

Peter Bußjäger, Renate Fischler,
Andreas Greiter (Hg.)

nap
new academic press

Grenzüberschreitendes Naturgefahren-
management und regionale Problem-
lösungsmöglichkeiten

Gestione transfrontaliera del rischio
di catastrofi naturali e possibilità di
soluzione a livello regionale

130. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger, Renate Fischler,
Andreas Greiter (Hg.)

Grenzüberschreitendes
Naturgefahrenmanagement
und regionale Problemlösungs-
möglichkeiten

Gestione transfrontaliera
del rischio di catastrofi naturali
e possibilità di soluzione
a livello regionale

Institut für Föderalismus – Schriftenreihe
Band 130

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck

Wissenschaftliche Leitung:
Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht,
Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

**Grenzüberschreitendes
Naturgefahrenmanagement und
regionale Problemlösungs-
möglichkeiten**

**Gestione transfrontaliera del
rischio di catastrofi naturali
e possibilità di soluzione a livello
regionale**

herausgegeben von
Peter Bußjäger / Renate Fischler / Andreas Greiter



new academic press

Zitiervorschlag: *Autor*, [Titel], in: Bußjäger/Fischler/Greiter (Hg), Grenz-
überschreitendes Naturgefahrenmanagement und regio-
nale Problemlösungsmöglichkeiten – Gestione trans-
frontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di
soluzione a livello regionale (2020) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der
Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch
Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des
Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert,
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2020 by new academic press, Wien, Hamburg
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-2182-8

Satz: Dipl.-HTL-Ing. Franz König, BEd, Wien
Druck: Novographic Druck GmbH, Wien

Grußwort

Solidarität ist ein Grundpfeiler unserer nachbarschaftlichen Beziehungen. Und so war und ist es für Tiroler Behörden und Einsatzorganisationen selbstverständlich, dort mitzuhelfen, wo Not an Mann und Frau ist. Unsere Aufgabe in der Politik ist es dabei, die entsprechenden Voraussetzungen für unkomplizierte und vor allem rechtssichere Hilfe zu schaffen. Gespräche mit Beteiligten zeigten in der Vergangenheit jedoch, dass die Rahmenbedingungen diesen Ansprüchen nicht immer gerecht wurden.



Um solche Graubereiche identifizieren zu können, trafen sich am 17. September 2019 Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Gesetzgebung, Verwaltung und von Hilfsorganisationen, um über praktische Ansätze und die rechtliche Situation bei grenzüberschreitenden Kooperationen zu referieren und konkrete Handlungsempfehlungen auszusprechen. Den Rahmen hierfür bot die Konferenz „Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten“ im Rahmen der Tagungsreihe „Science meets Parliaments“ der Europäischen Kommission.

Eine unmittelbare politische Folge dieser Konferenz war ein Leitantrag des gemeinsamen Landtages von Tirol, Südtirol und dem Trentino zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Naturgefahrenmanagement im Oktober 2019. An dessen Umsetzung wird bereits intensiv gearbeitet. Die wissenschaftliche Essenz der qualitätvollen Vorträge und der anschließenden breiten Diskussion findet sich in diesem Werk. Der von *Peter Bußjäger*, *Renate Fischler* und *Andreas Greiter* herausgegebene Tagungsband fasst den fachlichen Austausch umfassend zusammen und bietet eine wertvolle, wissenschaftlich fundierte Basis für politische Entscheidungsträgerinnen und -träger.

Mein herzlicher Dank gilt den Tagungsteilnehmenden, die sich an der vom Land Tirol gemeinsam mit dem Institut für Föderalismus, der Universität Innsbruck sowie der Europäischen Kommission organisierten Konferenz beteiligt und ihre Expertise dort eingebracht haben.

Sonja Ledl-Rossmann
Landtagspräsidentin von Tirol

Saluto

La solidarietà costituisce un pilastro fondamentale dei nostri rapporti di vicinato. E così, per le istituzioni e le organizzazioni di intervento del Tirolo era ed è naturale aiutare laddove sussista una situazione di emergenza. Il nostro compito come politica, nel fare ciò, è quello di creare i relativi presupposti per garantire assistenza in modo semplice e soprattutto sicuro sotto il profilo giuridico. In passato, tuttavia, l'esperienza dei diretti interessati ha evidenziato che le condizioni quadro spesso non soddisfano questo requisito.



Per poter identificare queste zone grigie, il 17 settembre 2019 i rappresentanti del mondo scientifico, legislativo, amministrativo e i membri delle organizzazioni di intervento si sono incontrati per discutere degli approcci pratici e della situazione giuridica riguardante le cooperazioni transfrontaliere, nonché per mettere a punto delle concrete raccomandazioni operative. Tali colloqui sono stati portati avanti nel contesto della conferenza "Gestione transfrontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di soluzione a livello regionale" nell'ambito della rassegna "Science meets Parliaments" della Commissione Europea.

Una delle ricadute politiche immediate di questa conferenza è stata una mozione avanzata nell'ottobre 2019 dalla seduta congiunta delle tre assemblee legislative di Tirolo, Alto Adige e Trentino per il potenziamento della cooperazione transfrontaliera nell'ambito delle calamità naturali, alla cui adozione si sta già lavorando intensamente. La presente opera contiene quella che è l'essenza scientifica degli ottimi interventi e dell'ampio dibattito che ne è seguito. Gli atti del convegno, a cura di Peter Bußjäger, Renate Fischler e Andreas Greiter, rappresentano una sintesi esaustiva di questo scambio tecnico ed offrono una preziosa e solida base scientifica per i decisori politici.

Vorrei esprimere un sentito ringraziamento a tutti i partecipanti per avere preso parte a questa conferenza, organizzata dal Land Tirolo in cooperazione con l'Istituto per il Federalismo, l'Università di Innsbruck e la Commissione Europea, e per avere messo a disposizione il proprio know-how.

Sonja Ledl-Rossmann
La Presidente dell'Assemblea legislativa del Tirolo

Vorwort

„Naturkatastrophen machen an Grenzen nicht halt“ ist ein oft strapazierter Satz, weshalb bei deren Auftreten vor allem ein rasches, reibungsloses und koordiniertes Zusammenwirken der zuständigen Behörden und Hilfsorganisationen dies- und jenseits der Grenze unabdingbar ist.

Aber warum gibt es dann überhaupt noch offene Fragen in diesem Bereich? Sollte in unserem gemeinsamen Europa nicht alles bereits bestens international abgestimmt und geregelt sein?

Dass dem leider nicht so ist, lässt sich etwa am Beispiel eines Notarzthubschraubers verdeutlichen, welcher einen Verletzten von Südtirol über die Staatsgrenze in die Klinik Innsbruck fliegt und dessen Besatzung nach dem geltenden österreichisch-italienischen Abkommen nur aus ÖsterreicherInnen und/oder ItalienerInnen bestehen darf, damit die in diesem Abkommen vorgesehenen administrativen Erleichterungen zur Anwendung kommen. Auch wenn diese Bestimmung im Widerspruch zu geltendem EU-Recht steht, so verdeutlicht sie doch den Handlungsbedarf in vielen grenzübergreifenden Angelegenheiten.

