

ANTONIO IANNUZZI - DONATELLA MORANA
PAOLO SCARLATTI

LE MATERIE DI POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE PROVINCIALE



Lefebvre Giuffrè

Isbn 9788828868798

Estratto dal volume:

TRATTATO SULL'ORDINAMENTO DELLA REGIONE AUTONOMA TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL

a cura di

AIDA GIULIA ARABIA, MARCELLO CECCHETTI,
SIMONE PAJNO, GIULIO M. SALERNO

Tomo III

PARTE SPECIALE

2025

CAPITOLO 4

LE MATERIE DI POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE PROVINCIALE

di *Antonio Iannuzzi, Donatella Morana e Paolo Scarlatti* (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di « polizia locale urbana e rurale ». — 3. Istruzione elementare e secondaria. — 3.1. La legislazione nella Provincia autonoma di Trento. — 3.2. La legislazione nella Provincia autonoma di Bolzano. — 4. La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di « commercio ». — 5. Apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori. — 5.1. La legislazione nella Provincia autonoma di Trento. — 5.2. La legislazione nella Provincia autonoma di Bolzano. — 6. Costituzione e funzionamento di Commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento. — 6.1. La legislazione nella Provincia autonoma di Trento. — 6.2. La legislazione nella Provincia autonoma di Bolzano. — 7. La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di spettacoli pubblici ed esercizi pubblici. — 7.1. *Segue*: la produzione normativa della Provincia autonoma di Trento. — 7.2. *Segue*: la produzione normativa della Provincia autonoma di Bolzano. — 7.3. *Segue*: il rilievo della giurisprudenza costituzionale in materia di giochi leciti. — 8. La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di « incremento della produzione industriale »: i confini della materia nella giurisprudenza costituzionale (prima e dopo la riforma del Titolo V). — 8.1. Gli interventi legislativi provinciali per l'incremento della produzione industriale. — 9. Acque pubbliche. — 9.1. La legislazione nella Provincia autonoma di Trento. — 9.2. La legislazione nella Provincia autonoma di Bolzano. — 10. La legislazione provinciale in materia di « igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera ». — 10.1. Le competenze provinciali dopo l'ingresso della « tutela della salute » nell'art. 117, co. 3, Cost.: la giurisprudenza costituzionale sull'applicazione in materia sanitaria dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. — 11. La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di « attività sportive e ricreative con i relativi impianti e attrezzature ». — Bibliografia.

1. *Introduzione.*

L'indagine sull'assetto delle materie di potestà legislativa concorrente provinciale predisposto dall'art. 9 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto

(*) Il contributo è frutto di impostazione e riflessione comune dei tre Autori, che hanno elaborato insieme il paragrafo 1. Antonio Iannuzzi ha scritto i paragrafi 3, 5, 6 e 9 (con i relativi sottoparagrafi); Donatella Morana i paragrafi 8, 10 e 11 (con i relativi sottoparagrafi); Paolo Scarlatti i paragrafi 2, 4 e 7 (con i relativi sottoparagrafi).

Adige/Südtirol denota che la produzione normativa delle Province di Trento e Bolzano è particolarmente ricca e complessa (1).

La legislazione provinciale nei singoli settori di competenza concorrente si misura in effetti non soltanto alla luce dello Statuto di autonomia e delle sue norme di attuazione — strumento che proprio in Trentino-Alto Adige/Südtirol, ai sensi dell'art. 107 dello Statuto, è stato oggetto nel tempo di una significativa valorizzazione (2) — ma anche in virtù di una giurisprudenza costituzionale che nelle materie di legislazione concorrente provinciale ha in linea di massima operato in senso estensivo grazie alla “clausola di maggior favore”, introdotta nell'ordinamento costituzionale in occasione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001).

L'incidenza di questa clausola, infatti, seppur definita nei termini di una previsione di carattere transitorio, ha consentito di ridefinire gli ambiti di diverse materie enumerate dall'art. 9 dello Statuto in funzione di un più ampio margine di autonomia provinciale (3). È il caso, per un verso, dell'ampliamento della materia « utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico » (art. 9, n. 9, dello Statuto) o della materia « igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera » (art. 9, n. 10, dello Statuto) o, ancora, della materia « attività sportive e ricreative con i relativi impianti e attrezzature » (art. 9, n. 11, dello Statuto) a fronte, rispettivamente, delle materie « produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia » (4), « tutela della salute » (5) e « ordinamento sportivo » (6) di cui all'art. 117, co. 3, Cost. Ed è il caso, per altro verso, delle materie « polizia urbana e rurale » (art. 9, n. 1, dello Statuto.) e « commercio » (art. 9, n. 3, dello Statuto)

(1) In proposito, per un approfondimento recente, cfr. M. COSULICH, E. HAPPACHER, *Le materie di competenza legislativa provinciale*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024, 227 ss.; C. PAGLIARIN, C. PERATHONER, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Un'autonomia speciale tra impegni di diritto internazionale pubblico e una tutela moderna delle minoranze linguistiche*, Napoli, 2025, 398 ss.

(2) In argomento, v. M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012, nonché, di recente, S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuove autonomie*, 3, 2018, 377.

(3) M. ROSINI, *I 20 anni della “clausola di maggior favore”: un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2022, 93.

(4) Corte cost., sentt. nn. 383 del 2005 e 64 del 2014.

(5) Da ultimo, Corte cost., sentt. nn. 9 e 139 del 2022.

(6) Corte cost., sent. n. 424 del 2004.

che dalla competenza concorrente provinciale si elevano, in forza della citata “clausola di maggior favore”, a materie di competenza residuale (7).

In questo quadro, l'attività legislativa posta in essere dalle Province autonome si è contraddistinta il più delle volte per la elaborazione, nelle singole materie, di legislazioni organiche e di sistema, che hanno dato seguito a loro volta alla definizione di discipline regolamentari di esecuzione particolarmente dettagliate ed esaustive.

2. *La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di « polizia locale urbana e rurale ».*

L'esercizio della potestà legislativa concorrente da parte delle Province autonome in materia di « polizia locale urbana e rurale », ai sensi dell'art. 9, n. 1, dello Statuto di autonomia, presenta un tratto comune nella previsione di una legge di carattere organico e di sistema, risalente nel tempo, dalla quale dipendono una serie di discipline ulteriori e di dettaglio via via adottate con fonte regolamentare, nel corso degli anni, per darne esecuzione.

Per quanto riguarda il legislatore trentino, il riferimento fondamentale della materia è rappresentato oggi dalla l.p. n. 8 del 2005 (Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale), usualmente richiamata come « Legge provinciale sulla polizia locale » ed oggetto in più occasioni di modificazioni. Tale legge generale — che ha abrogato la precedente l.p. n. 28 del 1993 (Norme in materia di polizia locale) — dispone sostanzialmente in ordine a due finalità, che persegue nel rispetto di forme diverse di coordinamento tra Provincia e Comuni, riconducibili al meccanismo del previo parere del Consiglio delle autonomie locali o alla intesa con gli enti locali nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le autonomie locali.

Per un verso, la richiamata l.p. n. 8 del 2005 intende promuovere un sistema integrato di sicurezza, consistente in concreto in tutte quelle « politiche sociali, di sviluppo e di prevenzione sinergicamente finalizzate all'incremento della sicurezza nel territorio provinciale anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e di inciviltà ». La realizzazione di questo sistema — che coinvolge come interlocutori privilegiati il mondo dell'associazionismo privato e del volontariato nel campo sociale — è rimessa ad una serie di azioni e

(7) Corte cost., sent. n. 167 del 2010 (con nota di commento di P. BONETTI, *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 705). In proposito, L. PIROZZI, *Polizia amministrativa locale*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, 403-404.

previsioni tra le quali emerge l'istituzione della Conferenza provinciale per l'attuazione di politiche integrate per la sicurezza, presieduta dal Presidente della Provincia, con compiti d'indirizzo politico (art. 4); l'individuazione da parte della Giunta provinciale di strumenti di coordinamento per l'attuazione degli interventi nei diversi settori di competenza interessati dalle finalità di sicurezza in questione (art. 5); la promozione di accordi per il coordinamento degli interventi di sicurezza pubblica tra i diversi livelli di governo (art. 6); il finanziamento di progetti di rilievo provinciale e locale in materia, nonché la promozione di attività di assistenza e aiuto alle vittime dei reati e di ricerca, d'informazione e di formazione mediante l'istituzione di uno specifico Osservatorio per la sicurezza, con particolare riferimento al problema della sicurezza urbana (artt. 7-8-9-9-*bis*).

A ciò si aggiunga, per altro verso, un'azione generale di coordinamento ed indirizzo diretta al potenziamento del servizio di polizia locale e inerente sia alla sua organizzazione in corpi intercomunali secondo una logica di gestione associata, sia all'accesso ai ruoli ed alla formazione e all'aggiornamento professionale del personale. Tutto ciò, nel rispetto del principio per cui spetta ai Comuni la titolarità delle funzioni di polizia locale urbana e rurale connesse alle competenze loro attribuite dalla normativa vigente o ad essi espressamente attribuite.

L'esecuzione della legge provinciale in questione è rimessa ad uno specifico regolamento (8), più volte aggiornato (9), al quale spetta in particolare la disciplina delle uniformi, dei distintivi, dei mezzi di servizio e dei relativi strumenti operativi e dei dispositivi di autotutela in dotazione al personale, nonché l'individuazione — nel segno dell'uniformità — dei presupposti organizzativi e di funzionamento per l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa provinciale.

Parimenti, nella Provincia autonoma di Bolzano, la disciplina generale della materia «Polizia locale urbana e rurale», decisamente più snella rispetto alla omologa disciplina trentina, si rintraccia nella risalente l.p. n. 21 del 1993 (Norme in materia di polizia municipale).

(8) D.P.P. n. 16-123/Leg del 2008 (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 27 giugno 2005, n. 8 “Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale”).

(9) V. d.P.P. n. 10-44/Leg del 2016 (Modificazioni al decreto del Presidente della Provincia 30 aprile 2008, n. 16-123/Leg “Regolamento di esecuzione della l.p. 27 giugno 2005, n. 8 ‘Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale’”); d.P.P. n. 17-74/Leg del 2022 (Nuovi distintivi di grado e dotazioni della polizia locale: modificazioni del decreto del Presidente della Provincia 30 aprile 2008, n. 16-123/Leg (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 27 giugno 2005, n. 8, “Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale”)).

Posto che, nel rispetto dei principi fondamentali dalla legge dello Stato, « i Comuni svolgono le funzioni di polizia locale, urbana e rurale, di polizia amministrativa e ogni altra attività di polizia, nelle materie di propria competenza e in quelle ad essi delegate », la legge provinciale citata introduce soltanto alcune essenziali disposizioni in ordine alla possibilità, da parte dei Comuni, di esercitare in forma associata il servizio di polizia municipale; alla organizzazione ed alle modalità di svolgimento del servizio medesimo, rimesso alle dipendenze del Sindaco o dell'assessore da questi delegato e tale comunque da assicurare una fruizione ininterrotta; alla indicazione in concreto dei compiti assegnati agli addetti ai servizi o corpi di polizia municipale; nonché alla uniforme ed all'assunzione del personale, che avviene esclusivamente tramite concorso.

D'altro canto, in maniera decisamente più puntuale la l.p. n. 21 del 1993 in considerazione precisa tutta una serie di criteri ai quali il « Regolamento della polizia municipale », a cui espressamente rinvia, si deve attenere per la disciplina della dotazione organica, delle qualifiche funzionali, dei profili professionali, dello stato giuridico e delle attività e funzioni degli addetti ai servizi o corpi di polizia municipale (art. 7). Criteri tra i quali, in particolare, si segnala non soltanto il riferimento — sul piano dei contenuti — ad una pluralità di parametri legati alla popolazione, al territorio, alle fasce orarie, agli indici di motorizzazione e di violazione delle norme ed ogni altro elemento di carattere istituzionale, socio-economico, di efficienza e funzionalità in grado d'influire sulla determinazione dell'organizzazione e della dotazione organica, ma anche il rinvio — sul piano procedurale — alla previa consultazione delle organizzazioni sindacali, necessaria ai fini della predisposizione del regolamento in questione. Adempimento precisato in sede giurisdizionale (10) in relazione al fatto che il Comune è obbligato ad interpellare non solo il Sindacato unitario lavoratori di polizia municipale (SULPM), ma anche le confederazioni sindacali del comparto funzione pubblica maggiormente rappresentative dei dipendenti comunali a livello provinciale, tra i quali sono compresi anche gli appartenenti alla polizia municipale.

3. Istruzione elementare e secondaria.

3.1. La legislazione nella Provincia autonoma di Trento.

La Provincia autonoma di Trento esercita la potestà legislativa concorrente in materia di « istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) », ai sensi dell'art. 9 dello Statuto.

(10) T.A.R. di Bolzano, sent. n. 154 del 13 giugno 2001.

