degli Stati, <i>di Roberto Toniatti</i>	» 463
Gli autori	» 473
Acronimi utilizzati nel testo	» 475

Presentazione

di Sabina Zullo

Presidente di tsm-Trentino School of Management

Nel pubblicare questo volume, la Trentino School of Management intende offrire, in uno studio comparato e trasversale, lo stato attuale degli ordinamenti che hanno fondato il gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera, attivo dal 2011: il GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino.

Il GECT è un contenitore vuoto, con cui l'Unione europea vuole promuovere la cooperazione transfrontaliera, lasciando libere le singole realtà di decidere di che genere di cooperazione hanno bisogno. È quindi un contenitore che va riempito di strumenti utili, in un quadro normativo molto aperto e flessibile. Per quel che ci riguarda più da vicino, le Province autonome di Trento e di Bolzano e il *Land* Tirolo potranno trovare nell'Euroregione un mezzo per favorire economie di scala e per raggiungere quella "massa critica" spesso necessaria per tutelare gli interessi locali in un mondo globalizzato. La scelta dei settori su cui cooperare presuppone però la comparazione delle politiche attuali delle tre realtà fondative.

Per realizzare un ritratto dell'Euroregione e delle sue potenzialità si è quindi scelto di descrivere non l'organizzazione e le politiche "*in progress*" dell'Euroregione, ma le istituzioni e le politiche nelle autonomie che dall'Euroregione devono trarre utilità, comparandole criticamente. Ciò guardando all'integrazione transfrontaliera come a un cantiere in corso, nel quale le esperienze degli enti fondatori si potranno confrontare e contaminare, perseguendo una crescita complessiva. Tsm ha quindi promosso una ricerca che potesse mappare – comparandole – le convergenze e divergenze

di bisogni e punti di forza nelle istituzioni e nelle politiche trentine, altoatesine e tirolesi.

Il volume, curato da Roberto Toniatti e da Esther Happacher, è realizzato da studiosi delle tre autonomie che costituiscono l'Euroregione ed è organizzato in sette capitoli: il sistema politico, la presenza nell'UE e i rapporti internazionali, la giurisdizione come funzione dello Stato, il governo locale, il governo dell'economia, le politiche della conoscenza e, in ultimo, le politiche sociali. La caratteristica fondamentale del lavoro è l'approccio multidisciplinare, con una prospettiva che guarda ai fenomeni più attuali per i rispettivi territori, calandoli nella complessità dei loro profili politici, giuridici, sociali ed economici.

L'impostazione che in questo volume si è voluta dare alla ricerca sul tema euroregionale predilige quindi un approccio metodologico non solo comparatistico, ma anche "bottom-up", muovendo dalle singole esperienze di cui l'Euroregione è espressione. La concretezza delle esperienze istituzionali pre-esistenti, quindi, diventa strumento per comprendere l'Euroregione come manifestazione di quella tendenza contemporanea – complessa e dalle molte implicazioni – che è individuabile nel moltiplicarsi non solo dei livelli di governo, ma anche delle occasioni di cooperazione tra gli stessi.

L'esame degli assetti istituzionali e delle politiche delle tre autonomie territoriali fondatrici del GECT è quindi il punto di partenza per comprendere e sfruttare gli specifici vantaggi portati da una gestione transfrontaliera delle problematiche, su cui la comparazione evidenzia l'utilità di un possibile coordinamento. Vantaggi che possono essere offerti dal passaggio a modelli di *governance* meno localizzati e aperti a dimensioni più vaste, senza compromettere la soggettualità dei singoli enti fondativi.

Il modello GECT si fa quindi promotore di processi decisionali aperti e non formalizzati, che non vogliono moltiplicare le strutture burocratiche e introdurre enti gerarchicamente sovraordinati, ma tendono a coordinare e far lavorare al meglio e in sinergia le strutture esistenti nei tre enti costitutivi, in un'ottica di *multilevel governance*, che muta di livello a seconda delle politiche.

Coordinare senza sovrapposizioni e duplicazioni richiede non solo una sede di convergenza idonea a decisioni condivise, ma anche una cultura diffusa nelle amministrazioni coinvolte, che permetta di conoscersi reciprocamente, per cooperare in maniera efficace.

La cooperazione transfrontaliera diviene allora emblematica di quel “nuovo” approccio alla gestione che è stato definito appunto *multilevel governance*, che mira alla convergenza delle azioni di una pluralità di soggetti operanti su diversi livelli di governo e con diverse regole (addirittura di due diversi Stati). Se l'Euroregione punta a creare una sede di confronto tra interessi, di modo che le diverse competenze si trovino ad agire in sinergia per il raggiungimento di obiettivi comune, questo volume si propone di offrire un primo bagaglio culturale per quello scambio di politiche e di esperienze che è indispensabile al coordinamento.