Aber auch am Boden wirft die grenzübergreifende Kooperation von Einsatzkräften im Katastrophenfall eine Reihe von Fragen und Herausforderungen auf, die von der oft unzureichenden Rechtsgrundlage für Not-, Hilfs- und Rettungsmaßnahmen jenseits der Grenze über die mangelnde sozialversicherungsrechtliche Absicherung im Unglücksfall, Fragen der Entgeltfortzahlung und des Verdienstentgangs bis hin zu Fragen der Haftung für verursachte Schäden reichen.

Da gerade im Katastrophenfall rasches und unbürokratisches Handeln erforderlich ist, werden diese Probleme und Hindernisse in der Realität meist pragmatisch überwunden. Solange nichts passiert, funktioniert das auch außerhalb oder sogar gegen geltendes Recht sehr gut. Im Ernstfall kann sich jedoch eine Reihe – und dann zum Teil unangehmer – rechtlicher Fragestellungen und finanzieller Folgen ergeben.

Obwohl Naturgefahren und Naturkatastrophen immer häufiger eine europaweite Dimension aufweisen, verfügt die Europäische Union in diesem Politikbereich bis heute nur über punktuelle Zuständigkeiten, das Gros der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen liegt nach wie vor bei den Mitgliedsstaaten sowie deren Ländern und Gemeinden.

Gerade in Tirol, wo die nächste Landesgrenze an keinem Punkt des Landes mehr als 30 Kilometer entfernt ist, sind grenzübergreifendes

Naturgefahrenmanagement und Katastrophenschutz von immenser Bedeutung. Diese internationale Konferenz am 17. September 2019 bot die Plattform, mit hervorragenden ExpertInnen und TeilnehmerInnen aus den Bereichen Wissenschaft, Gesetzgebung, Verwaltung und Praxis zahlreiche mit dem grenzübergreifenden Naturgefahrenmanagement verbundenen Fragestellungen, aber *auch Best Practices* zu diskutieren und aufeinander abgestimmte Lösungsansätze zu entwickeln.

Ein besonderer Dank gilt den ReferentInnen sowie dem Organisationsteam für die exzellente Durchführung dieser hochkarätigen Konferenz sowie der Europäischen Kommission für die finanzielle Unterstützung.

Die Herausgeber danken außerdem Herrn MMag. Dr. *Mathias Eller* und *Andrea Schaffner* vom Institut für Föderalismus für die Redaktionsassistenten und die technische Betreuung sowie Herrn Dr. *Wolfgang Walluch* und Herrn *Franz König* von der Novographic Druck GmbH für den Satz und die Drucklegung des vorliegenden Bandes.

Innsbruck, im November 2020

Peter Bußjäger
Renate Fischler
Andreas Greiter

Prefazione

“Le calamità naturali non si fermano di fronte ai confini” – questa frase spesso abusata spiega perché, quando esse si verificano, è indispensabile che il coordinamento tra le autorità competenti e le organizzazioni di intervento funzioni, garantendo un’azione rapida e senza intoppi da entrambi i lati del confine.

Ma allora perché ci sono ancora delle questioni aperte a questo riguardo? Nella nostra Europa comune non dovrebbe essere già tutto concertato a livello internazionale e regolamentato in modo ottimale?

Il fatto che purtroppo non sia così è ben esemplificato dall’episodio di un elicottero di emergenza che trasporta un ferito dall’Alto Adige ad una clinica di Innsbruck attraversando il confine di Stato, e il cui equipaggio, secondo l’accordo in vigore tra Italia e Austria, può essere composto soltanto da cittadini austriaci e/o italiani, affinché le agevolazioni amministrative previste da tale accordo possano trovare applicazione. Anche se questa disposizione contravviene al diritto europeo vigente, essa illustra bene l’urgenza di agire su molte questioni transfrontaliere.

Ma anche per quanto riguarda il trasporto via terra, la cooperazione transfrontaliera tra squadre di intervento in caso di calamità solleva una serie di questioni e sfide, che spaziano dalla spesso lacunosa base giuridica che regola gli interventi di emergenza e soccorso al di là dei confini, alla mancanza di garanzie in materia di sicurezza sociale in caso di infortunio, fino alle questioni riguardanti l’indennità di malattia, il mancato guadagno e la responsabilità per i danni causati.

Proprio perché, nel caso di calamità naturali, è necessario agire in modo sollecito e poco burocratico, tali criticità e ostacoli nella realtà vengono di solito superati con un approccio pragmatico, che, fintanto che non succede nulla, funziona molto bene anche al di fuori o addirittura contro alle disposizioni vigenti. In caso di emergenza, tuttavia, ne possono scaturire una serie di questioni di natura giuridica e conseguenze di natura finanziaria – a volte poco piacevoli.

Sebbene le calamità e le catastrofi naturali sempre più spesso tendano ad assumere una dimensione europea, l’Unione Europea in questo ambito politico detiene fino ad oggi soltanto competenze circoscritte, mentre la maggior parte delle competenze legislative ed esecutive spettano agli Stati membri nonché alle loro regioni e comuni.

Proprio in Tirolo, dove il prossimo confine nazionale non dista mai, in nessun punto della regione, più di 30 chilometri, la gestione del rischio di calamità naturali e la protezione dalle catastrofi rivestono un'enorme importanza. Questa conferenza internazionale del 17 settembre 2019 ha fornito la piattaforma per poter discutere, alla presenza di eccellenti esperti e partecipanti dagli ambiti scienza, legislazione, amministrazione e pratica, delle numerose problematiche riguardanti la dimensione transfrontaliera della gestione del rischio di catastrofi naturali, e anche per condividere migliori pratiche e soluzioni concertate.

Un particolare ringraziamento spetta ai relatori e agli organizzatori per l'ottimo lavoro svolto nel realizzare questa conferenza di alto livello, nonché alla Commissione Europea per il supporto finanziario.

I curatori ringraziano inoltre i signori MMag. Dr. *Mathias Eller* e *Andrea Schaffner* dell'Istituto per il Federalismo per avere fornito l'assistenza redazionale e la supervisione tecnica, nonché i signori Dr. *Wolfgang Walluch* e *Franz König* della Novographic Druck GmbH per la composizione e la stampa della presente opera.

Innsbruck, Novembre 2020

Peter Bußjäger
Renate Fischler
Andreas Greiter

Inhalt

Grußwort	V
Saluto	VII
Vorwort	IX
Prefazione	XI
Inhaltsverzeichnis	XIII
Teil 1:	
Beiträge in deutscher Sprache	1
<i>Walter Obwexer</i>	
Internationale und europarechtliche Grundlagen für grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement	3
<i>Lamiss Khakzadeh</i>	
Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten: Rechtliche Situation in Tirol	29
<i>Esther Happacher</i>	
Zivilschutz und Naturgefahrenmanagement: der Rechtsrahmen in Südtirol	39
<i>Anna Simonati</i>	
Katastrophenschutz und Notfallmanagement: die Erfahrung der Autonomen Provinz Trient	59
<i>Peter Bußjäger</i>	
Praktische Probleme des grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagements im EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino	83

Parte 2:	
Contributi in lingua italiana	103
<i>Walter Obwexer</i>	
Basi giuridiche internazionali e di diritto dell'Unione europea per la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali	105
<i>Lamiss Khakzadeh</i>	
Gestione transfrontaliera dei pericoli naturali e possibilità di risoluzione dei problemi a livello regionale: La situazione giuridica in Tirolo	129
<i>Esther Happacher</i>	
La protezione civile e la gestione delle calamità naturali: il quadro giuridico in Alto Adige/Südtirol	139
<i>Anna Simonati</i>	
Protezione civile e gestione dell'emergenza: l'esperienza della Provincia Autonoma di Trento	159
<i>Peter Bußjäger</i>	
Problemi pratici della gestione transfrontaliera dei pericoli naturali nel GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino	181
Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber	201

Teil 1:
Beiträge in deutscher Sprache

Internationale und europarechtliche Grundlagen für grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement

I. Einführung

Die Häufigkeit und das Ausmaß von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen haben in den letzten Jahren spürbar zugenommen. Immer öfter treten Überschwemmungen, Muren, Steinschlag, Lawinen und Brände sowie Chemieunfälle auf. Der Klimawandel und die potenzielle Interaktion von mehreren natürlichen und technologischen Risiken lassen in Zukunft noch stärkere und komplexere Katastrophen mit weitreichenden und längerfristigen Auswirkungen erwarten.