Il d.lgs. n. 433 del 1996 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 405, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Trento) ha inoltre trasferito alla Provincia autonoma proprie competenze in materia di « stato giuridico ed economico del personale insegnante — ispettivo, direttivo e docente — delle scuole ed istituti di istruzione elementare e secondaria della Provincia di Trento ». Di conseguenza, la Provincia « disciplina con proprie leggi, nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, lo stato giuridico del personale per l'attuazione delle modifiche degli ordinamenti didattici introdotte ai sensi dell'art. 7, di quanto disposto dall'art. 2 del decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle popolazioni di lingua ladina della provincia di Trento, nonché per la migliore utilizzazione del personale stesso anche al fine di soddisfare le esigenze di continuità didattica nonché per una più efficace organizzazione della scuola ».

Ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. n. 405 del 1988, la Provincia, ancora, provvede « all'istituzione di scuole elementari e di istituti e scuole di istruzione secondaria nonché dei corsi finalizzati al rilascio dei titoli di studio », in base ai piani da essa predisposti che devono tenere in considerazione, oltre che la popolazione scolastica, le condizioni territoriali e socio-economiche che possono rendere localmente difficile il raggruppamento degli alunni, nonché particolari esigenze connesse alla tutela delle minoranze linguistiche della provincia di Trento. L'art. 8, invece, trasferisce il potere legislativo di dettare le norme per l'attuazione delle leggi sugli esami di Stato, « sentito il Ministero della pubblica istruzione ». La Provincia è delegata, altresì, a nominare i presidenti e i membri delle Commissioni degli esami di Stato delle scuole di ogni ordine e grado. Le materie su cui vertono gli esami di maturità e le relative prove sono determinate, invece, annualmente dal Ministro della pubblica istruzione « su proposta della provincia ».

Il sistema educativo di istruzione e formazione della Provincia di Trento è retto dalla l.p. n. 5 del 2006, c.d. legge provinciale sulla scuola. La legge disciplina cinque aspetti generali: *a*) le finalità e le funzioni del sistema educativo provinciale nel quadro del sistema educativo nazionale; *b*) l'organizzazione nonché la tipologia delle funzioni e delle prestazioni del servizio educativo, compresi gli interventi per l'esercizio del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; *c*) gli ordinamenti e i relativi piani di studio; *d*) le risorse umane e strumentali; *e*) i rapporti tra i soggetti del sistema educativo provinciale, la comunità e le sue istituzioni.

La legge afferma il principio della centralità della scuola pubblica, ai sensi della l. n. 62 del 2000 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), e di unitarietà con il sistema nazionale, riconoscendo

le peculiarità dell'istruzione e della formazione professionale nonché dell'alta formazione professionale, anche in relazione agli specifici strumenti e metodologie. La legge provinciale sulla scuola, oltre a dare applicazione ai principi costituzionali in materia, ha fra le finalità peculiari quella di promuovere la consapevolezza della specialità trentina, la conoscenza degli usi, dei costumi e delle tradizioni trentine nonché della storia locale e delle istituzioni autonome. Una speciale attenzione è dedicata alla formazione professionale che deve essere orientata per istruire e formare giovani capaci di concorrere allo sviluppo sociale ed economico del territorio, nel rispetto dell'ambiente e delle esigenze di una crescita sostenibile. Per sviluppare tali capacità e competenze la scuola nella Provincia deve fornire conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locale, nazionale ed europea.

Altro aspetto rilevante è l'affermazione del principio della partecipazione ed inclusione delle persone con disabilità e della previsione di misure concrete per il suo perseguimento.

Centrale è la tutela del plurilinguismo e delle minoranze linguistiche. In virtù dell'integrazione operata dalla l. cost. n. 2 del 2001 allo Statuto speciale di autonomia del Trentino, l'art. 102, co. 2, garantisce ora che nelle scuole dei Comuni della Provincia di Trento ove è parlato il ladino, il mocheno o il cimbro è garantito l'insegnamento della lingua e della cultura ladina o tedesca. A livello legislativo la tutela è assicurata, in via generale, dall'art. 3 della legge provinciale sulla scuola che, al co. 2, garantisce l'insegnamento della cultura nonché l'insegnamento, anche veicolare, della lingua ladina, mochena e cimbra; per quanto riguarda la lingua mochena e quella cimbra può essere utilizzata anche la lingua tedesca. La stessa legge prevede, poi, particolari misure organizzative. Com'è stato puntualmente osservato al riguardo, il modello normativo che emerge dal complesso di queste misure è orientato ad affermare un plurilinguismo sostenibile: « il plurilinguismo viene cioè strutturato sia a livello di organizzazione (per ciò che riguarda personale, reclutamento e organi di istituto), sia a livello di funzione (per quel che riguarda l'inserimento nei curricula della lingua minoritaria, anche quale lingua veicolare), come oggetto di una gestione che deve assicurare sia il servizio in lingua propria, sia un'efficiente prestazione dello stesso; e, ciò, nonostante le dimensioni ridotte della comunità e nonostante la compresenza della lingua "forte" della maggioranza » (11).

(11) Così F. GUELLA, *La disciplina del sistema scolastico nelle autonomie speciali con "piccole" minoranze, tra plurilinguismi e diritto allo studio in "lingua propria"*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 1, 2016, 5.

Per quanto riguarda la disciplina della scuola dell'infanzia, la legge provinciale assicura « l'educazione integrale dei bambini e delle bambine favorendo lo sviluppo delle competenze e delle potenzialità individuali, con particolare attenzione alla crescita emotiva e relazionale attraverso anche la continuità del progetto pedagogico con i nidi d'infanzia e con gli altri servizi del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori, che sono informati compiutamente sulle attività » [art. 2, co. 1, lett. b)]. La disciplina della scuola dell'infanzia è, poi, compiutamente affermata dalla l.p. n. 13 del 1977 (Ordinamento della scuola dell'infanzia della provincia autonoma di Trento).

3.2. *La legislazione nella Provincia autonoma di Bolzano.*

La Provincia autonoma di Bolzano similmente esercita la potestà legislativa concorrente in materia di « istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica) » (art. 6 dello Statuto).

Il d.lgs. n. 434 del 1996 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano) ha ulteriormente delegato alla Provincia le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di stato giuridico ed economico del personale insegnante — ispettivo, direttivo e docente — di ruolo e non di ruolo, ferma restando la dipendenza dallo Stato di detto personale. Lo stesso decreto legislativo ha provveduto a modificare l'art. 4 del d.P.R. n. 89 del 1983, delegando, altresì, la Provincia di Bolzano « all'istituzione di scuole elementari e di istituti e scuole di istruzione secondaria nonché di corsi finalizzati al rilascio di titoli di studio provvede la provincia in base ai piani da essa predisposti tenendo conto, oltre che della popolazione scolastica, della situazione territoriale e socio-economica. A tal fine i piani prevedono adeguate misure per la salvaguardia dell'identità culturale ed etnica di ciascun gruppo linguistico ». La Provincia, inoltre, adotta con legge « le modifiche dei programmi e degli orari di insegnamento e di esame, ivi compresa l'introduzione di nuovi insegnamenti, per le scuole di ciascun gruppo linguistico » (art. 9, d.P.R. n. 89 del 1983). Anche gli esami di stato sono competenza legislativa provinciale, in virtù dell'art. 11 del medesimo decreto. In questo ambito la Provincia adotta le norme per l'attuazione delle leggi sugli esami di Stato, « sentito il Ministero della pubblica istruzione ». È previsto, nello stesso articolo, che « I presidenti ed i membri delle Commissioni per l'esame di Stato delle scuole di ogni ordine e grado devono essere di norma della stessa lingua materna degli

alunni, ad eccezione degli insegnanti di seconda lingua»; gli stessi «devono avere adeguata conoscenza delle lingue italiana e tedesca». La Provincia è anche delegata a nominare i presidenti e i membri delle Commissioni di cui sopra. Infine, è previsto che le materie e le prove su cui vertono gli esami di maturità sono annualmente determinate dal Ministro della pubblica istruzione, «su proposta della provincia». La Provincia istituisce, ancora, appositi ruoli del personale insegnante — ispettivo, direttivo e docente — di ruolo e non di ruolo, «distinti per la scuola in lingua italiana, tedesca e delle località ladine e ne determina la consistenza organica» (art. 12, d.P.R. n. 89 del 1983). La legge provinciale, infine, provvede ad istituire i ruoli degli insegnanti e degli ispettori di religione, che sono distinti per gruppi linguistici «e da disciplinare sulla base dell'intesa con l'ordinario diocesano ai fini dell'art. 35 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89».

L'esercizio della potestà legislativa concorrente della Provincia di Bolzano è più articolato, ma meno omogeneo.

La materia è regolata, in primo luogo, dalla l.p. n. 12 del 2000 (Autonomia delle scuole) che dà attuazione all'art. 19 dello Statuto di autonomia.

L'ambito di applicazione della legge abbraccia tre livelli: *i*) le scuole elementari e gli istituti di istruzione secondaria ed artistica a carattere statale della Provincia; *ii*) le istituzioni scolastiche parificate, pareggiate e legalmente riconosciute che sono chiamate ad adeguare il loro ordinamento alla legge relativamente alla determinazione dei curricula, all'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo e alle iniziative finalizzate all'innovazione; *iii*) le scuole materne provinciali che devono orientare il loro ordinamento in base ai principi dell'autonomia scolastica come definiti dalla stessa legge.

La legge in questione disciplina le dimensioni delle istituzioni scolastiche; il piano triennale dell'offerta formativa e la definizione dei curricula; l'autonomia didattica, organizzativa, amministrativa e finanziaria; la qualifica, le competenze e la valutazione della dirigenza scolastica; la dotazione organica.

Nel merito delle scelte è da segnalare che la sent. n. 122 del 2018 della Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale: *i*) dell'art. 1, co. 2, della l.p. n. 14 del 2016 (Modifiche di leggi provinciali in materia di istruzione), nella parte in cui introduceva il co. 3 dell'art. 13-*bis* della l.p. n. 12 del 2000, limitatamente all'esclusione del carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione; *ii*) dell'art. 1, co. 2, della l.p. n. 14 del 2016, nella parte in cui introduce il co. 4 dell'art. 13-*bis* della l.p. n. 12 del 2000.

La prima dichiarazione di illegittimità costituzionale consegue al fatto che la disposizione provinciale aveva introdotto una peculiare disciplina del procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, che si presentava innovativa sotto

diversi profili. La gran parte delle innovazioni legislative, ad avviso della Corte costituzionale, erano coerenti con i principi fondamentali della legge statale. Diversamente, invece l'art. art. 13-*bis* attribuiva all'intendente scolastico la competenza ad adottare il provvedimento di valutazione *in alcune ipotesi*, ponendosi in contrasto con la disciplina statale che prevede, invece, *in ogni caso* la composizione collegiale dell'organo chiamato ad effettuare le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione, « essendo il requisito della collegialità volto a valorizzare il contributo di diverse professionalità e la migliore ponderazione degli interessi coinvolti ».

La seconda dichiarazione di accoglimento ha avuto ad oggetto ancora l'art. 13-*bis*, co. 4, della l.p. n. 12 del 2000, come novellato dall'art. 1, co. 2, della l.p. n. 14 del 2016. La disposizione introduceva un potere assolutamente inedito e carente di copertura nella legislazione statale che consentiva all'intendente scolastico di approvare, « su richiesta » del dirigente scolastico interessato, « anche una forma di valutazione alternativa per la valutazione del servizio annuale e globale » (12).

La materia dell'istruzione nella Provincia di Bolzano è disciplinata anche dalla l.p. n. 5 del 2008 (Obiettivi formativi generali ed ordinamento della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione) (13).

Il sistema educativo provinciale è orientato ad assicurare una serie di principi e di finalità indicati nell'art. 1, fra cui, in particolare: *a*) lo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione; *b*) la realizzazione di assetti sociali che garantiscano la convivenza tra i gruppi linguistici, nella salvaguardia delle rispettive peculiarità e tradizioni; *c*) la diffusione e il rafforzamento del pensiero e della cultura europea fondata su radici cristiane; *d*) la conoscenza della storia locale, promuovendo le conoscenze delle alunne e degli alunni sullo sviluppo storico della Provincia e sulle culture e tradizioni locali.

Il sistema provinciale di istruzione e formazione è articolato, ai sensi dell'art. 1, co. 5, nella scuola dell'infanzia; in un primo ciclo che comprende la

(12) Ad avviso del giudice costituzionale, « L'assoluta mancanza di indicazioni in ordine alla natura e ai limiti di tale procedura "alternativa", definita secondo modalità concordate tra il dirigente soggetto a valutazione e l'organo chiamato ad esprimerla, introduce un grave elemento di incertezza, poiché rende imponderabili i criteri della valutazione e aleatori i suoi risultati. Tale previsione del legislatore provinciale, oltre a violare la necessaria terzietà dell'organo chiamato ad esprimere la valutazione, vanifica l'indispensabile predeterminazione di criteri oggettivi ed uniformi di valutazione, stabiliti sia dal legislatore statale, sia dalla stessa legge provinciale di Bolzano n. 14 del 2016. Ciò collide, dunque, con i principi fondamentali della legislazione statale, rinvenibili sia nell'art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, sia nell'art. 1, commi 93 e 94, della legge n. 107 del 2015, ai quali anche la Provincia autonoma di Bolzano è soggetta in materia di istruzione » (Corte cost., sent. n. 122 del 2018).