Il volume ha natura divulgativa, ma allo stesso tempo rivendica la puntualità di riflessioni che deve contraddistinguere un'opera scientifica. Questo perché la formazione in cui tsm crede è rigorosa, ma anche accessibile alla generalità dei potenziali utenti e il tema dell'Euroregione rappresenta un campo ideale sul quale far convergere gli interessi della ricerca scientifica con le aspettative e i bisogni di un'amministrazione efficiente e proiettata al futuro.

Prefazione

di Christoph von Ach

Segretario generale GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino

L'iniziativa della Trentino School of Management di dedicare un prestigioso volume ad hoc agli ordinamenti dell'Euregio, rappresenta un ulteriore importante passo nella direzione dell'aumento della conoscenza reciproca dei sistemi giuridico-amministrativi dei tre territori euroregionali, presso un pubblico interessato e specializzato. Esso si configura inoltre come un fondamentale ausilio per gli amministratori, rappresentando, di fatto, un vero e proprio manuale per la cooperazione transfrontaliera. I contributi di Robert Gismann, Roberto Toniatti e Karl Rainer, che si concentrano sull'evoluzione storica dell'Euregio sin dalle prime iniziative a vario livello, politico e amministrativo, evidenziano come la cooperazione dei tre territori, che fino a cento anni fa costituivano il Tirolo storico, proprio grazie alla costituzione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale nel giugno del 2011, si sia ormai istituzionalizzata e abbia trovato una solida base per la realizzazione di rilevanti progetti comuni. È però utile ricordare che il buon andamento, anzi il successo, del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino, un'istituzione con propria personalità giuridica, proprio bilancio, importanti e ambiziosi progetti cosiddetti "diretti", nel senso che sono realizzati direttamente dalla struttura del GECT, è e rimarrà però sempre e comunque correlato alla stretta collaborazione con le Amministrazioni provinciali del Land Tirolo, della Provincia autonoma di Trento e della Provincia autonoma di Bolzano. Il GECT Euregio stesso è il frutto di questa collaborazione, ne è il risultato forse più evidente e conserva pertanto un legame inscindibile con i propri membri, un legame leale e forte, poiché senza la collaborazione tra le amministrazioni dei tre territori membri non

potrebbe svolgere le funzioni che gli sono state attribuite. Come chiarisce Esther Happacher nella sua prefazione, è proprio l'assetto giuridico-costituzionale differente dei tre enti membri del GECT, che spesso costituisce un ostacolo alla realizzazione di progetti e iniziative comuni. Tramutare la vigenza di sistemi giuridici diversi da ostacolo in opportunità, trovare le vie per realizzare progetti comuni e affrontare sfide future in campi che oggi non sono più governabili entro i limiti regionali di un singolo territorio: questo è il fulcro dell'attività euroregionale. Un'attività che presuppone però un'approfondita conoscenza dei sistemi e degli ordinamenti delle Province autonome e del Land Tirolo, anche da parte di chi si occupa di cooperazione euroregionale all'interno delle amministrazioni provinciali.

Con i preziosi contributi di illustri esperti, questo volume rafforza le basi della reciproca conoscenza e comprensione dei sistemi giuridici dei tre territori e rappresenterà pertanto uno strumento, anche operativo, indispensabile per lo sviluppo futuro della cooperazione euroregionale.

Introduzione

di Esther Happacher

Quando il 14 giugno 2011 a Castel Thun nasce formalmente il Gruppo europeo di cooperazione territoriale GECT “Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino”, i rapporti di collaborazione fra il Trentino, l’Alto Adige/Südtirol e il *Land Tirol* entrano in una nuova fase. In base al Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) e dunque in base al diritto dell’Unione europea, le tre regioni avviano una nuova stagione della loro cooperazione anche transfrontaliera diretta a rafforzare azioni e politiche congiunte in ambiti di interesse comune che spaziano dalla cultura alla ricerca, dall’economia alla viabilità e all’ambiente.

La stretta cooperazione fra le tre regioni non nasce dal nulla, ma trova le sue radici nel passato, dove la Contea del Tirolo appartiene all’impero creato dalla casata degli Asburgo. All’inizio della Prima guerra mondiale, nel Tirolo storico convivevano popolazioni di lingua tedesca, italiana e ladina. Geograficamente, la popolazione di lingua tedesca si concentrava sul territorio del Sudtirolo e del Tirolo del Nord e dell’Est, mentre la popolazione di lingua italiana era insediata per la stragrande maggioranza nell’attuale Trentino. In seguito alla Prima guerra mondiale, nel 1919 il Trentino e il Sudtirolo passano all’Italia. Sotto il fascismo, il Sudtirolo conosce una forte politica di italianizzazione diretta a opprimere l’identità e la cultura tedesca e ladina. Solo alla fine della Seconda guerra mondiale, il 5 settembre 1946 la firma dell’Accordo Degasperi-Gruber a Parigi (Accordo di Parigi) fra gli allora Ministri agli Affari esteri Alcide Degasperi per l’Italia e Karl Gruber per l’Austria pone le basi per la tutela della mi-