Diese Entwicklungen mit schwerwiegenden Auswirkungen auf Menschen, Umwelt, Vermögenswerte und/oder Kulturgüter können immer öfter von einem Staat allein nicht mehr rasch und effizient bewältigt werden. Hinzu kommen zunehmend grenzüberschreitende Auswirkungen derartiger Ereignisse.

Dem folgend kommt einem grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagement – verstanden als Prävention, Vorsorge und Bewältigung von Naturgefahren (einschließlich vom Menschen verursachter Katastrophen) – besondere Bedeutung zu.

Vor diesem Hintergrund wird nachstehend ein Überblick über die völker- und unionsrechtlichen Grundlagen für ein grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement gegeben und deren Zusammenwirken skizziert.

II. Völkerrechtliche Grundlagen

Das Völkerrecht beruht auf dem Grundsatz der Souveränität der Staaten.¹ Demnach verfügt jeder Staat über die Ausschließlichkeit der

¹ Vgl. zB von Arnould, Völkerrecht⁴ (2019) Rz 90.

Staatsgewalt im Inneren sowie über Unabhängigkeit und Gleichheit gegenüber anderen Staaten. Damit ist verbunden, dass jeder Staat (auch) die Sicherheit seiner Bürger² zu gewährleisten hat. Im Fall von Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachten Katastrophen gilt der Grundsatz der Selbsthilfe.³

Ebenfalls mit der Souveränität verbunden ist die Pflicht, die Unverletzlichkeit des fremden Staatsgebiets zu achten. So darf ein Staat nicht durch eigenes Handeln eine Katastrophe auf dem Gebiet eines anderen Staates verursachen und muss das Übergreifen einer inländischen Katastrophe auf fremdes Gebiet unterbinden.

Daraus entstand im Laufe der Jahre und Jahrzehnte ein System von völkerrechtlichen Verbotsnormen (Nichtschädigungsgeboten). Dieses wurde in der Folge durch ein System der Kooperation ergänzt (Handlungsgebote).⁴ Naturereignisse machen nämlich an Grenzen nicht Halt. Lösen derartige Ereignisse Katastrophen aus, wirken diese sich meistens auch grenzüberschreitend aus.

Davon ausgehend entstanden Bemühungen auf internationaler Ebene, die darauf abzielten, die Zusammenarbeit der Staaten zu fördern. Multilateral versuchten die Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, die Zahl von Naturkatastrophen zu vermindern und ihre negativen Folgen zu begrenzen. So erklärte beispielsweise die Generalversammlung das Jahrzehnt von 1990 bis 1999 zur „*International Decade for Natural Disaster Reduction*“. Im Jahr 2000 beschloss die Generalversammlung die „*International Strategy for Disaster Reduction*“ (ISDR) und richtete in Genf ein Sekretariat (*Inter-Agency Secretariat*) und eine *Inter-Agency Task Force* für Katastrophenreduzierung ein. Alle diese Bemühungen mündeten überwiegend in *soft law*. Aus diesem bildete sich punktuell Völkergewohnheitsrecht heraus. Dieses normiert in erster Linie Informationspflichten bei Naturkatastrophen.⁵ Hinzu kommt eine (eingeschränkte) Verpflichtung zu gegenseitiger Hilfeleistung bei der Verletzung von Menschenrechten.⁶

2 Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird im gesamten Beitrag das Maskulinum verwendet. Dieses umfasst auch die anderen Geschlechter.

3 Vgl. Fassbender, „Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch“? Die Internationalisierung von Risiken und die Entwicklung des völkerrechtlichen Katastrophenschutzrechts, KritV 2005, 375 (378).

4 Vgl. Fassbender, KritV 2005, 381.

5 Vgl. zB von Arnould, Völkerrechtliche Informationspflichten bei Naturkatastrophen, ArchVR 2005, 279.

6 Vgl. Fassbender, KritV 2005, 397.

Das multilaterale völkerrechtliche *soft law* wurde sukzessive durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge ergänzt. So wurden schrittweise multi- und bilaterale Abkommen abgeschlossen, deren Inhalte von einer Verpflichtung zu frühzeitiger Information über die Verhütung und gegebenenfalls gemeinsame Bekämpfung von Naturgefahren bis zu gegenseitiger Hilfeleistung bei Katastrophen reichen. Die bilateralen Abkommen wurden meistens zwischen Nachbarstaaten abgeschlossen.⁷

A) Katastrophenkooperationsabkommen Österreich – Nachbarstaaten (1992)

Ein Beispiel für ein multilaterales Abkommen, an dem auch Österreich teilnimmt, ist das Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Vorhersage, Verhütung und Milderung von Natur- und technologischen Katastrophen.⁸ Dieses Abkommen wurde zwischen den Regierungen von Österreich, Kroatien, Ungarn, Italien, Polen und Slowenien Anfang 1992 unterzeichnet und ist am 1. August 1994 für Österreich, Kroatien und Ungarn in Kraft getreten. In der Folge sind Italien, Polen, die Slowakei und Slowenien dem Abkommen beigetreten.

Das Ziel des Abkommens besteht darin, die Zusammenarbeit der Vertragsparteien auf dem Gebiet der Vorhersage und Verhütung von Natur- und technologischen Katastrophen zu entwickeln und durch eine verstärkte Zusammenarbeit im Zivilschutz und bei der Katastrophenbekämpfung die freundschaftlichen Bande unter den Vertragsparteien zu stärken.

Zu diesem Zweck regelt das Abkommen die Zusammenarbeit bei der Vorhersage und der Verhinderung „größerer Gefahren, die ernste Folgen für die Sicherheit der Bevölkerung, für Vermögenswerte und für die Umwelt“ nach sich ziehen (Art 1 Abs 1). Die Zusammenarbeit soll insbesondere umfassen:

1. den laufenden Austausch von Informationen,
2. die Durchführung gemeinsamer Forschungsprogramme und
3. die Ausbildung von Experten auf den Gebieten der Vorhersage, Verhütung und Hilfeleistung.

⁷ Vgl Fassbender, KritV 2005, 384 ff.

⁸ BGBl III 228/2002.

Eine Gemeinsame Kommission aus Vertretern der Vertragsparteien soll Leitlinien für die Zusammenarbeit festlegen und Empfehlungen für die Durchführung der Zusammenarbeit formulieren (Art 2).