(13) La l.p. n. 51 del 2008 ha repentinamente abrogato la l.p. n. 5 del 2008 che disciplinava in precedenza gli stessi oggetti.

scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado; e in un secondo ciclo che comprende le scuole secondarie di secondo grado a carattere statale e quelle della formazione professionale provinciale.

Il sistema provinciale di istruzione e formazione comprende altresì le scuole di musica. Il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, infine, si realizza anche nelle scuole paritarie e riconosciute dalla Provincia nonché nell'ambito dell'istruzione parentale.

Il secondo ciclo di istruzione e formazione è disciplinato, inoltre, dalla l.p. n. 11 del 2010 (Secondo ciclo di istruzione e formazione della Provincia autonoma di Bolzano). Questo è costituito dai percorsi dell'istruzione liceale, dell'istruzione tecnica e dell'istruzione e formazione professionale, che hanno pari valore educativo e formativo. I percorsi formativi, nel rispetto, come detto, dell'art. 19 dello Statuto di autonomia, valorizzano le peculiarità del territorio della Provincia di Bolzano nonché il plurilinguismo e il pluralismo culturale. Le misure legislative, infatti, per questa parte integrano lo Statuto, nella parte in cui impone che nella Provincia di Bolzano sia assicurato l'insegnamento nelle scuole materne, elementari e secondarie nella lingua materna italiana o tedesca degli alunni da docenti per i quali tale lingua sia quella nativa. Nelle scuole elementari, con inizio dalla seconda o dalla terza classe, e in quelle secondarie è obbligatorio l'insegnamento della seconda lingua che è impartito, anche in questo caso, da docenti per i quali tale lingua è quella nativa.

La lingua ladina è utilizzata nelle scuole materne ed è insegnata nelle scuole elementari delle località ladine. Tale lingua è altresì in uso quale strumento di insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado delle località stesse. In tali scuole l'insegnamento è impartito su base paritetica di ore e di esito finale, in italiano e tedesco.

L'ambito del diritto allo studio, ancora, è disciplinato dalla l.p. n. 9 del 2004 (Diritto allo studio universitario).

La disciplina dell'istruzione è poi completata dalla l.p. n. 9 del 1994 (Istituzione del Servizio di Consulenza Scolastica) che istituisce, appunto, il Servizio di consulenza scolastica, con la finalità di assicurare consulenza didattica, psicologica e pedagogica nelle scuole materne, elementari e secondarie, presso la Sovrintendenza e le Intendenze scolastiche.

4. *La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di « commercio ».*

Anche la materia del « commercio » di cui all'art. 9, n. 3), dello Statuto di

autonomia (14), viene organizzata nelle due Province autonome di Trento e Bolzano sulla base di una legge di sistema che è stata oggetto, nel tempo, di alcuni interventi di aggiornamento. Di carattere altrettanto generale, ed in più occasioni modificata nel corso degli anni, è altresì la disciplina regolamentare di esecuzione, adottata in ambedue gli ordinamenti autonomi con decreto del Presidente della Provincia.

Questa cornice normativa della materia, precisata dalle norme di attuazione dello Statuto (15), viene a sua volta integrata da normative di settore o comunque di portata circoscritta ad ambiti di disciplina specifici.

Riguardo la disciplina legislativa generale delle attività commerciali nelle due Province autonome, essa s'inserisce in un orizzonte condiviso e particolarmente vasto di principi e finalità, di diverso genere e portata, che si legano ai presupposti del mercato libero e concorrenziale in un rapporto di equilibrio con le istanze della tutela ambientale e del paesaggio, nonché della valorizzazione dei territori e delle aree urbane, rurali e montane. In questo quadro, vengono identificate e perseguite le finalità di promozione degli insediamenti commerciali, di tutela del consumatore, di potenziamento della rete distributiva e di evoluzione tecnologica dell'offerta, di pluralismo nelle strutture distributive e nelle forme di vendita, di fruibilità dei servizi commerciali. Ad esse, più in particolare, si aggiungono finalità specifiche di sostegno alla stampa quotidiana e periodica, e di ammodernamento della rete di distribuzione di carburante.

Per quanto concerne la Provincia autonoma di Trento, la disciplina di riferimento della materia è costituita dalla vigente l.p. n. 17 del 2010 (Disciplina dell'attività commerciale), o « legge provinciale sul commercio 2010 », la quale, sulla base delle richiamate finalità, interviene nel campo del commercio al dettaglio e all'ingrosso, nonché in tema di distributori di carburante e di manifestazioni fieristiche, approntando altresì una serie di previsioni in ordine ai controlli ed alle sanzioni amministrative, oltretutto per la promozione del commercio nelle Province.

(14) Per una delimitazione della materia, v. L. PRINCIPATO, *Commercio e commercio con l'estero*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario, cit.*, 137.

(15) D.P.R. n. 1017 del 1978 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), artt. 1, 6 e 11-14; d.P.R. n. 381 del 1974 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), art. 40. Con riferimento alle Camere di commercio, v. d.lgs. n. 113 del 2001 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige, recanti istituzione e modifiche di tabelle organiche del Ministero della giustizia in provincia di Bolzano, nonché il trasferimento di funzioni statali alle camere di commercio), art. 4.

Se per un verso l'entrata in vigore della l.p. n. 17 del 2010 ha consentito una razionalizzazione della normativa in materia — con conseguente abrogazione di un'ampia e frammentata produzione legislativa andatasi stratificando nel tempo, compresa la precedente l.p. n. 4 del 2000 (Legge provinciale sul commercio) che di quella produzione ha rappresentato l'impianto normativo di più ampio respiro — per altro verso la tendenza alla frammentazione della disciplina è persistita. E ciò, non soltanto a causa del mantenimento in essere di alcune previsioni legislative pregresse (16), ma anche per l'adozione — talvolta — di leggi di settore autonome (17) anziché di una più opportuna modificazione del testo della l.p. n. 17 del 2010, comunque più volte oggetto di aggiornamento (18).

Come anticipato, la « legge provinciale sul commercio 2010 » ha trovato attuazione in parte con il d.P.P. n. 18-93/Leg del 2012 (Regolamento di esecuzione del capo IV “Distributori di carburante” della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 “Disciplina dell'attività commerciale”) ed in parte con il d.P.P. n. 6-108/Leg del 2013 (Regolamento di esecuzione concernente l'esercizio del commercio al dettaglio e all'ingrosso (legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17)). Ambedue atti che sono stati nel tempo oggetto d'interventi di aggiornamento significativi.

Anche la regolamentazione del commercio allestita dalla Provincia di Bolzano ruota attorno ad una legislazione organica di riferimento, peraltro di recente ridefinita con l'entrata in vigore della l.p. n. 12 del 2019 (Codice del commercio), che ha abrogato le precedenti l.pp. nn. 7 del 2000 (Nuovo ordinamento del commercio) e 7 del 2012 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), e successive modificazioni.

In analogia con la disciplina trentina della materia, tale legge provinciale generale persegue le richiamate finalità tanto nel campo del commercio al dettaglio e all'ingrosso in sede fissa, del commercio su aree pubbliche e delle forme speciali di vendita al dettaglio, quanto nei settori di vendita della stampa quotidiana e periodica e dei carburanti mediante appositi impianti di distribuzione, stabilendo in particolare, in relazione alle attività svolte in ognuno di

(16) Come, ad es., l'art. 10 della l.p. n. 15 del 1980, in tema di iniziative di formazione professionale; o la l.p. n. 8 del 1997, relativa alla tutela dei consumatori e degli utenti; o ancora la l.p. Trento n. 9 del 2000, concernente la disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande e dell'attività alberghiera; o la l.p. n. 13 del 2010 in tema di promozione e sviluppo dell'economia solidale e della responsabilità sociale delle imprese.

(17) V. in particolare la l.p. n. 19 del 2010 riguardante la tutela dei minori dalle conseguenze legate al consumo di bevande alcoliche; o la l.p. n. 4 del 2020 concernente la disciplina delle aperture delle attività commerciali nei giorni domenicali e festivi, su cui v. *infra*.

(18) V., tra le tante, la l.p. n. 4 del 2017 in tema di vendita in forma hobbistica.

questi ambiti, un regime sanzionatorio. Il quadro normativo di riferimento si completa con il d.P.P. n. 12 del 2022 (19), che costituisce il vigente regolamento esecutivo della l.p. n. 12 del 2019, avendo sostituito, abrogandola, la normativa regolamentare di esecuzione precedente (20).

Nonostante l'importante opera di riordino realizzata dal legislatore altoatesino, anche nella Provincia di Bolzano il quadro normativo in materia di attività commerciali dà conto di determinati settori o profili di disciplina che rimangono destinatari di un trattamento separato e a sé stante. Ci si riferisce, in particolare, alla disciplina delle attività soggette a segnalazione certificata di inizio attività (21), nonché alla legislazione — risalente, seppur in parte aggiornata nel tempo — in tema di provvidenze per il commercio ed i servizi (22) e per i prodotti locali di qualità. Quest'ultima rivolta, in particolare, alla tutela e alla promozione dei marchi (23).

Infine, un rilievo a sé in materia lo assume la giurisprudenza costituzionale sulla disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali.

Con due distinte pronunce (24), infatti, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire nei confronti delle Province autonome un proprio indirizzo consolidato dichiarando l'illegittimità costituzionale delle previsioni con cui, dapprima, il legislatore della Provincia di Bolzano aveva abilitato la Giunta provinciale ad introdurre vincoli e limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali (25), e il legislatore della Provincia di Trento, poi, aveva imposto in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio l'obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva (26). Ad avviso della Corte, tali previsioni legislative, ponendosi in evidente contrasto con la legislazione nazionale di liberalizzazione, risultavano lesive della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di « tutela della concorrenza » (27), il cui

(19) A sua volta modificato dal d.P.P. n. 12 del 2024.

(20) Segnatamente, d.P.G.P. n. 39 del 2000 (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 17 febbraio 2000, n. 7, concernente il “nuovo ordinamento del commercio”).

(21) D.P.P. n. 32 del 2012.

(22) L.p. n. 15 del 1975 (Contributi a favore di Comuni, Consorzi ed altri Enti per l'acquisizione di terreni, per la progettazione e l'apprestamento di infrastrutture per la costruzione di zone commerciali).

(23) Cfr., ll.pp. nn. 8 del 2005, art. 4, e 12 del 2005.

(24) Segnatamente, Corte cost., sentt. nn. 38 del 2013 (con nota di commento di A. CASSATELLA, *La liberalizzazione del commercio e i suoi attuali limiti*, in *Giur. it.*, 4, 2014, 933) e 134 del 2021.

(25) Art. 6 della l.p. n. 7 del 2012 (Liberalizzazione dell'attività commerciale).

(26) Art. 1 della l.p. n. 4 del 2020 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), come modificato dall'art. 45 della l.p. n. 6 del 2020 (Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022).

(27) Art. 117, co. 2, lett. e), Cost.

carattere finalistico e trasversale, al pari di altre materie statali così congegnate, la rende — per giurisprudenza costante — un limite invalicabile dal legislatore regionale, che si impone « non solo sulla competenza relativa al commercio, ma anche su ogni altra eventuale competenza statutaria » della Provincia autonoma.

5. *Apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori.*

5.1. *La legislazione nella Provincia autonoma di Trento.*

La l.p. n. 6 del 2006 detta la disciplina dell'apprendistato nella Provincia autonoma di Trento. Questa legge si muove nel solco tracciato dalla legge provinciale sul lavoro (l.p. n. 19 del 1983), che dedica il Titolo III proprio alle norme sul controllo del collocamento, alle categorie, alle qualifiche, al libretto di lavoro.

Provvede a dare esecuzione alla legge il d.P.P. n. 37-144/Leg del 2008.

Le misure legislative previste, che sono volte a far acquisire « al giovane l'acquisizione nell'ambito di un rapporto di lavoro di una qualifica, di un diploma professionale, di un Titolo di studio o l'elevazione della propria preparazione tecnica e professionale » (art. 1, co. 2), sono applicate grazie all'ausilio offerto dall'Agenzia del lavoro. La programmazione degli interventi previsti dalla legge, invece, è effettuata, ai sensi del co. 4, dalla Giunta provinciale mediante il documento provinciale di programmazione delle politiche del lavoro (di cui alla l.p. n. 19 del 1983, art. 1).

La Provincia autonoma mira a promuovere l'apprendistato come contratto di ingresso anche per il conseguimento della qualifica professionale, del diploma professionale, dell'esame di stato a conclusione dei percorsi di istruzione secondaria del secondo ciclo nonché dell'alta formazione professionale ed universitaria.

I profili formativi sono variamente definiti secondo le modalità prescritte dall'art. 4. Per conseguire tali profili vengono previsti obblighi formativi che sono contenuti nel piano formativo individuale, in coerenza con il tipo di formazione, che è inserito nel contratto individuale di lavoro dell'apprendista.

L'art. 6, co. 1, stabilisce che la formazione deve essere verificabile e certificabile e può svolgersi all'interno dell'azienda, presso istituzioni scolastiche e formative, istituzioni paritarie, università e soggetti formativi accreditati con le modalità previste dalla normativa provinciale. È anche possibile per la Provincia attivare percorsi formativi destinati ai tutori aziendali per l'acquisizione di specifiche competenze e adeguata formazione (co. 1-*bis*).