Eine Kooperationspflicht normiert das Abkommen allerdings nicht. Vorgesehen ist lediglich, dass im Falle einer größeren Natur- oder technologischen Katastrophe „eine engere Zusammenarbeit ins Auge gefasst werden (sollte)“ (Art 3). Dennoch ist ausdrücklich vorgesehen, dass bilaterale Zivilschutz- und Katastrophenhilfeabkommen unberührt bleiben (Art 6).

Beim gegenständlichen Abkommen handelt es sich um ein Regierungsübereinkommen, das in Österreich durch Kundmachung im Bundesgesetzblatt adoptiert wurde. Es gilt daher nicht nur für Österreich, sondern – als völkerrechtlicher Vertrag auf Verordnungsstufe – auch in Österreich und ist dort unmittelbar anwendbar.⁹

Das Abkommen wurde auf unbestimmte Dauer geschlossen. Jede Vertragspartei kann es aber unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten kündigen (Art 10).

B) Katastrophenhilfeabkommen Österreich – Drittstaaten

Ergänzend zu diesem multilateralen Abkommen hat Österreich kurz vor der Jahrtausendwende und in den Jahren danach eine Vielzahl von völkerrechtlichen Verträgen mit dritten Staaten, insbesondere Nachbarstaaten, abgeschlossen, die alle auf eine Zusammenarbeit und/oder gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen abzielen. Solche Abkommen bestehen beispielsweise mit Albanien,¹⁰ Deutschland,¹¹ Liechtenstein¹² und der Schweiz.¹³ Die Inhalte dieser Abkommen sind im Wesentlichen gleich ausgestaltet, Abweichungen tragen bilateralen Besonderheiten Rechnung.

So regelt das Abkommen mit Deutschland die Rahmenbedingungen für freiwillige Hilfeleistungen bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen im jeweils anderen Vertragsstaat. Voraussetzung dafür ist stets und unabdingbar ein entsprechendes Ersuchen des Einsatzstaates

9 Vgl zB Grabenwarter, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und nationales Recht, in: Reinisch (Hg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁵ (2013) Rz 552.

10 BGBl III 107/2011.

11 BGBl III 489/1992.

12 BGBl III 758/1995.

13 BGBl III 29/2002.

(Art 1 Abs 1). Zuständig für die Stellung und die Entgegennahme von Hilfeersuchen sind in Österreich der Bundesminister für Inneres und die Landesregierungen der Grenzländer, in Deutschland der Bundesminister des Innern und die Innenminister der Grenzländer (Art 3 Abs 1).

Die Hilfeleistungen erfolgen in erster Linie durch den Einsatz von Mannschaften und Material. Art und Umfang der Hilfeleistung werden von Fall zu Fall im Einvernehmen zwischen den zuständigen Behörden festgelegt (Art 4).

Die Angehörigen einer Hilfsmannschaft sind vom Passzwang und dem Erfordernis einer Aufenthaltsbewilligung/-erlaubnis oder eines Sichtvermerks befreit (Art 6 Abs 1). Diese Regelung ist inzwischen für Unionsbürger, die ein umfassendes Freizügigkeitsrecht genießen (Art 21 AEUV),¹⁴ weitgehend überholt. Bei besonderer Dringlichkeit kann die Grenze auch außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen ohne Beachtung der sonst hierfür geltenden Vorschriften überschritten werden (Art 6 Abs 2). Auch diese Regelung ist durch den Schengener Grenzkodex¹⁵ überwiegend obsolet geworden.

Zusätzlich haben die Vertragsparteien den Grenzübergang für die bei der Hilfeleistung notwendigen Ausrüstungsgegenstände und Hilfsgüter zu erleichtern (Art 7 Abs 1). Die Verbote und Beschränkungen für den Warenverkehr über die Grenze finden dabei keine Anwendung (Art 7 Abs 3). Diese Bestimmung ist nach wie vor von Relevanz, da die Grundfreiheit des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt der Union nur für den Handel mit Waren gilt,¹⁶ Ausrüstungsgegenstände und Hilfsgüter im Einsatzstaat aber nicht verkauft, sondern zur Hilfeleistung eingesetzt werden.

Die Koordination und Gesamtleitung der Rettungs- und Hilfsmaßnahmen obliegt in jedem Fall den Behörden des Einsatzstaates (Art 9 Abs 1). Diese haben den Hilfsmannschaften des Entsendestaates Schutz und Hilfe zu leisten (Art 9 Abs 3).

Die Einsatzkosten hat der Entsendestaats zu tragen. Er hat nämlich gegenüber dem Einsatzstaat keinen Anspruch auf Ersatz der Kosten der

14 Vgl zB *Obwexer*, Das Freizügigkeitsrecht als elementares und persönliches Recht der Unionsbürger, in: Schroeder/Obwexer (Hg), 20 Jahre Unionsbürgerschaft, EuR-Beiheft 1 (2015) 51.

15 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.3.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl 2016 L 77, 1 idF ABl 2019 L 135, 27.

16 ZB EuGH, C-2/90, *Kommission/Belgien* („Wallonische Abfälle“), EU:C:1992:310, Rn 26.

Hilfeleistung (Art 10 Abs 1). Der Einsatzstaat hat aber die Hilfsmannschaften des Entsendestaates auf eigene Kosten zu verpflegen und unterzubringen sowie mit Gütern für den Eigenbedarf zu versorgen. Im Bedarfsfall ist auch logistische einschließlich medizinischer Hilfe zu leisten (Art 10 Abs 3).

Für allfällige Ansprüche auf Schadenersatz und Entschädigung gilt folgende Regelung (Art 11): Jeder Vertragsstaat verzichtet auf alle ihm gegen den anderen Vertragsstaat oder dessen Helfer zustehenden Ansprüche auf den Ersatz von Vermögensschäden, die von einem Helfer des anderen Vertragsstaates im Zusammenhang mit der Erfüllung seines Auftrages verursacht worden sind, sowie von Schäden, die auf einer Körperverletzung, einer Gesundheitsschädigung oder dem Tod eines Helfers im Zusammenhang mit der Erfüllung seines Auftrages beruhen. Wird durch einen Helfer des Entsendestaates im Zusammenhang mit der Erfüllung seines Auftrages im Gebiet des Einsatzstaates Dritten ein Schaden zugefügt, so haftet der Einsatzstaat für den Schaden nach Maßgabe der Vorschriften, die im Fall eines durch eigene Helfer verursachten Schadens Anwendung finden.

Ergänzt werden die Hilfeleistungen durch weitere Formen der Zusammenarbeit. Dazu gehören insbesondere die Vorbeugung und Bekämpfung von Katastrophen oder schweren Unglücksfällen durch den Austausch von Informationen, die Durchführung von Forschungsprogrammen und gemeinsame Übungen von Hilfseinsätzen (Art 13).

Das gegenständliche Abkommen wurde Ende Dezember 1988 unterzeichnet und ist am 1. Oktober 1992 in Kraft getreten. In Österreich wurde es vom Nationalrat genehmigt und im Bundesgesetzblatt kundgemacht. Dem folgend gilt das Abkommen nicht nur für, sondern auch in Österreich und hat dort den Rang eines Gesetzes.¹⁷

Das Abkommen wurde auf unbestimmte Zeit geschlossen. Es kann jederzeit auf diplomatischem Wege gekündigt werden und tritt sechs Monate nach dem Zugang der Kündigung außer Kraft (Art 16).