5.2. *La legislazione nella Provincia autonoma di Bolzano.*

L'ordinamento dell'apprendistato è disciplinato organicamente nella Provincia autonoma di Bolzano dalla l.p. n. 12 del 2012. La legge distingue i tre diversi tipi di apprendistato: *i*) per la qualifica e il diploma professionale nonché il diploma di istruzione secondaria superiore; *ii*) professionalizzante; *iii*) di alta formazione e ricerca. L'elenco delle attività professionali oggetto di apprendistato è stabilito secondo le modalità individuate all'art. 2. La legge provvede poi ordinatamente a disciplinare gli aspetti specifici dei tre tipi di apprendistato.

6. *Costituzione e funzionamento di Commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento.*

6.1. *La legislazione nella Provincia autonoma di Trento.*

La legge provinciale sul lavoro (l.p. n. 19 del 1983) reca le misure relative all'organizzazione degli interventi di politica del lavoro nella Provincia autonoma di Trento. All'interno di detta legge, l'art. 5 (28) disciplina la materia relativa alla costituzione e funzionamento di Commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento. La Commissione provinciale per l'impiego, l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nell'avviamento al lavoro e per il controllo sul collocamento è l'organismo di programmazione, propulsione e controllo degli interventi di politica del lavoro nella Provincia. La legge attribuisce alla Commissione diverse funzioni: *a*) analizzare lo stato dell'occupazione e formulare la previsione dello sviluppo quantitativo e qualitativo di essa con riferimento ai vari settori produttivi anche al fine dell'elaborazione del piano degli interventi di politica del lavoro e del piano della formazione professionale nonché svolgere a livello provinciale tutte le altre funzioni attribuite alla Commissione centrale per l'impiego; *b*) elaborare e proporre alla Giunta provinciale il piano degli interventi di politica del lavoro; *c*) esprimere parere sui piani della formazione professionale ai sensi della legge provinciale sulla formazione professionale; *d*) esprimere parere sui disegni di legge della Provincia in materia di lavoro e formazione professionale e concernenti iniziative di sostegno dei redditi dei lavoratori e dell'occupazione nonché su ogni

(28) L'art. 5 è rubricato «Istituzione e funzioni della Commissione provinciale per l'impiego, l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nell'avviamento al lavoro e per il controllo sul collocamento».

altra questione sottoposta al suo esame dalla Giunta provinciale; e) esprimere parere in ordine ai singoli progetti concernenti la ristrutturazione, la riconversione, la riorganizzazione e la crisi aziendale o relativi a nuovi insediamenti e ampliamenti industriali; f) esprimere un parere in merito all'aggiornamento del repertorio dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'art. 9 della l.p. n. 10 del 2013 (Interventi per favorire l'apprendimento permanente e la certificazione delle competenze); g) assumere ogni altra opportuna iniziativa per l'elaborazione della politica del lavoro nonché svolgere ogni altra funzione comunque attribuita dalla l. n. 675 del 1977 alle Commissioni regionali per l'impiego; h) svolgere le funzioni in materia di controllo sul collocamento previste dalla stessa legge.

La Commissione è chiamata ad elaborare un rapporto sullo stato dell'occupazione in relazione alla situazione sociale della Provincia.

L'art. 6 detta le regole sulla composizione e sul funzionamento della Commissione provinciale.

Per lo svolgimento dei propri compiti la Commissione si avvale dell'Agenzia del lavoro, che è dotata di autonomia gestionale, amministrativa e contabile.

L'Agenzia fornisce assistenza tecnica alla Commissione provinciale per l'impiego per lo svolgimento e per l'elaborazione del piano di interventi di politica del lavoro.

6.2. *La legislazione nella Provincia autonoma di Bolzano.*

La l.p. n. 49 del 1983 interviene per disciplinare la materia concorrente concernente la costituzione e il funzionamento di Commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento. L'art. 1, co. 1, in particolare, prevede che le Commissioni locali di controllo sul collocamento possono essere istituite presso i Comuni della Provincia. Si prevede anche la possibilità di comprensori raggruppanti più Comuni. La costituzione delle Commissioni locali di controllo sul collocamento diviene, invece, obbligatoria quando ne facciano richiesta le organizzazioni sindacali locali più rappresentative dei lavoratori o dei datori di lavoro. Relativamente alla loro formazione, il co. 2. dispone che tali Commissioni sono nominate dal Presidente della Giunta provinciale. Esse rimangono in carica per cinque anni e comunque per la durata del quinquennio di amministrazione del rispettivo Consiglio comunale. La composizione deve essere adeguata alla consistenza dei gruppi linguistici esistenti nel Comune o alternativamente nei Comuni raggruppati nel comprensorio, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione. Il co. 4, infine, disciplina le modalità per la selezione dei rappresentanti dei lavoratori. Le Commissioni di collocamento

sono costituite nell'ambito della Commissione provinciale per l'impiego, ai sensi dell'art. 3 della l.p. n. 19 del 1980 (Istituzione della commissione provinciale per l'impiego). Mentre le Commissioni provinciali per l'impiego esercitano l'assistenza e l'orientamento dei lavoratori nel collocamento (art. 2), la Commissione provinciale di controllo sul collocamento esercita il controllo di legittimità sugli atti dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, delle sezioni circoscrizionali per l'impiego e dei relativi recapiti. La Commissione effettua il controllo di legittimità e le ispezioni anche a campione, secondo le direttive impartite della Giunta provinciale (art. 3).

7. *La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di spettacoli pubblici ed esercizi pubblici.*

Le attribuzioni alle Province autonome nelle materie degli spettacoli pubblici e degli esercizi pubblici di cui all'art. 9, nn. 6) e 7), dello Statuto di autonomia (29) ricevono un trattamento promiscuo da parte delle norme di attuazione statutaria.

Posto che le Province di Trento e di Bolzano esercitano in questi ambiti le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato ai sensi e nei limiti dello Statuto e dell'art. 16 del t.u. delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto medesimo (30) — che come noto lega alle competenze legislative della Regione o della Provincia anche l'esercizio delle relative potestà amministrative che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato — il d.P.R. n. 686 del 1973 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici) precisa anzitutto il contenuto dell'art. 20 dello Statuto, in forza del quale i Presidenti delle Province esercitano di norma le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza in una serie di materie, compresi gli « esercizi pubblici » (artt. 3 e 4), stabilendo altresì che, se non diversamente disposto con legge provinciale, gli stessi Presidenti continuano ad esercitare in quelle materie i poteri loro demandati (art. 5). In secondo luogo, siffatta normativa di attuazione introduce

(29) Rispettivamente, « Spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza » ed « esercizi pubblici, fermi restando i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato, ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'interno di annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, i provvedimenti adottati nella materia, anche se definitivi. La disciplina dei ricorsi ordinari avverso i provvedimenti stessi è attuata nell'ambito dell'autonomia provinciale ».

(30) D.P.R. n. 670 del 1972.

previsioni più puntuali in ordine all'eventuale annullamento d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, dei provvedimenti adottati in materia di esercizi pubblici (art. 1, co. 2); ai poteri di vigilanza del Commissario del Governo e dello Stato (artt. 6 e 7); al ricorso avverso i provvedimenti adottati per ragioni di pubblica sicurezza dall'autorità locale di pubblica sicurezza (art. 8); alla Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo e quella per gli esercizi pubblici (art. 9) ed alle modalità di richiesta d'intervento e assistenza da parte della polizia di Stato (art. 10) (31).

Ebbene in questo contesto s'inserisce la produzione normativa delle due Province autonome, la quale tuttavia denota in proposito differenze evidenti.

7.1. Segue: *la produzione normativa della Provincia autonoma di Trento.*

Per quanto concerne l'ordinamento trentino, merita senz'altro di essere richiamata la l.p. n. 9 del 2000 e successive modificazioni, che disciplina l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande e l'esercizio dell'attività alberghiera (32) ed a cui è stata data esecuzione per via regolamentare (33). Più in dettaglio, tale legge per un verso identifica le diverse tipologie di esercizi e classifica, secondo il livello dei requisiti richiesti, gli esercizi aperti al pubblico, salvo quelli annessi ad esercizi alberghieri, destinatari di una regolamentazione specifica; nonché articola su tali basi una serie stringente di limitazioni, adempimenti e vincoli all'attività di somministrazione di alimenti e bevande concretamente svolta. E, per altro verso, tale legge delega le funzioni amministrative in materia (rilascio delle autorizzazioni e degli atti connessi) al Comune competente per territorio, che le esercita in conformità con le direttive

(31) Di rilievo in proposito è la pronuncia con cui, proprio in virtù del quadro normativo richiamato, la Corte costituzionale dichiara la spettanza del potere autorizzatorio per le gare automobilistiche da svolgersi su strade ordinarie al Presidente della Giunta provinciale anziché al Prefetto ai sensi della normativa (codice della strada) allora vigente (Corte cost., sent. n. 277 del 1988, con nota di commento di A. ROCCELLA, *Le gare automobilistiche su strade ordinarie nel Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni*, 1988, 1085).

(32) In proposito, v. altresì le ll.pp. nn. 7 del 2002 (Disciplina degli esercizi alberghieri ed extra alberghieri e promozione della qualità della ricettività turistica); 19 del 2012 (Disciplina della ricezione turistica all'aperto e modificazioni della legge provinciale 28 maggio 2009, n. 6, in materia di soggiorni socio-educativi); e 10 del 2019 (Disciplina dell'agriturismo e modificazioni della legge provinciale sull'agriturismo 2001 e della legge provinciale sugli incentivi alle imprese 1999 e successive modificazioni).

(33) D.P.P. n. 21-72/Leg del 2001 (Regolamento di esecuzione della legge provinciale 14 luglio 2000, n. 9 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande e dell'attività alberghiera, nonché modifica all'art. 74 della legge provinciale 29 aprile 1983, n. 12 in materia di personale)).

impartite dal Presidente della Provincia e nel rispetto dell'obbligo di tempestiva trasmissione dei relativi provvedimenti nei confronti, oltreché di quest'ultimo, del questore e della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Contro tali provvedimenti comunali è altresì ammesso ricorso, entro trenta giorni, al Presidente della Provincia che, là dove accerti « gravi illegittimità nella gestione della delega », può disporre direttamente la revoca o adottare provvedimenti sostitutivi, previa diffida a provvedere entro il termine di trenta giorni.

Completa il quadro la previsione di cui all'art. 24 di questa legge provinciale, che in particolare affida l'esercizio dei poteri di vigilanza in materia di spettacoli pubblici e di « esercizi pubblici » — quest'ultima in virtù del suo inserimento nell'elenco di materie fissato dall'art. 20 del citato t.u. delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, a cui la previsione espressamente rinvia — ai dipendenti del servizio provinciale competente in materia di polizia amministrativa a ciò espressamente autorizzati dalla Giunta provinciale.

Merita inoltre di essere richiamata la legislazione trentina di contrasto al consumo di bevande alcoliche da parte dei minori là dove, all'interno di un più ampio intervento restrittivo, dispone che il Comune territorialmente competente, in occasione di manifestazioni sportive e di pubblico spettacolo di particolare rilevanza ed anche a seguito di segnalazione delle forze dell'ordine, possa vietare o limitare la somministrazione e la vendita di bevande alcoliche nelle zone interessate (34).

7.2. Segue: *la produzione normativa della Provincia autonoma di Bolzano.*

A differenza dell'ordinamento trentino, in cui appare evidente la commistione all'interno dello stesso atto normativo di previsioni riconducibili ad ambedue gli ambiti di materia in considerazione, la Provincia autonoma di Bolzano ha delimitato con maggiore nettezza il confine tra i due titoli di competenza in tema di spettacoli pubblici e di esercizi pubblici.

Per quanto concerne la disciplina degli spettacoli pubblici di cui all'art. 9, n. 6), dello Statuto di autonomia, essa trova tuttora la sua definizione nella l.p. n. 13 del 1992 (Norme in materia di pubblico spettacolo), e successive modi-

(34) Art. 2, l.p. n. 19 del 2010 (Tutela dei minori dalle conseguenze legate al consumo di bevande alcoliche).

ficazioni (35), e nel relativo regolamento di esecuzione da ultimo adottato (36). La normativa che emerge, particolarmente dettagliata, dà conto di un sistema autorizzatorio che, in analogia con quello trentino per gli esercizi pubblici, delega in linea generale al Sindaco competente per territorio il rilascio di autorizzazioni subordinatamente alla sussistenza di precisi requisiti ed all'eventuale adempimento di obblighi ulteriori e nel rispetto di obblighi di comunicazione e di conformità alle direttive impartite dal Presidente della Provincia, a cui spetta altresì un potere di revoca per esigenze di ordine pubblico e di sicurezza e quiete pubblica. Tale normativa, inoltre, impone l'idoneità del luogo di spettacolo e determina una serie di divieti, limiti e adempimenti in capo all'organizzatore di pubblici spettacoli; istituisce un'apposita Commissione provinciale per i pubblici spettacoli e consente al Sindaco di istituirne nel caso una comunale; e stabilisce le funzioni di vigilanza, svolte dagli organi di polizia dello Stato ed amministrativa competenti, ed un sistema di sanzioni amministrative.