C) Flugrettungsabkommen Österreich – Italien (1989)

Ein spezifisches bilaterales Abkommen regelt die Durchführung von grenzüberschreitenden Ambulanzflügen zwischen Österreich und

¹⁷ Vgl zB Grabenwarter, Völkerrecht Rz 552.

Italien.¹⁸ Dieses Abkommen wurde im Februar 1989 unterzeichnet und ist – nach erfolgter Ratifikation – am 1. Juli 1991 in Kraft getreten. Es wurde durch ein Abkommen vom November 1996, in Kraft getreten am 1. August 2002, ergänzt.¹⁹

Beide Abkommen wurden in Österreich nach ihrer Genehmigung durch den Nationalrat im Bundesgesetzblatt kundgemacht; ein Erfüllungsvorbehalt wurde nicht gesetzt. Dem folgend gelten beide Abkommen in Österreich auf Gesetzesstufe und können direkt angewendet werden.²⁰

Das Ziel des ergänzten Abkommens besteht darin, die Durchführung grenzüberschreitender Ambulanzflüge zu regeln und deren technische und administrative Abwicklung durch eine enge Zusammenarbeit zu erleichtern.

Geregelt werden Ambulanzflüge, die in die Grenzregionen des Bestimmungsstaates durchgeführt werden (Art 2 Abs 1). Als Ambulanzflug gilt dabei ein Flug, der mit Luftfahrzeugen, die im Herkunftsstaat registriert sind, entweder gegen Bezahlung oder unentgeltlich zum Zwecke eines dringlichen Transportes von Verletzten oder Schwerkranken durchgeführt wird (Art 1 Z 1). Grenzregionen sind die an der gemeinsamen Staatsgrenze liegenden Bundesländer Österreichs und Regionen Italiens (Art 1 Z 5). Ambulanzflüge dürfen im Bestimmungsstaat von und nach Zivilflugplätzen und solchen Militärflugplätzen, die für den zivilen Verkehr geöffnet sind, sowie von und nach Hubschrauberlandeplätzen, Wasserflugplätzen und Außenlandeplätzen durchgeführt werden (Art 2 Abs 2). Als Außenlandeplätze gelten jene Flächen, die nicht als Flugplätze, Hubschrauberlandeplätze oder Wasserflugplätze gewidmet sind und die den Abflug und die Landung von Luftfahrzeugen, deren Bauart und technische Ausrüstung diese erlauben, ermöglichen (Art 1 Z 4).

Für den Grenzübergang zwischen den Vertragsstaaten benötigen Besatzungen, Sanitätspersonal und beförderte Personen keine Reisedokumente (Art 3 Abs 1). Die Begleitung des Verletzten oder Schwerkranken

18 Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die Erleichterung von Ambulanzflügen in den Grenzregionen bei dringlichen Transporten von Verletzten oder Schwerkranken, BGBl 272/1991.

19 Abkommen zur Ergänzung des Abkommens vom 21.2.1989 zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die Erleichterung von Ambulanzflügen in den Grenzregionen bei dringlichen Transporten von Verletzten oder Schwerkranken, BGBl III 140/2002.

20 Vgl zB Grabenwarter, Völkerrecht Rz 552.

durch Familienangehörige oder, falls solche nicht anwesend sind, durch eine Begleitperson ist zulässig (Art 3 Abs 2).

Die Namen und Personalien der beförderten Personen sind entweder im Flugplan bekanntzugeben oder andernfalls den Polizeibehörden des anderen Vertragsstaates nach Durchführung des Ambulanzfluges unverzüglich mitzuteilen (Art 3 Abs 3).

Alle in den anderen Vertragsstaat beförderten Personen sind ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit zurückzunehmen, auch wenn sie nicht im Besitz eines Reisedokuments sind, ausgenommen jene Personen, die Staatsangehörige des anderen Staates sind oder die dort eine gültige Aufenthaltserlaubnis haben (Art 3 Abs 4).

Die im Abkommen enthaltenen Zollvorschriften (Art 6) sind mit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1. Jänner 1995 obsolet geworden.

Nach wie vor relevant ist hingegen die Vorschrift, wonach jeder Vertragsstaat dem anderen Vertragsstaat eine Liste der Luftfahrzeughalter übermitteln muss, die zur Durchführung von Flügen nach dem Abkommen ermächtigt sind; allfällige Änderungen sind jeweils rechtzeitig bekannt zu geben (Art 10 Abs 1).

Mit dem Ergänzungsabkommen (1996) wurde Anfang August 2002 eine zusätzliche Bestimmung aufgenommen, wonach das Personal und die Luftfahrzeughalter, die zur Durchführung von Flügen nach dem Abkommen berechtigt sind, ausschließlich den Vertragsstaaten angehören müssen (Art 10 Abs 2). Die gegenständliche Bestimmung steht jedoch im Widerspruch zum geltenden Unionsrecht. Das Abstellen auf die Staatsangehörigkeit beinhaltet nämlich eine direkte Diskriminierung, die nicht durch allfällige wichtige Gründe gerechtfertigt werden kann. Dem folgend wird der Staatsbürgerschaftsvorbehalt durch das einschlägige Unionsrecht mit unmittelbarer Wirkung (Dienstleistungsfreiheit gemäß Art 56 AEUV oder andernfalls allgemeines Diskriminierungsverbot gemäß Art 18 Abs 1 AEUV)²¹ verdrängt und darf nicht angewendet werden. Dieser Anwendungsvorrang ist allerdings eine bloße Mindestgarantie und enthebt die EU-Mitgliedstaaten Österreich und Italien nicht ihrer Verpflichtung, die gegenständliche Bestimmung des Abkommens aus Gründen der Rechtssicherheit dem Unionsrecht anzupassen (Rechtsbereinigungspflicht).²²

21 ZB EuGH, C-382/08, *Neukirchinger*, EU:C:2011:27, Rn 20 ff.

22 ZB EuGH, C-46/93 und C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, EU:C:1996:79, Rn 20; C-55/00, *Gottardo*, EU:C:2002:16, Rn 31 ff.

D) Rahmenabkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit Österreich – Italien (1993)

Ein zusätzliches bilaterales Abkommen zwischen Österreich und Italien betrifft allgemein die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften und erstreckt sich dabei ua auch auf den Zivilschutz.

Das Rahmenabkommen zwischen der Republik Österreich und der Italienischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften²³ – gestützt auf die multilaterale Madrider Konvention (1980)²⁴ – wurde Ende Jänner 1993 unterzeichnet und ist am 1. August 1995 in Kraft getreten. Es gilt auf unbestimmte Zeit und kann unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden (Art 7 Abs 2). In Österreich wurde das Abkommen nach erfolgter Genehmigung durch den Nationalrat mittels Kundmachung im Bundesgesetzblatt adoptiert. Es gilt damit nicht nur für Österreich, sondern als völkerrechtlicher Vertrag auf Gesetzesstufe auch in Österreich.