Anche l'intervento in materia di « esercizi pubblici » *ex art. 9, n. 7*), dello Statuto di autonomia ritrova il suo riferimento fondamentale e di sistema in una disciplina legislativa e regolamentare risalente nel tempo, seppur in più occasioni oggetto di aggiornamento. Ci si riferisce, in particolare, alla l.p. n. 58 del 1988 (Norme in materia di esercizi pubblici), e successive modificazioni, che in via generale-residuale disciplina l'attività, in forma professionale, di somministrazione di bevande, di somministrazione di pasti e bevande, e ricettiva per tutti quegli aspetti non regolamentati dalla legislazione provinciale in tema di agriturismo (37), di rifugi alpini (38) e di affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per le ferie (39).

Trattasi di una legge che sottopone l'esercizio dell'attività in questione, nelle sue diverse tipologie espressamente individuate, all'obbligo di licenza, previo accertamento dei requisiti soggettivi e oggettivi e secondo le procedure prestabilite. Anche in questa circostanza si segue lo schema della delega al Sindaco competente per territorio del rilascio delle licenze di esercizio e delle

(35) V., in particolare, la l.p. n. 17 del 2013 (Modifiche della legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13, "Norme in materia di pubblico spettacolo" e disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi).

(36) D.P.P. n. 1 del 2021 (Regolamento di esecuzione in materia di locali e luoghi di pubblico spettacolo e trattenimento), di recente modificato ad opera del d.P.P. n. 22 del 2023.

(37) L.p. n. 7 del 2008 (Disciplina dell'agriturismo), e successive modificazioni.

(38) L.p. n. 22 del 1982 (Disciplina dei rifugi alpini — Provvidenze a favore del patrimonio alpinistico provinciale), e successive modificazioni.

(39) L.p. n. 12 del 1995 (Disciplina dell'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per le ferie). In proposito, v. anche il d.P.G.P. n. 32 del 1996 (Modalità di esercizio dell'attività di affitto di camere e appartamenti per ferie e requisiti dei relativi locali), e successive modificazioni.

altre funzioni amministrative, da esercitarsi nel rispetto di obblighi di comunicazione e delle direttive impartite dal Presidente della Provincia, al quale spetta il potere di revoca dei provvedimenti adottati dal Sindaco ed a cui, ove non diversamente previsto, è ammesso ricorso contro i provvedimenti medesimi. La legge altoatesina in questione, infine, disciplina le modalità di conduzione dell'esercizio e calibra altresì un sistema articolato di sanzioni.

Come anticipato, la regolamentazione introdotta dalla l.p. n. 58 del 1988 si integra e completa in virtù del d.P.G.P. n. 11 del 1989, oggetto nel tempo di molteplici modificazioni e integrazioni (40), che di questa legge provinciale costituisce il « Regolamento di esecuzione ».

7.3. *Segue: il rilievo della giurisprudenza costituzionale in materia di giochi leciti.*

Da ultimo, particolarmente significativa ai fini della delimitazione dell'intervento provinciale nelle materie in considerazione è la giurisprudenza costituzionale sui giochi leciti, settore regolamentato dalle Province autonome in funzione di contrasto alla ludopatia (41) e rispetto al quale si è consumato un importante mutamento d'indirizzo in ordine proprio alla ripartizione delle competenze con lo Stato.

Con la sent. n. 300 del 2011 (42), infatti, la Corte costituzionale ha provveduto a scardinare l'unitarietà della materia dei giochi pubblici — in precedenza integralmente ricondotta nella materia dell'« ordine pubblico e sicurezza », riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi

(40) Cfr. d.P.P. n. 45 del 2011 (Modifica al regolamento di esecuzione delle norme in materia di pubblici esercizi (legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58)); d.P.P. n. 11 del 2018 (Norme di prevenzione incendi in materia di pubblici esercizi — Modifica dei termini); d.P.P. n. 34 del 2018 (Modifica dei termini relativi alle norme di prevenzione incendi in materia di pubblici esercizi); d.P.P. n. 12 del 2019 (Modifiche al regolamento di esecuzione delle norme in materia di pubblici esercizi); d.P.P. n. 3 del 2021 (Modifica al regolamento di esecuzione relativo agli esercizi pubblici); d.P.P. n. 21 del 2021 (Modifiche al regolamento di esecuzione in materia di pubblici esercizi); d.P.P. n. 13 del 2023 (Modifica del regolamento di esecuzione della legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58, concernente norme in materia di pubblici esercizi). In argomento, v. altresì il d.P.P. n. 231-1.4 del 2006 (Disciplina dell'orario degli esercizi pubblici), e successive modificazioni.

(41) Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, v. la l.p. n. 13 del 2015 (Interventi per la prevenzione e la cura della dipendenza da gioco); mentre con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, v. la l.p. n. 13 del 2010 (Disposizioni in materia di gioco lecito) e il d.P.P. n. 148-1.4 del 2004 (Giochi proibiti).

(42) Per un commento della pronuncia, F. ANGELINI, *Quando non bastano le "regole del gioco" la Corte fa "ordine". Note a margine della sentenza n. 300 del 2011*, in *Riv. AIC*, 1, 2012; R. BIFULCO, *I giochi pubblici tra Stato e Regioni*, (11 giugno 2015), in *www.confrontocostituzionali.eu*.

dell'art. 117, co. 2, lett. *b*), Cost. (43) — attraverso l'identificazione di finalità ulteriori, legate nello specifico alla tutela dei soggetti più vulnerabili, alla prevenzione del gioco compulsivo ed alla salvaguardia del contesto urbano, della viabilità e della quiete pubblica. Finalità che hanno permesso di considerare l'esercizio della funzione legislativa provinciale (e regionale) in riferimento a determinati profili di disciplina — come le distanze minime dai luoghi "sensibili" per l'ubicazione di sale e apparecchi da gioco o l'individuazione in concreto di siffatti luoghi — non soltanto conforme al riparto costituzionale delle competenze in quanto in realtà estranea alla finalità della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico, ma anche opportuna alla luce delle specificità dei singoli territori.

8. *La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di « incremento della produzione industriale »: i confini della materia nella giurisprudenza costituzionale (prima e dopo la riforma del Titolo V).*

La materia « incremento della produzione industriale », attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Province autonome *ex art. 9, n. 8*), dello Statuto, è caratterizzata da una stretta interrelazione con altri ambiti materiali attinenti al settore industriale, allo sviluppo economico e produttivo, alle politiche di incentivazione imprenditoriale: ambiti che spesso coinvolgono titoli competenziali spettanti allo Stato in via esclusiva. Ciò spiega la difficoltà di tracciare i confini della materia ed il rilievo centrale assunto dalla giurisprudenza costituzionale che è in qualche modo intervenuta in tale campo già prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001.

La decisione di maggiore interesse, da cui occorre prendere le mosse, è la sent. n. 427 del 1992 in cui la Corte costituzionale, pronunciandosi nel senso dell'infondatezza di alcune censure prospettate (da entrambe le Province autonome) nei confronti della l. n. 317 del 1991, recante interventi per

(43) In questo senso, cfr. Corte cost., sent. n. 237 del 2006, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune prescrizioni introdotte dal legislatore trentino (artt. 12 e 13, l.p. n. 3 del 2005) in tema di numero di apparecchi e di modalità di installazione; nonché, Corte cost., sentt. nn. 129 del 2009 e 72 del 2010, ambedue pronunciate, rese in sede di conflitto di attribuzione tra enti, con cui viene dichiarata la spettanza allo Stato, e per esso al Questore della Provincia di Bolzano, in ordine all'adozione — rispettivamente — del decreto di sospensione della licenza di esercizio e del decreto con cui viene da un lato stabilita la « tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del T.U.L.P.S. — r.d. 18 giugno 1931, n. 773 », da esporre nei pubblici esercizi, e dall'altro disciplinata l'installazione e l'uso degli apparecchi da gioco automatici, semiautomatici ed elettronici.

l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese al fine di favorirne l'ammmodernamento tecnologico, si sofferma (tra l'altro) sulla distinzione tra le materie « industria » e « incremento della produzione industriale ». La prima, non compresa nell'elenco delle materie statutariamente assegnate alla legislazione provinciale e dunque spettante, secondo le norme di rango costituzionale al tempo vigenti, alla competenza esclusiva dello Stato, ha un ambito assai più ampio di quello che l'art. 9, n. 8), dello Statuto rimette alle competenze concorrenti provinciali. In particolare, ad avviso della Corte, la locuzione « incremento della produzione industriale » utilizzata nello Statuto deve « riferirsi ad un concetto di minori dimensioni rispetto a quello di "industria", che, come materia a sé stante, non è contemplata in nessuno Statuto delle Regioni ad autonomia speciale e, a maggior ragione, nemmeno nell'art. 117 Cost. per le Regioni di diritto comune, essendo essa pacificamente riservata alla competenza dello Stato ». I confini della materia « incremento della produzione industriale » risultano, in definitiva, particolarmente angusti, se si considera che nella medesima pronuncia vengono ascritti alla competenza esclusiva statale una pluralità di oggetti concernenti, tra l'altro, la partecipazione delle piccole imprese nazionali ad « azioni comunitarie cofinanziate », le « agevolazioni per la diffusione commerciale » all'estero delle piccole imprese, la gestione degli interventi statali di reintegro dei fondi di garanzia dei « consorzi di garanzia collettiva fidi ». Ad avviso della Corte, pertanto, tutti gli ambiti di intervento citati, risultando estranei alla materia « incremento della produzione industriale », dovevano ritenersi conseguentemente sottratti alla potestà legislativa provinciale.

Le ulteriori decisioni della Corte costituzionale, anteriori al 2001, rilevanti per la materia in esame si soffermano soprattutto sulla coordinata verticale del riparto competenziale e dunque sui margini di intervento della legge statale ai sensi dell'art. 9 dello Statuto, sia attraverso la fissazione dei principi fondamentali della materia che per effetto del limite degli interessi nazionali (limite fatto valere anche nella citata sent. n. 427 del 1992).

Due sono le decisioni che assumono specifico rilievo. La prima è la sent. n. 796 del 1988 in cui la Corte, chiamata a pronunciarsi su un giudizio di legittimità costituzionale (promosso con ricorso della Provincia autonoma di Bolzano) avente ad oggetto la l. n. 696 del 1983 con la quale erano state introdotte misure di intervento finanziario destinate a favorire in tutto il territorio nazionale le piccole e medie imprese, riconosce la rilevanza nazionale dell'interesse tutelato con la normativa impugnata (« interesse incentrato sullo sviluppo tecnologico delle imprese e sull'automazione dei processi produttivi »), e quindi considera giustificata la presenza di una disciplina statale non condizionata da limiti territoriali. La disciplina statale censurata, pertanto, non

viene ritenuta invasiva della competenza provinciale in materia di incremento della produzione industriale. Nel respingere le argomentazioni della Provincia autonoma ricorrente, la Corte esclude altresì che la legge statale sia lesiva dell'autonomia finanziaria della Provincia in relazione all'art. 15, co. 1, dello Statuto, in cui si prevede un procedimento fortemente collaborativo tra Stato e Province autonome per l'ordinaria attuazione di leggi statali che finanziano proprio l'incremento di attività industriali (44). Nei confronti della legge censurata, infatti, la Corte rinviene quel carattere di « norma generale sulla programmazione economica », che autorizza ad avvalersi della deroga al meccanismo ordinario di finanziamento previsto dalla prima parte dell'art. 15 dello Statuto speciale in tema di interventi finanziari per l'incremento delle attività industriali (analogamente, la già segnalata Corte cost., sent. n. 427 del 1992).

Ancora con riguardo alla giurisprudenza costituzionale antecedente la revisione del 2001 deve infine segnalarsi la sent. n. 382 del 1992, avente ad oggetto una legge statale recante interventi finanziari per favorire la ristrutturazione dell'autotrasporto di cose per conto di terzi. Anche in questo caso, le doglianze provinciali vengono rigettate sulla base della rilevanza nazionale dell'interesse sotteso alla disciplina statale; tuttavia in tale decisione la Corte giunge ad affermare che la « non frazionabilità » dello stesso interesse è « *in re ipsa*, non potendosi ipotizzare alcun intervento condizionato da limiti territoriali su un fattore del processo produttivo che trova la sua ragion d'essere ed esalta la sua efficienza nella mobilità e nel collegamento con altri sistemi ». Dunque, la competenza provinciale in materia di incremento della produzione industriale finisce per collocarsi in posizione recessiva rispetto alla normativa nazionale, nonostante la Provincia di Trento, ricorrente, avesse già adottato una disciplina analoga (ma non identica, secondo l'interpretazione del giudice costituzionale) sullo stesso oggetto.