Das Rahmenabkommen beinhaltet die Verpflichtung beider Vertragsparteien, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern, indem sie die betreffenden Initiativen bestimmter Gebietskörperschaften unterstützen (Art 1). Dazu gehören in Italien die Regionen Friaul-Julisch Venetien, Trentino-Südtirol und Veneto, die autonomen Provinzen Trient und Bozen sowie die Provinzen und Gemeinden, Berggemeinschaften, Gemeinde- und Provinzverbände, die, wenn auch nur zum Teil, innerhalb eines Streifens von 25 km von der Staatsgrenze liegen. In Österreich sind die Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände umfasst (Art 3). Diese Gebietskörperschaften sind berechtigt, innerhalb der Zuständigkeiten, welche die innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vertragsparteien ihnen jeweils einräumen, Vereinbarungen in insgesamt 14 Bereichen abzuschließen. Dazu zählt auch der Zivilschutz (Art 4).

Mit dem Begriff „Vereinbarungen“ sind wohl völkerrechtliche Verträge gemeint. Die Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss, der Abschluss selbst und die Beendigung der Wirksamkeit müssen im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften jedes der Vertrags-

23 BGBl 421/1995.

24 Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, BGBl 52/1983.

staaten erfolgen (Art 5 Abs 1).²⁵ Auf diese Weise geschlossene Vereinbarungen dürfen ausschließlich eine Haftung der vertragschließenden Körperschaften nach sich ziehen und zu keinen finanziellen Belastungen des italienischen Staatshaushalts und des österreichischen Bundeshaushalts, sei es in direkter oder indirekter Form, führen (Art 5 Abs 2).

Bislang wurde von der Möglichkeit, Abkommen zwischen Gebietskörperschaften im Bereich des Zivilschutzes zu schließen, kein Gebrauch gemacht.

E) Beschluss Dreier-Landtag (1996)

Ende Mai 1995 fassten die Landtage von Südtirol, Tirol und dem Trentino sowie der Vorarlberger Landtag mit Beobachterstatus in Riva del Garda einen einstimmigen Beschluss betreffend die Zusammenarbeit Südtirols, des Bundeslandes Tirol und des Trentino auf dem Gebiet des Zivilschutzes. Aus Sicht der Landtage scheint der Einsatz von Hilfskräften jenseits der Landesgrenzen vor allem dann geboten, wenn damit ein zeitlicher Vorteil verbunden ist bzw zusätzliche, an Ort und Stelle gerade nicht verfügbare Spezialausrüstungen für die Katastrophenbekämpfung erforderlich sind. Dem folgend forderten die Landtage ihre Landesregierungen auf, „eine engere Zusammenarbeit zwischen den drei Ländern herzustellen“ und gaben die Empfehlung ab, „diese Zusammenarbeit zum Gegenstand einer vertraglichen Regelung (...) zu machen“. Diese sollte auf das am 1. August 1995 in Kraft getretene österreichisch-italienische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften²⁶ gestützt werden.

Der Empfehlung des Dreier-Landtages kamen die Landesregierungen – soweit ersichtlich und aus welchen Gründen auch immer – allerdings bis heute nicht nach.

Die politisch geforderte engere Zusammenarbeit im Bereich des Zivilschutzes konnte auch 2011 anlässlich der Gründung der Europa-region Tirol-Südtirol-Trentino als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)²⁷ nicht realisiert werden. Bei der Festlegung

25 Zur Rechtslage in Österreich vgl zB *Binder*, Staatsverträge der Länder – Zwanzig Jahre totes Recht, in: FS Zehetner (2009) 133.

26 Siehe II.D.

27 Vgl zB *Obwexer*, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger et al (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europa-region Tirol-Südtirol-Trentino (2011) 47.

der Aufgaben und der spezifischen Projekte der Europaregion in der Übereinkunft (Art 6 und 7) und in der Satzung (Art 6 und 7) wurde der Zivilschutz bzw Katastrophenschutz nämlich nicht berücksichtigt. Diese Aufgabe soll der Europaregion nunmehr im Zuge einer für das Jahr 2021 geplanten Reform übertragen werden.²⁸

III. Unionsrechtliche Grundlagen

In der Europäischen Union wurden nach der Jahrtausendwende die Bemühungen zur Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich des Naturgefahrenmanagements, insbesondere des Katastrophenschutzes, verstärkt. Der Union wurden punktuelle Kompetenzen übertragen, die in der Folge schrittweise ausgeübt wurden. Außerhalb dieser punktuellen Regelungen mit Kompetenzübertragungen blieben die Mitgliedstaaten für den Katastrophenschutz zuständig. Sie müssen in Ausübung ihrer Zuständigkeit aber das Unionsrecht beachten.

A) *Primärrecht*

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art 5 Abs 2 EUV) verfügt die Union nur über jene Zuständigkeiten, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Im Bereich des Naturgefahrenmanagements einschließlich des Katastrophenschutzes wurden der Union zwei unterschiedliche Kompetenzen übertragen: eine ergänzende Zuständigkeit im Bereich des Katastrophenschutzes (Art 196 AEUV) und eine geteilte Zuständigkeit im Rahmen der Solidaritätsklausel (Art 222 AEUV).²⁹

Alle anderen Bereiche des Naturgefahrenmanagements sind in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verblieben. Allerdings sind die Mitgliedstaaten auch in diesen Bereichen ihrer ausschließlichen Zuständigkeit verpflichtet, das Unionsrecht, insbesondere die Grundfreiheiten des Binnenmarkts und das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit, zu beachten.³⁰ Ebenfalls zu beachten

28 Vgl *Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino* (Hg), *Euregio Fundamentals. Ergebnisse des EuregioLab 2020. Thesenpapier* (2020) 8.

29 Vgl umfassend *Schwartz*, *Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union* (2012).

30 ZB EuGH, C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, EU:C:2010:806, Rn 38; C-585/18, C-524/18 und C-525/18, *AK ua*, EU:C:2019:982, Rn 75.

sind die Unions-Grundrechte, sofern und soweit die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln.³¹

B) Katastrophenschutz

Die Zuständigkeit der Union für den Katastrophenschutz ist in Art 196 AEUV grundgelegt und durch mehrere Sekundärrechtsakte ausgeübt worden.

1. Zuständigkeit der Union

Gem Art 196 Abs 1 UAbs 1 AEUV fördert die Union die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, um die Systeme zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen und zum Schutz vor solchen Katastrophen wirksamer zu gestalten.

In Ausübung dieser Zuständigkeit hat die Union gem Art 196 Abs 1 UAbs 2 AEUV folgende Ziele zu verfolgen:

- Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene im Hinblick auf die Risikoprävention, auf die Ausbildung der in den Mitgliedstaaten am Katastrophenschutz Beteiligten und auf Einsätze im Falle von Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachter Katastrophen in der Union;
- Förderung einer schnellen und effizienten Zusammenarbeit in der Union zwischen den einzelstaatlichen Katastrophenschutzstellen;
- Verbesserung der Kohärenz der Katastrophenschutzmaßnahmen auf internationaler Ebene.

Zur Verfolgung dieser Ziele kann die Union im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die erforderlichen Maßnahmen erlassen, allerdings unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten (Art 196 Abs 2 AEUV).