In definitiva, la citata giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V evidenzia un'interpretazione molto restrittiva della potestà legislativa assegnata

(44) Su di esso v. anche l'art. 5 del d.P.R. n. 1017 del 1978 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), col quale si è altresì realizzato il trasferimento alle Province autonome delle funzioni amministrative nelle stesse materie. Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione — e senza considerare gli effetti derivanti dalla « clausola di maggior favore » disposta dall'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 — il trasferimento delle funzioni è stato completato dal d.lgs. n. 138 del 2002 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di incentivi alle imprese), il cui unico art. prevede che le funzioni in materia di incentivi alle imprese (come individuate dagli artt. 19, 30, 34, 41 e 48 del d.lgs. n. 112 del 1998), ancora esercitate dallo Stato a titolo diverso da quello in base al quale le funzioni stesse erano svolte dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, siano trasferite alle Province stesse a decorrere dal 1° gennaio 2002.

alle Province ai sensi dell'art. 9, n. 8), dello Statuto, per il concorrere di due elementi: da un lato, la sussistenza di una competenza esclusiva statale in un ambito materiale molto esteso quale quello dell'industria, che finiva per assorbire anche attività astrattamente riconducibili, quanto allo scopo, all'incremento della produzione industriale; dall'altro, la possibilità di far valere la clausola dell'interesse nazionale che, ugualmente, giustificava l'avocazione allo Stato di ogni disciplina di incentivi industriali ogni qualvolta i limiti territoriali fossero considerati ostativi rispetto alla realizzazione di obiettivi generali.

La riforma del Titolo V, ed il ricorso alla "clausola di maggior favore" dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, hanno modificato fortemente il quadro fin qui delineato. La materia « industria », infatti, spetta ora alla competenza legislativa residuale delle Regioni ordinarie, non essendo contemplata negli elenchi dell'art. 117 Cost. La maggiore ampiezza di tale materia rispetto a quella enumerata nell'art. 9, n. 8), dello Statuto, conduce a ritenere che anche in tale ambito si applichi alle Province autonome la disciplina più favorevole derivante dal nuovo art. 117 Cost. Tuttavia, è pur vero che all'esito del rovesciamento della clausola enumerativa, la stessa materia « industria » risulta limitata rispetto alla sua estensione originaria e fortemente condizionata da altri titoli competenziali attribuiti allo Stato (45): si pensi ad esempio alla « tutela della concorrenza » (competenza statale finalistica, di cui all'art. 117, co. 2, lett. e), Cost.) o al « sostegno all'innovazione per i settori produttivi » (materia rientrante tra quelle di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost.).

8.1. *Gli interventi legislativi provinciali per l'incremento della produzione industriale.*

Come già accennato, l'esercizio della potestà legislativa provinciale in materia di incremento della produzione industriale si caratterizza per una forte

(45) Sui confini di tale ambito materiale dopo la riforma del Titolo V cfr. L. PIROZZI, *Industria*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, cit., 237 ss., dove si osserva, tra l'altro, come il significato della locuzione « industria » non coincida « con quello ampio e generale di "attività produttive" o "sviluppo economico" »: all'interno di essa, infatti, finiscono col collocarsi « soltanto quelle attività imprenditoriali finalizzate alla lavorazione e alla trasformazione di materie prime, allo scambio di beni anche immateriali, nonché alla erogazione e allo scambio dei servizi volti a sostenerle, purché si tratti di attività che non siano con maggiore proprietà inquadrabili all'interno di altre materie elencate nell'art. 117 Cost. ed assegnate alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente, ovvero di altre materie che, pur non nominate, abbiano le caratteristiche per poter essere ricondotte alla competenza residuale delle Regioni (tra cui, ad es., agricoltura, artigianato, commercio) ». Sulla estensione della materia « industria » v. anche G. SAPUTELLI, *Lo Stato regionale italiano e il riparto di competenze in materia di attività produttive e sviluppo economico, tra devoluzione e accentramento*, in *federalismi.it*, 22, 2017, 1 ss., spec. 28 ss.

contiguità con altri ambiti materiali collegati al variegato settore degli interventi a favore dello sviluppo imprenditoriale. Gli interventi legislativi provinciali riconducibili a tale materia sono perciò frequentemente inseriti in provvedimenti normativi dalla portata più ampia, volti a favorire, più in generale, lo sviluppo economico e imprenditoriale, non concernendo dunque la sola produzione *industriale* in senso stretto. Nondimeno, è possibile individuare alcune leggi provinciali relative al macrosettore delle attività produttive che sono espressione (anche) della competenza in materia di incremento della produzione industriale.

Per la Provincia di Trento, tra gli interventi dal carattere più organico e dalla portata più generale, a venire in rilievo è anzitutto la recente l.p. n. 6 del 2023 (Legge provinciale sugli interventi a favore dell'economia 2023 — Interventi a sostegno del sistema economico trentino), che individua tra i suoi obiettivi quelli di consolidare, accrescere e diversificare la base produttiva provinciale; di favorire l'avvio di nuova imprenditorialità; di migliorare la produttività e la competitività; di sostenere la ricerca e i processi d'innovazione, trasformazione tecnologica e digitale; di rafforzare l'imprenditoria giovanile e femminile. A tal fine, sono previsti una serie di strumenti agevolatori attraverso contributi di varia natura e servizi rivolti alle imprese, concessioni di garanzie, finanziamenti agevolati, anche nella forma del microcredito, agevolazioni fiscali, voucher individuali per l'acquisizione di servizi. Prima di questo recente intervento, la disciplina generale in materia era invece contenuta nella l.p. n. 6 del 1999, c.d. legge provinciale sugli incentivi alle imprese, ad oggi in buona parte abrogata (46). Ancora, tra gli interventi antecedenti alla riforma del Titolo V tuttora in vigore, sia pure solo parzialmente, possono annoverarsi, tra l'altro, la l.p. n. 18 del 1993, sempre in tema di politiche di incentivazione delle attività economiche, e la l.p. n. 13 del 1973, il cui art. 8-*bis*, unico ancora in vigore, regola l'erogazione di finanziamenti da parte di Cassa del Trentino S.p.A. Qualche disposizione si ritrova infine anche nella l.p. n. 3 del 2020, adottata nel periodo pandemico, attraverso la quale sono stanziare somme a titolo di contributi straordinari a favore degli operatori economici.

Per quanto concerne la Provincia di Bolzano, invece, la principale normativa di carattere generale in materia è la risalente l.p. n. 4 del 1997 (Interventi della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige per il sostegno dell'economia),

(46) Tale legge provinciale è stata modificata dalla successiva l.p. n. 12 del 2011 e, come detto, risulta ora parzialmente abrogata dalla citata l.p. n. 6 del 2023 (si v., tuttavia, la disposizione transitoria contenuta nell'art. 31, co. 2, di quest'ultima). A rimanere in vigore, per quanto qui di interesse, sono norme concernenti, tra l'altro, l'istituzione di un « comitato per gli incentivi alle imprese » quale organo tecnico-consultivo della Giunta provinciale (art. 15-*bis*) ed alcune iniziative per il sostegno delle imprese sui mercati (art. 23).

più volte modificata ed integrata, che provvede alla promozione industriale tramite la concessione di aiuti nella forma di contributi a fondo perduto, agevolazioni in conto interessi, mutui agevolati. Sono previsti, tra gli altri, interventi per il sostegno di investimenti aziendali, interventi a favore degli investimenti ecologico-ambientali e interventi per il sostegno della ricerca e dello sviluppo. In quest'ultimo ambito è poi intervenuta, dopo la riforma del Titolo V, la l.p. n. 14 del 2006 (Ricerca e innovazione), che all'art. 1 — così come novellato dalla l.p. n. 5 del 2011 — individua « nella scienza, nella ricerca, nello sviluppo tecnologico e nell'innovazione un importante motore per uno sviluppo sostenibile e sociale e per migliorare la competitività e l'attrattività del territorio, con particolare riguardo alle PMI », prevedendo tra l'altro specifiche azioni di promozione dell'innovazione e strumenti di incentivazione imprenditoriale. Tra gli interventi successivi al 2001 si segnalano, infine, la l.p. n. 8 del 2007, recante l'ordinamento delle imprese industriali, e la l.p. n. 41 del 2012, che promuove « i processi di crescita e di aggregazione delle cooperative e dei consorzi di garanzia fidi » al fine di agevolare l'accesso delle imprese al credito (art. 1).

9. *Acque pubbliche.*

9.1. *La legislazione nella Provincia autonoma di Trento.*

La competenza in materia di acque pubbliche è stata esercitata in modo omogeneo dalla Provincia autonoma di Trento con l'approvazione della l.p. n. 18 del 1976 (Norme in materia di acque pubbliche, opere idrauliche e relativi servizi provinciali), c.d. legge provinciale sulle acque pubbliche. Tale legge disciplina l'esercizio da parte della Provincia autonoma delle funzioni che riguardano la titolarità del demanio idrico provinciale.

Le attività e gli interventi previsti devono essere svolti in armonia con quanto previsto dal piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche (art. 14 dello Statuto speciale). La Provincia di Trento deve altresì provvedere alla sistemazione idraulica e forestale degli ambiti di competenza definiti dall'art. 3, co. 2, della medesima legge e fermo quanto previsto dalla l.p. n. 11 del 2007 (Governo del territorio forestale e montano, dei corsi d'acqua e delle aree protette), c.d. legge provinciale sulle foreste e sulla protezione della natura.

Per assicurare la disciplina della polizia idraulica e della gestione del demanio idrico, la legge provinciale sulle acque pubbliche, si applica ai corsi d'acqua, ai laghi e ai ghiacciai iscritti nell'elenco delle acque pubbliche o

intavolati al demanio idrico provinciale, con esclusione delle sorgenti non costituenti origine di un corso d'acqua. Per origine di un corso d'acqua si considerano, di norma, gli affluenti che affluiscono allo stesso corso d'acqua posti a monte del primo affluente iscritto con numero separato nell'elenco delle acque pubbliche e cartograficamente individuati nel reticolo idrografico di competenza provinciale riportato nei piani forestali e montani previsti dalla l.p. n. 11 del 2007; eventuali eccezioni sono individuate motivatamente nel provvedimento di iscrizione nell'elenco delle acque pubbliche.

Pur rimanendo invariata la competenza dei consorzi di bonifica riguardo alle opere idrauliche all'interno dei comprensori di bonifica di prima categoria, la Provincia autonoma si riserva il potere di intervenire nell'ambito dell'attuazione di programmi di sistemazione idraulica e idraulico-forestale di bacino per la ristrutturazione o realizzazione di opere idrauliche, principalmente destinate al deflusso delle acque meteoriche provenienti dalle aree circostanti.

9.2. *La legislazione nella Provincia autonoma di Bolzano.*

La Provincia autonoma di Bolzano, invece, ha esercitato la potestà in materia di acque pubbliche con una pluralità di leggi. Si sono succeduti diversi interventi legislativi, che allo stato risultano tutti vigenti, che vengono indicati di seguito in ordine cronologico di prima approvazione: 1) la l.p. n. 21 del 1990 (Disciplina degli sbarramenti di ritenuta e degli invasi di acque pubbliche e private); 2) la l.p. n. 81 del 2002 (Disposizioni sulle acque); 3) la l.p. n. 7 del 2005 (Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche); 4) la l.p. n. 2 del 2015 (Disciplina delle piccole e medie derivazioni d'acqua per la produzione di energia elettrica); 5) la l.p. n. 20 del 2023 (Disciplina dell'assegnazione di concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico).

La l.p. n. 21 del 1990 disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative spettanti alla Provincia autonoma in materia di sicurezza degli sbarramenti di ritenuta (dighe e traverse), che non superano i 15 metri di altezza e che determinano un invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi, compresi gli invasi costituenti pertinenze di miniere o di cave o di quelli appartenenti al demanio idrico provinciale, escluse comunque le grandi derivazioni rientranti nella competenza statale. Le funzioni amministrative relative agli sbarramenti di ritenuta che determinano un invaso inferiore a 5000 metri cubi vengono delegate, ai sensi dell'art. 18, co. 2, del d.P.R. n. 670 del 1972.

La l.p. n. 81 del 2002 disciplina l'utilizzazione e la tutela delle acque della Provincia autonoma, al fine di conseguire quattro finalità: 1) prevenire e ridurre l'inquinamento e attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati; 2) conseguire

il miglioramento dello stato delle acque ed adeguate protezioni di quelle destinate a particolari usi; 3) perseguire usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche, con priorità per quelle potabili; 4) mantenere la capacità naturale di autodepurazione dei corpi idrici nonché la loro capacità di sostenere comunità animali e vegetali ampie e ben diversificate. La legge, poi, ripartisce i compiti della Provincia (art. 3) e i compiti dei Comuni (art. 4). L'art. 5, infine, istituisce il servizio integrato di fognatura e depurazione.

La l.p. n. 7 del 2005 disciplina l'utilizzazione delle acque pubbliche in conformità al Piano di Tutela delle Acque, di cui all'art. 27 della citata l.p. n. 8 del 2002, e al Piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche, di cui all'art. 14 del d.P.R. n. 670 del 1972.

La l.p. n. 2 del 2015 detta le norme per la disciplina delle piccole e medie (47) derivazioni di acque pubbliche per la produzione di energia elettrica mediante impianti con una potenza nominale media annua inferiore a 3.000 kW, in conformità al Piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche di cui all'art. 14 del d.P.R. n. 670 del 1972, del Piano di tutela delle acque di cui all'art. 27 della l.p. n. 8 del 2002, e nel rispetto dei principi della libera concorrenza, della libertà di stabilimento, della trasparenza, della non discriminazione, dell'assenza di qualsiasi conflitto di interessi, nonché un uso più efficiente delle risorse.

La l.p. n. 20 del 2023, infine, determina l'assegnazione di concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, in attuazione dell'art. 13 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale. Le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico sono quelle con potenza nominale media annua uguale o superiore a 3.000 kilowatt (kW).