Das Harmonisierungsverbot resultiert daraus, dass es sich bei der gegenständlichen Kompetenz der Union um eine bloße „Beitragskompetenz“ iSv Art 6 AEUV handelt. Demnach darf die Union nicht an-

31 ZB EuGH, C-617/10, Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, Rn 25 ff; C-182/15, Petruhhin, EU:C:2016:630, Rn 52.

stelle der Mitgliedstaaten tätig werden, sondern die Maßnahmen der Mitgliedstaaten lediglich unterstützen, koordinieren und ergänzen.³²

Dem folgend ist der Aktionsrahmen der Union im Katastrophenschutz trotz der Einführung eines eigenen Politikbereichs mit dem Vertrag von Lissabon (2007) auf Maßnahmen der Information, der Koordinierung und der Amtshilfe beschränkt.³³

2. Katastrophenschutzverfahren der Union

Von ihrer neuen Kompetenz hat die Union erstmals im Jahr 2013 umfassend Gebrauch gemacht und ein Katastrophenschutzverfahren der Union eingeführt.³⁴ Dieses sogenannte „Unionsverfahren“ wurde 2019 in wichtigen Punkten weiterentwickelt.³⁵

Das Unionsverfahren soll die Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Bereich des Katastrophenschutzes verstärken und die Koordinierung erleichtern, um die Wirksamkeit der Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungssysteme für Naturkatastrophen und vom Menschen verursachter Katastrophen zu verbessern (Art 1 Abs 1).

Der durch das Unionsverfahren gewährleistete Schutz gilt va den Menschen, aber auch der Umwelt und dem Eigentum, einschließlich Kulturgütern, bei allen Arten von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen innerhalb und außerhalb der Union. Mit umfasst sind auch akute Krisen im Gesundheitsbereich (Art 1 Abs 2).

Das Unionsverfahren fördert die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten durch praktische Zusammenarbeit und Koordinierung, berührt aber nicht die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Schutz von Menschen, der Umwelt und des Eigentums, einschließlich Kulturgütern, in ihrem Hoheitsgebiet im Falle von Katastrophen sowie für die

32 Vgl zB *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in: Hummer/Obwexer (Hg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 189 (197).

33 So zB auch *Bings*, Art 196 AEUV, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Kommentar³ (2018) Rz 2.

34 Beschluss Nr 1313/2013/EU des EP und des Rates vom 17.12.2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl 2013 L 347, 924. Vgl Bericht der Kommission an das EP und den Rat: Zwischenbewertung des Katastrophenschutzverfahrens der Union für den Zeitraum 2014 – 2016, KOM(2017) 460 endg vom 30.8.2017.

35 Beschluss (EU) 2019/420 des EP und des Rates vom 13.3.2019 zur Änderung des Beschlusses Nr 1313/2013/EU über ein Katastrophenschutzverfahren der Union, ABl 2019 L 77, 1.

Ausstattung ihrer Katastrophenmanagementsysteme mit ausreichenden Kapazitäten (Art 1 Abs 3).

Die Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes umfasst einerseits Präventions- und Vorsorgemaßnahmen und andererseits Unterstützungsmaßnahmen zur Bewältigung der unmittelbaren schädlichen Folgen einer Katastrophe (Art 2).

Die Prävention umfasst Präventionsmaßnahmen und ein Risikomanagement. Die Präventionsmaßnahmen obliegen primär der Kommission und umfassen in erster Linie die Sammlung und den Austausch von relevanten Informationen und bewährten Vorgangsweisen (Art 5). Das Risikomanagement obliegt den Mitgliedstaaten und der Kommission (Art 6). Erstere sollen insbesondere die Katastrophenrisikomanagementpläne auf nationaler oder geeigneter subnationaler Ebene weiterentwickeln und verfeinern (Art 6 Abs 1), letztere ua spezifische Konsultationsmechanismen schaffen, um die angemessene Planung und Koordinierung der Präventions- und Vorsorgemaßnahmen zwischen Mitgliedstaaten zu verbessern (Art 6 Abs 2).

Im Rahmen der Vorsorge ist ein Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) vorgesehen, das rund um die Uhr an sieben Tagen in der Woche einsatzbereit ist. Es steht den Mitgliedstaaten und der Kommission für die Verfolgung der Ziele des Unionsverfahrens zur Verfügung (Art 7). Vorgesehen ist des Weiteren die Schaffung eines Europäischen Katastrophenschutz-Pools (Art 11). Dieser besteht aus einem Pool von Bewältigungskapazitäten, die von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis bereitgehalten werden, und umfasst Module, sonstige Bewältigungskapazitäten und Kategorien von Experten. Die Bewältigungskapazitäten werden von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis ermittelt und registriert; möglich sind auch multinationale Module von zwei oder mehr Mitgliedstaaten. Die Bewältigungskapazitäten, die von den Mitgliedstaaten dem Europäischen Katastrophenschutz-Pool zur Verfügung gestellt werden, stehen ihnen jederzeit für nationale Zwecke zur Verfügung. Angefragt werden können diese Bewältigungskapazitäten mittels eines über ERCC gestelltes Hilfeersuchen. Die endgültige Entscheidung über die Entsendung wird von den Mitgliedstaaten getroffen, die die betreffende Bewältigungskapazität registriert haben. Im Falle ihrer Entsendung bleiben die Bewältigungskapazitäten unter der Führung und Kontrolle der betreffenden Mitgliedstaaten und können jederzeit im Benehmen mit der Kommission abgezogen werden, wenn wichtige Gründe im entsendenden Mitgliedstaat bestehen. Für jene Fälle, in denen die gesamten auf nationaler Ebene verfügbaren Kapazitäten und die von den Mitgliedstaaten über den Europäischen Katastro-

phenschutz-Pool bereitgehaltenen Kapazitäten nicht ausreichen, um Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachte Katastrophen wirksam zu bewältigen (Überforderungssituationen), ist eine Katastrophenschutz-Reserveeinheit (rescEU) vorgesehen (Art 12). Die rescEU-Kapazitäten werden durch die Mitgliedstaaten erworben, gemietet oder geleast, die zu diesem Zweck direkte Finanzhilfen der Union erhalten (können). Die Kapazitäten von rescEU werden auf ein über das ERCC gestelltes Hilfeersuchen hin für Bewältigungsmaßnahmen im Rahmen des Unionsverfahrens zur Verfügung gestellt. Über die Entsendung der Kapazitäten entscheidet die Kommission. Werden diese Kapazitäten nicht für Bewältigungsmaßnahmen im Rahmen des Unionsverfahrens genutzt oder benötigt, dürfen sie für nationale Zwecke verwendet werden. Zusätzlich ist auch ein EU-Wissensnetz für Katastrophenschutz vorgesehen (Art 13). Dieses besteht aus relevanten Akteuren und Institutionen im Bereich Katastrophenschutz und -management, einschließlich Exzellenzzentren, Universitäten und Forschern. Dieses Netz, für das ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis angestrebt wird, nimmt in den Bereichen Ausbildung, Übungen, Erkenntnisauswertung und Wissensverbreitung eine Reihe von Aufgaben wahr, ua Errichtung und Verwaltung eines Ausbildungsprogramms, Errichtung und Verwaltung eines Ausbildungsnetzwerks, Ausarbeitung eines Übungsprogramms sowie Errichtung und Verwaltung eines Programms zur Auswertung der Erkenntnisse aus den im Rahmen des Unionsverfahrens durchgeführten Katastrophenschutzmaßnahmen.