La legge detta norme per regolare diversi aspetti: *a)* le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare le norme procedurali per lo svolgimento delle gare, i termini di indizione delle stesse, i criteri di ammissione e di aggiudicazione, i requisiti finanziari, organizzativi e tecnici dei partecipanti; *b)* la durata delle concessioni; *c)* i criteri per la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo e la valorizzazione del demanio idrico e dei beni patrimoniali costituiti dagli impianti afferenti alle grandi derivazioni idroelet-

(47) Ai sensi della stessa legge per piccoli impianti per la produzione di energia idroelettrica si intendono gli impianti con una potenza nominale media annua minore o uguale a 220 kW. Per medi impianti per la produzione di energia elettrica si intendono gli impianti con una potenza nominale media annua superiore a 220 kW e minore a 3.000 kW.

triche; *d*) i parametri di sviluppo degli impianti; *e*) le modalità di valutazione degli aspetti paesaggistici e di impatto ambientale, determinando le conseguenti misure di mitigazione e compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario; *f*) l'uso e la valorizzazione dei beni in concessione.

10. *La legislazione provinciale in materia di « igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera ».*

La materia « igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera », che l'art. 9, n. 10), dello Statuto di autonomia attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Province autonome, è stata oggetto di una cospicua disciplina legislativa da parte degli enti provinciali, attraverso l'adozione di leggi di sistema relative ai servizi sanitari erogati nei rispettivi territori, su cui si innestano ulteriori provvedimenti concernenti taluni profili settoriali dell'attività di tutela della salute in ambito provinciale.

In entrambi gli ordinamenti provinciali si è optato per un modello di organizzazione dei servizi sanitari non troppo distante da quello delineato a livello nazionale; il profilo di maggiore differenziazione rispetto a quest'ultimo, sul piano delle competenze esercitabili in materia sanitaria, deriva dal sistema di finanziamento della spesa sanitaria, giacché le Province autonome provvedono al finanziamento del servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato (*ex art. 34, co. 3, l. n. 724 del 1994*), con conseguenze rilevanti più volte rimarcate dalla giurisprudenza costituzionale (v. *infra*, par. 10.1) (48).

Nella Provincia di Trento la disciplina sanitaria generale è contenuta nella l.p. n. 16 del 2010 (Tutela della salute in Provincia di Trento), oggetto di modificazioni e aggiornamenti successivi (i più recenti dei quali sono quelli operati dalla l.p. n. 9 del 2024), normativa che ha sostituito la precedente l.p. n. 10 del 1993 (49). Nella Provincia di Bolzano, invece, la disciplina organica di

(48) Per un quadro completo dell'effettiva consistenza della *specialità* regionale in materia sanitaria, anche con riferimento alle competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano, v. R. BALDUZZI, D. PARIS, *La specialità che c'è, ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2018, 155 ss., nonché M. COSULICH, *Le sanità regionali "speciali"*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, Bologna, 2016, 43 ss., spec. 68 s.

(49) Sulle specificità del sistema sanitario provinciale trentino dopo la riforma del Titolo V, cfr. M. COSULICH, *I servizi sanitari regionali a due anni dalla riforma costituzionale. Il Trentino*, in R. BALDUZZI (a cura di), *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenza di sistema*, Milano, 2005, 135 ss.

riferimento è dettata dalla l.p. n. 7 del 2001 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale) e dalla l.p. n. 3 del 2017 (Struttura organizzativa del Servizio sanitario provinciale).

In base alla normativa richiamata, il sistema sanitario provinciale trentino è caratterizzato dalla previsione di un'unica azienda sanitaria, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento, un ente strumentale della Provincia autonoma dotato, come tutte le ASL, di autonomia imprenditoriale e di personalità giuridica di diritto pubblico. La Provincia trentina ha inoltre optato per un modello integrato, in cui le prestazioni sanitarie sono erogate dall'Azienda Sanitaria tramite i propri presidi e strutture, mentre non è previsto lo scorporo di Aziende ospedaliere. Le prestazioni sanitarie gravanti sul sistema pubblico possono poi essere fornite anche da altri operatori pubblici o privati accreditati, previa però stipula di accordi o contratti: le autorizzazioni sono di competenza dell'amministrazione provinciale o comunale a seconda del tipo di struttura; l'accreditamento spetta invece alla Provincia.

Similmente, anche la Provincia di Bolzano ha optato per il modello integrato, in cui le prestazioni sanitarie sono erogate dall'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige o da altri operatori pubblici o privati accreditati; il sistema di accreditamento riprende però più fedelmente il modello nazionale, per cui competente in materia di autorizzazioni e accreditamento è sempre l'amministrazione provinciale.

Inoltre, entrambe le Province autonome sono attualmente impegnate nell'attuazione della Missione « Salute » del PNRR (50) e, conseguentemente, della riforma dell'assistenza sanitaria territoriale tracciata dal d.m. n. 77 del 2022, a sua volta attuativo del Piano. In questa direzione, nella Provincia di Trento riveste particolare rilievo l'adozione del « Macro-modello organizzativo per lo sviluppo della rete dell'assistenza territoriale del servizio sanitario provinciale », approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 223 del 2023, cui ha fatto seguito l'« Atto di programmazione dell'assistenza territoriale » che lo stesso organo ha licenziato con deliberazione n. 1507 del 2023. Per quanto concerne la Provincia di Bolzano, il percorso attuativo del d.m. n. 77 del 2022 ha avuto avvio con la deliberazione della Giunta provinciale n. 907 del 2022, la quale, nel recepire il contenuto del decreto ministeriale, ha approvato sia le linee di indirizzo del modello organizzativo della rinnovata assistenza territoriale, sia

(50) Sull'attuazione della Missione « Salute » del PNRR da parte delle Province autonome di Trento e Bolzano v., rispettivamente, V. DESANTIS, *L'attuazione della missione n. 6 nella Provincia autonoma di Trento*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2023, 355 ss., e E. AURELI, *L'attuazione della Missione Salute del PNRR nella Provincia autonoma di Bolzano: un avvio promettente*, *ivi*, 335 ss.

i requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi delle strutture previste dalla riforma.

- 10.1. *Le competenze provinciali dopo l'ingresso della « tutela della salute » nell'art. 117, co. 3, Cost.: la giurisprudenza costituzionale sull'applicazione in materia sanitaria dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.*

Dal punto di vista ordinamentale, il contenuto e l'ampiezza della previsione statutaria relativa a « igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera » possono essere anzitutto ricavati dal d.P.R. n. 474 del 1975 (Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), come modificato e integrato dal d.P.R. n. 197 del 1980 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474) e dal d.lgs. n. 267 del 1992 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate); il sistema normativo di riferimento si completa poi col d.lgs. n. 252 del 2010 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni in materia di assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati negli istituti penitenziari). In particolare, l'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, tenuto conto dei potenziali profili di contatto e sovrapposizione della materia in esame con la materia « ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri » attribuita alla competenza primaria regionale (*ex art. 4, n. 7*), dello Statuto), dispone che la Regione Trentino-Alto Adige « disciplina il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari », mentre « alle Province autonome competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari ». Viene altresì precisato che le Province autonome, nell'esercizio di tali potestà, « devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria », e che « le competenze provinciali relative allo stato giuridico ed economico del personale addetto alle istituzioni ed enti di cui al secondo co. sono esercitate nei limiti previsti dallo Statuto ».

Nel complesso, come rilevato anche dalla giurisprudenza costituzionale intervenuta in merito, la materia attribuita alla competenza provinciale appare senz'altro di più ampia portata rispetto al contiguo ambito affidato alla potestà regionale, giacché rientra nella prima tutto quanto risulti strettamente inerente all'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, alle condizioni

per la fruizione delle prestazioni sanitarie erogate; ricade invece nell'« ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri » la sola disciplina dei modelli organizzativi (in tal senso, Corte cost., sent. n. 50 del 2007, in materia di attività libero-professionale extra-muraria da parte del personale del ruolo sanitario, nonché sent. n. 80 del 2007, in relazione all'esercizio di poteri di controllo sulle liste d'attesa) (51). La stessa giurisprudenza costituzionale, inoltre, già prima della riforma del Titolo V, ha espressamente ricondotto alla competenza provinciale su « igiene a sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera », la disciplina di una serie di profili, quali le norme in ordine alla nomina e revoca dei dirigenti sanitari (sent. n. 373 del 1995); la prevenzione dell'inquinamento atmosferico al fine di tutelare la salute dei cittadini (sentt. nn. 154 del 1977 e 699 del 1988), la qualità delle acque di balneazione (sent. n. 305 del 1988) e delle acque potabili (sent. n. 306 del 1988), la realizzazione di strutture sanitarie oncologiche e palliative (sent. n. 272 del 2001).

A seguito della l. cost. n. 3 del 2001, la pur estesa competenza statutariamente attribuita alle Province autonome in tema di « igiene a sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera », si è dovuta necessariamente confrontare con l'ampiezza della materia « tutela della salute », annoverata tra quelle di legislazione concorrente per le Regioni a Statuto ordinario *ex art. 117, co. 3, Cost.* Il più vasto raggio d'azione di quest'ultima materia, infatti, è idoneo a innescare l'operatività della c.d. « clausola di maggior favore », con conseguente assegnazione alle Province della medesima potestà attribuita al riguardo agli enti regionali ordinari (52). In questo senso, la giurisprudenza costituzionale ha ben presto ritenuto (sin dalla sent. n. 134 del 2006, riguardante il procedimento per la determinazione dei LEA) che la competenza sulla « tutela della salute » assicuri un ambito più largo di autonomia rispetto a quello garantito dall'art. 9, n. 10, dello Statuto, riconoscendo pertanto l'applicazione della clausola di salvaguardia a beneficio delle Province autonome (53).

(51) Sulla competenza primaria della Regione in materia di « ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri », nell'ambito del più generale processo di *atrofizzazione* della Regione trentino-altoatesina a favore delle Province autonome, anche in relazione all'inapplicabilità (formale) della « clausola di maggior favore » a tale materia dopo la riforma del Titolo V, cfr. M. COSULICH, *Sanità speciali e sanità differenziate*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2020, 199 ss., spec. 206.

(52) Sull'ampiezza della materia « tutela della salute » inclusa nell'elenco del novellato art. 117, co. 3, Cost., e sulla relativa giurisprudenza costituzionale, anche con riferimento alle competenze in materia sanitaria riconosciute negli Statuti speciali, v., se si vuole, D. MORANA, *Tutela della salute*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, cit., 583 ss.

(53) L'orientamento secondo cui la materia « tutela della salute » ricomprende in sé e supera quella statutaria relativa a « igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera » è costante nella giurisprudenza costituzionale ed è stato ribadito in numerose decisioni, tra

Le ragioni che sorreggono questa conclusione poggiano, oltre che sul dato di tenore letterale relativo al contenuto della materia, sul più favorevole regime cui è sottoposta la competenza concorrente *ex art. 117, co. 3, Cost.* rispetto a quella statutaria: in base alla prima, infatti, il legislatore statale non è legittimato ad adottare norme di dettaglio in materia nemmeno per il perseguimento dell'interesse nazionale, come invece sarebbe possibile ai sensi dell'art. 9 Statuto (in tal senso, si v. Corte cost., sent. n. 373 del 1995, già citata).

In sostanza, le Province hanno competenza a legiferare in ambito sanitario negli stessi termini delle Regioni a Statuto ordinario (54). Questo comporta, tuttavia, che esse incontreranno pure i medesimi "limiti impliciti" che vincolano gli enti regionali ai sensi del novellato Titolo V della Costituzione, soprattutto per quanto concerne la legislazione esclusiva dello Stato in materie c.d. trasversali o finalistiche (55).

Peraltro, continua a residuare una limitata ma rilevante differenza tra la competenza provinciale in ambito sanitario e quella regionale ordinaria: a differenza delle Regioni, infatti, le Province autonome, nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia, non sottostanno ai principi statali di coordinamento della finanza pubblica. La legislazione statale non può quindi

le quali sent. n. 162 del 2007 sulle prestazioni aventi ad oggetto i LEA; sent. n. 371 del 2008 in tema di esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria dei sanitari; sent. n. 125 del 2015 sulla riduzione dei posti letto ospedalieri; sent. n. 126 del 2017, in materia di formazione professionale dei medici generali; sent. n. 231 del 2017, ancora su riduzione dei posti letto ospedalieri e orario di lavoro del personale sanitario (sulla quale cfr. D. SERVETTI, *Livelli essenziali, standard ospedalieri e riduzione dei posti letto: note a margine della sent. della Corte n. 231 del 2017, rileggendo la n. 125 del 2015*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2018, 59 ss., anche per ulteriori pronunce concernenti le competenze delle Province autonome in materia sanitaria); sent. n. 174 del 2020 sull'affidamento di incarichi individuali a personale medico specialistico. In ambito sanitario, dunque, «la Provincia autonoma legifera esercitando la competenza concorrente relativamente alla "tutela della salute" di cui all'art. 117, comma 3, Cost., in quanto materialmente più ampia dell'"igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera" (art. 9, comma 1, n. 10, St.)»: così M. COSULICH, E. HAPPACHER, *Le materie di competenza legislativa provinciale*, cit., 229.

(54) Osserva a tale riguardo M. COSULICH, *Sanità speciali e sanità differenziate*, cit., 207, come l'assenza di differenziazioni significative da parte delle norme di attuazione degli Statuti speciali rispetto alla disciplina nazionale in materia sanitaria trovi tuttavia un'eccezione nelle norme di attuazione dello Statuto trentino-altoatesino che, con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, hanno previsto in ambito sanitario peculiari forme di tutela della minoranza germanofona e dell'uso della lingua tedesca.

(55) Si pensi in particolare alla competenza statale in tema di determinazione dei LEA *ex art. 117, co. 2, lett. m)*, Cost. (su cui v., tra le altre, le già menzionate sentenze della Corte costituzionale nn. 134 del 2006, 162 del 2007 e 231 del 2017), a quella riguardante la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. (in proposito, v. Corte cost., sent. n. 62 del 2008 sulla gestione dei rifiuti), e a quella relativa alla profilassi internazionale *ex art. 117, co. 2, lett. g)*, Cost. (su cui v. Corte cost., sentt. nn. 164 del 2022 e 54 del 2024).

imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province autonome, considerato che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, il quale si sostiene totalmente con entrate provinciali secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 34, co. 3, della l. n. 724 del 1994 (56).

Nel riconoscere l'attribuzione provinciale in materia di « tutela della salute » *ex art.* 10 della l. cost. n. 3 del 2001, la Corte costituzionale ha affermato, ad esempio, la competenza della Provincia autonoma a disciplinare l'organizzazione della dirigenza sanitaria (sentt. nn. 9 e 139 del 2022), fatta eccezione per l'introduzione di nuove figure professionali sanitarie (sent. n. 449 del 2006); a dettare norme in tema di organizzazione e assegnazione dei servizi farmaceutici (sent. n. 255 del 2013); a regolare la polizia veterinaria (sent. n. 222 del 2006, in cui tuttavia si precisa che la protezione dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi rientra nella competenza esclusiva statale in materia di « ordine pubblico e sicurezza »). La stessa Corte ha invece escluso che la Provincia, avvalendosi della competenza in tema di « tutela della salute », possa introdurre norme riguardanti il consenso informato (sent. n. 253 del 2009, che riconduce la disciplina dei soggetti legittimati al rilascio di tale consenso ai principi fondamentali di spettanza statale) o regolamentare il divieto di fumo in modo alternativo rispetto alla legislazione statale (sent. n. 59 del 2006, in cui anche si qualificano le relative norme come principi fondamentali).

11. *La potestà legislativa concorrente provinciale in materia di « attività sportive e ricreative con i relativi impianti e attrezzature ».*

Per ricostruire il contenuto della materia « attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature », che l'art. 9, n. 11, dello Statuto assegna alla competenza legislativa concorrente delle Province autonome, è opportuno partire da quanto al riguardo precisato dalle relative norme di attuazione. A venire in considerazione è, pertanto, il d.P.R. n. 465 del 1975 (Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature), modificato da ultimo dal d.lgs. n. 147 del 2023 per perseguire, anche in questo settore, una maggiore tutela delle specificità linguistiche.

I primi due artt. del d.P.R. n. 475 del 1975 riconoscono una generale attribuzione delle funzioni precedentemente esercitate in materia dallo Stato

(56) La giurisprudenza costituzionale in questo senso è, ancora una volta, costante: v., ad es., sentt. nn. 341 del 2009, 125 del 2015, 231 del 2017, 174 del 2020.

alle Province autonome, in linea con l'art. 16 dello Statuto; peraltro, viene specificato che « resta ferma la competenza del CONI e delle relative federazioni sportive affiliate alle federazioni internazionali limitatamente alle attività competitive programmate che sono disciplinate dall'ordinamento sportivo internazionale ». Benché le disposizioni appena menzionate non facciano direttamente riferimento alla funzione legislativa, l'esplicito richiamo all'art. 16 dello Statuto (che impone l'acquisizione da parte delle Province della funzione amministrativa nelle stesse materie in cui sono competenti a legiferare) consente di trarre da esse utili indicazioni per individuare il contenuto della materia « attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature ». Da una lettura sistematica di tali norme, dunque, può desumersi che attraverso l'attribuzione statutaria della materia in esame vengono affidate « all'autonomia legislativa provinciale la disciplina e la programmazione delle attività sportive, agonistiche e non, che non hanno un carattere programmato e non sono regolate dall'ordinamento sportivo internazionale », come chiarito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 517 del 1987. Nella stessa pronuncia viene pure precisato che lo svolgimento di campionati di qualsivoglia disciplina sportiva non ricade automaticamente nell'interesse nazionale: la relativa competenza, anche in ordine alla realizzazione dei connessi impianti, non può perciò essere *de plano* riconosciuta in capo allo Stato.

Alla luce dello Statuto e delle norme d'attuazione, così come interpretate dalla giurisprudenza costituzionale, deve quindi ritenersi che la competenza legislativa concorrente di cui si parla ricomprende le attività sportive sia agonistiche che non agonistiche, purché non si tratti di « competizioni programmate » di sport agonistici regolati (non semplicemente riconosciuti) dall'ordinamento sportivo internazionale: in quest'ultimo caso, infatti, la competenza spetta alla dimensione statale per mezzo del CONI. Per « competizione programmata » va intesa, secondo la citata sent. n. 517 del 1987, una competizione che non sia occasionata « da particolari circostanze o da particolari momenti ».

Nell'esercizio di questa competenza, alla Provincia spetta sia la disciplina e la programmazione delle attività sportive sia la regolazione degli interventi relativi agli impianti e alle attrezzature, anche in relazione al loro finanziamento (in questo senso, Corte cost., sent. n. 834 del 1988). Sotto quest'ultimo profilo, invero, bisogna aggiungere che nella stessa giurisprudenza costituzionale non è stata considerata illegittima una legge statale che, prevedendo un finanziamento per la realizzazione di strutture sportive, lasciava tuttavia alle Province autonome il potere di programmare gli interventi da realizzare (v. Corte cost., sent. n. 1111 del 1988).

La Corte costituzionale ha poi ritenuto, secondo un'interpretazione del dato letterale non esente da opinabilità, che l'espressione « attività sportive e ricreative » rappresenti un'« endiadi », rischiando in tal modo di appiattire la componente ricreativa su quella sportiva (così sentt. nn. 206 e 207 del 1985). I due profili della competenza, in realtà, appaiono distinti e dotati di un loro autonomo raggio di azione. In questo senso, del resto, si è orientata la Provincia di Bolzano che attraverso ad esempio la l.p. n. 22 del 1983, richiamando il d.P.R. n. 475 del 1975, mira a promuovere le attività del tempo libero, distinguendole da quelle specificatamente culturali e sportive disciplinate da apposite leggi. Quanto alla legislazione trentina, specifici profili inerenti alle attività ricreative sono disciplinati in vari atti normativi, tra i quali si segnala in particolare la l.p. n. 10 del 2001, in tema di agricoltura sociale, che si occupa anche della componente ricreativa di una serie di attività (fattoria sociale, ititurismo, enoturismo ecc.).

Anche per la materia « attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature » è necessario verificare se il nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni ordinarie introdotto con la revisione costituzionale del 2001, e in particolare la previsione della materia « ordinamento sportivo » tra quelle di competenza concorrente *ex art. 117, co. 3, Cost. (57)*, abbia determinato un margine di intervento più ampio rispetto a quello consentito alle Province autonome dalla norma statutaria, con conseguente attivazione della « clausola di maggior favore ».

In merito, va anzitutto osservato che, nonostante l'apparente carattere dilatato della locuzione, esulano dalla materia « ordinamento sportivo » le regole e i codici di comportamento dei giochi e delle competizioni, il loro svolgimento secondo le direttive di norme sportive internazionali, come pure la disciplina dell'ammissione alle associazioni sportive che si inseriscono in questo quadro: tutti aspetti che rientrano nella sfera di autonomia degli enti appartenenti all'ordinamento sportivo, nazionale e internazionale (58). Detratti questi profili, ciò che ricade nella materia è essenzialmente la promozione e la programmazione di attività sportive, nonché la disciplina degli aspetti strumentali al loro svolgimento. In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare che « non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle

(57) Sull'ingresso dell'« ordinamento sportivo » tra le materie di competenza concorrente v., tra gli altri, M. MANCINI, *Il riparto delle competenze relative allo "sport" dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Le Regioni*, 5, 2010, 1049 ss., nonché, più di recente, A. STERPA, *La partita tra Stato e Regioni nell'« ordinamento sportivo »*, in *Riv. dir. sport.*, 2, 2017, 258 ss.

(58) Cfr., al riguardo, L. PIROZZI, *Ordinamento sportivo*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, cit., 347 ss.

attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, terzo co., della Costituzione » (sent. n. 424 del 2004) (59).

Ricostruita in questi termini, l'estensione coperta dalla materia « ordinamento sportivo » non pare discostarsi significativamente da quella definita dall'attribuzione statutaria in tema di « attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature ». Pertanto, non sembra che l'operatività della “clausola di maggior favore” abbia ragione di manifestarsi, se non in relazione alla applicabilità del limite degli interessi nazionali cui la potestà legislativa provinciale *ex art. 9, n. 11, dello Statuto* è assoggettata.

Per quanto infine concerne la legislazione prodotta nell'esercizio della competenza in ambito sportivo, di particolare interesse per la Provincia di Trento è la l.p. n. 4 del 2016 (Promozione dello sport e dell'associazionismo sportivo trentino). Tale atto normativo si occupa, tra l'altro, di promuovere lo sport in Trentino, agonistico e non agonistico, di incentivare l'educazione motoria e di disciplinare gli impianti e le attrezzature. Con riguardo alla Provincia di Bolzano, sul piano prettamente legislativo l'attività degli ultimi anni ha principalmente riguardato le Olimpiadi invernali del 2026, mentre gli interventi più risalenti si indirizzano soltanto verso singoli aspetti del settore.

(59) Sulla pronuncia cfr., tra gli altri, M.F. SERRA, *Ordinamento sportivo e autonomia regionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2020, 1 ss., spec. 13.

BIBLIOGRAFIA

I numeri delle pagine sono citati esclusivamente nelle note a piè di pagina

- ANGELINI F., *Quando non bastano le “regole del gioco” la Corte fa “ordine”. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011*, in *Riv. AIC*, 1, 2012.
- AURELI E., *L’attuazione della Missione Salute del PNRR nella Provincia autonoma di Bolzano: un avvio promettente*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2023.
- BALDUZZI R., PARIS D., *La specialità che c’è, ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2018.
- BIFULCO R., *I giochi pubblici tra Stato e Regioni*, (11 giugno 2015), in *www.confrontico-stituzionali.eu*
- BONETTI P., *L’ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2011.
- CASSATELLA A., *La liberalizzazione del commercio e i suoi attuali limiti*, in *Giur. it.*, 4, 2014.
- COSULICH M., *Sanità speciali e sanità differenziate*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2020.
- COSULICH M., *Le sanità regionali “speciali”*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, Bologna, 2016.
- COSULICH M., *I servizi sanitari regionali a due anni dalla riforma costituzionale. Il Trentino*, in BALDUZZI R. (a cura di), *I servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenza di sistema*, Milano, 2005.
- COSULICH M., HAPPACHER E., *Le materie di competenza legislativa provinciale*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024.
- DESANTIS V., *L’attuazione della missione n. 6 nella Provincia autonoma di Trento*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2023.
- GUELLA F., *La disciplina del sistema scolastico nelle autonomie speciali con “piccole” minoranze, tra plurilinguismi e diritto allo studio in “lingua propria”*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2016.
- MANCINI M., *Il riparto delle competenze relative allo “sport” dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Le Regioni*, 5, 2010.
- MORANA D., *Tutela della salute*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015.
- PAGLIARIN C., PERATHONER C., *L’autonomia speciale dell’Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Un’autonomia speciale tra impegni di diritto internazionale pubblico e una tutela moderna delle minoranze linguistiche*, Napoli, 2025.
- PAJNO S., *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuove autonomie*, 3, 2018.
- PIROZZI L., *Industria*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015.

- PIROZZI L., *Ordinamento sportivo*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015.
- PIROZZI L., *Polizia amministrativa locale*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015.
- PRINCIPATO L., *Commercio e commercio con l'estero*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015.
- ROCCELLA A., *Le gare automobilistiche su strade ordinarie nel Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni*, 1988.
- ROSINI M., *I 20 anni della "clausola di maggior favore": un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2022.
- SAPUTELLI G., *Lo Stato regionale italiano e il riparto di competenze in materia di attività produttive e sviluppo economico, tra devoluzione e accentramento*, in *federalismi.it*, 22, 2017.
- SERRA M.F., *Ordinamento sportivo e autonomia regionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 3, 2020.
- SERVETTI D., *Livelli essenziali, standard ospedalieri e riduzione dei posti letto: note a margine della sent. della Corte n. 231 del 2017, rileggendo la n. 125 del 2015*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2018.
- SIAS M., *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012.
- STERPA A., *La partita tra Stato e Regioni nell'«ordinamento sportivo»*, in *Riv. dir. sport.*, 2, 2017.