Im Rahmen der Bewältigung ist vorgesehen, dass ein Mitgliedstaat, in dem eine Katastrophe eingetreten ist oder wahrscheinlich eintreten wird, unverzüglich die anderen möglicherweise betroffenen Mitgliedstaaten und, wenn die Auswirkungen potenziell erheblich sind, auch die Kommission zu unterrichten hat (Art 14). Diese Unterrichtspflicht greift allerdings nur, wenn die Katastrophe grenzüberschreitende Auswirkungen hat oder haben kann oder andere Mitgliedstaaten betrifft oder betreffen kann. Sie findet keine Anwendung, wenn die Verpflichtung zur Unterrichtung bereits gemäß anderem einschlägigen Unionsrecht, dem EAG-Vertrag oder gemäß bestehenden internationalen Übereinkünften geregelt ist. Die Bewältigung von Katastrophen innerhalb der Union erfolgt nach dem Grundsatz der Antragsbindung (Art 15). Demnach muss der betroffene Mitgliedstaat über das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) um Hilfe ersuchen. Dieses Ersuchen muss so konkret wie möglich sein und erlischt nach einem Zeitraum von höchstens 90 Tagen, sofern dem ERCC keine neuen Elemente vorgelegt werden, die die Notwendigkeit einer Fortsetzung der Hilfeleistung oder einer zusätzlichen Hilfeleistung rechtfertigen.

Geht ein Hilfeersuchen ein, setzt die Kommission unverzüglich insbesondere folgende Schritte: Sie leitet das Ersuchen an die Kontaktstellen der anderen Mitgliedstaaten weiter, sammelt gemeinsam mit dem betroffenen Mitgliedstaat gesicherte Informationen über die Lage und leitet diese an die Mitgliedstaaten weiter und gibt schließlich – in Absprache mit dem hilfeersuchenden Mitgliedstaat – Empfehlungen für die Bereitstellung von Hilfe im Rahmen des Unionsverfahrens. Jeder ersuchte Mitgliedstaat stellt umgehend fest, ob er die angeforderte Hilfe leisten kann, und teilt dem hilfeersuchenden Mitgliedstaat seine Entscheidung mit, wobei er angibt, in welchem Umfang, unter welchen Bedingungen und gegebenenfalls zu welchen Kosten er Hilfe leisten könnte. Die Leitung der Hilfeinsätze erfolgt durch den hilfeersuchenden Mitgliedstaat. Dieser hat die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um für die eintreffende Hilfe die Unterstützung durch den Gastgeberstaat zu erleichtern.

3. Einsatz des Europäischen Katastrophenschutz-Pools und von rescEU

Mit Durchführungsbeschluss der Kommission wurden Ende Juli 2019 Vorschriften für den Einsatz des Europäischen Katastrophenschutz-Pools und von rescEU festgelegt.³⁶ Geregelt werden ua die Bereitstellung von Kapazitäten, für die Finanzmittel im Zusammenhang mit Anpassungskosten gewährt werden, für den Europäischen Katastrophenschutz-Pool, Kriterien für Beschlüsse über die Entsendung von rescEU-Kapazitäten, auch für den Fall konkurrierender Hilfeersuchen, Kriterien für Beschlüsse über die Beendigung der Entsendung und den Abzug von Kapazitäten sowie die nationale Nutzung von rescEU-Kapazitäten.

Mitte April 2020 wurden zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie zusätzliche Finanzmittel aus dem Gesamthaushalt der Union bereitgestellt, um das Katastrophenschutzverfahren und rescEU weiter zu stärken.³⁷

36 Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1310 der Kommission vom 31.7.2019 zur Festlegung von Vorschriften für den Einsatz des Europäischen Katastrophenschutz-Pools und von rescEU, ABI 2019 L 204, 94.

37 Beschluss (EU) 2020/547 des EP und des Rates vom 17.4.2020 über die Inanspruchnahme des Spielraums für unvorhergesehene Ausgaben im Jahr 2020 zur Bereitstellung von Soforthilfe für die Mitgliedstaaten und zur weiteren Stärkung des Katastrophenschutzverfahrens der Union/von rescEU zur Bewältigung des COVID-19-Ausbruchs, ABI 2020 L 125, 5.

4. Verhältnis zur Solidaritätsklausel

Die Regelungen und Maßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes stehen in engem Zusammenhang mit der Solidaritätsklausel des Art 222 AEUV.³⁸ Letztere kann nämlich von einem betroffenen Mitgliedstaat grundsätzlich nur in Anspruch genommen werden, wenn dieser zuvor sowohl die auf nationaler als auch die auf Unionsebene vorhandenen Mittel und Instrumente eingesetzt hat. Zu letzteren Instrumenten zählen auch die unionalen Katastrophenschutzmaßnahmen.

C) Solidaritätsklausel

Die Solidaritätsklausel ist in Art 222 AEUV verankert. Sie ist dort inhaltlich geregelt. Eine Zuständigkeit der Union zur weiteren Ausgestaltung ist nur für Teilbereiche vorgesehen.

1. Primärrechtliche Grundlagen

Die mit dem Vertrag von Lissabon (2007) neu eingefügte Solidaritätsklausel³⁹ betrifft neben Terroranschlägen auch Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen. In derartigen Fällen sind die Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet, gemeinsam im Geiste der Solidarität zu handeln. Vorgesehen sind zwei Arten von Unterstützung: jene durch die Union (Abs 1) und jene durch die Mitgliedstaaten (Abs 2).

Die Union hat alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu mobilisieren, um im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat innerhalb seines Hoheitsgebietes zu unterstützen. Ausgelöst wird diese Unterstützungspflicht durch ein Ersuchen der politischen Organe des betroffenen Mitgliedstaates (Art 222 Abs 1 AEUV). Gemeint sind damit die nach innerstaatlichem Verfassungsrecht für die Außenvertretung zuständigen Organe, in der Regel die Regierung. Ein einklagbarer Anspruch auf Unterstützung lässt sich aus der gegenständlichen Pflicht allerdings wohl nicht ableiten.⁴⁰

Neben der Union haben auch die (anderen) Mitgliedstaaten einem von einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Ka-

38 Siehe III.C.

39 Vgl zB Ohler, Art 222 AEUV, in: Streinz (Hg), EUV/AEUV. Kommentar³ (2018) Rz 1 f.

40 So zB auch Ohler, Art 222 AEUV Rz 5.

tastrophe betroffenen Mitgliedstaat Unterstützung zu leisten. Erforderlich ist dafür ebenfalls ein Ersuchen der politischen Organe des betroffenen Mitgliedstaates. Bei der Erfüllung der Unterstützungspflicht haben die Mitgliedstaaten sich im Rat abzustimmen (Art 222 Abs 2 AEUV).

Die Einzelheiten für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union (nicht durch die Mitgliedstaaten) sind durch einen Beschluss des Rates festzulegen, den dieser aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erlässt (Art 222 Abs 3 AEUV).⁴¹

Nach der Erklärung (Nr 37) zu Art 222 AEUV steht es den Mitgliedstaaten frei, die am besten geeigneten Mittel zur Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Solidarität gegenüber einem anderen Mitgliedstaat zu wählen.

2. Anwendungsbeschluss 2014/415

Mit Beschluss des Rates vom Juni 2014⁴² wurden die Regeln und Verfahren für die Anwendung von Art 222 AEUV durch die Union festgelegt. Nicht umfasst ist die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Mitgliedstaaten.

Nach diesem Beschluss gilt als „Katastrophe“ „jede Situation, die schwerwiegende Auswirkungen auf Menschen, die Umwelt oder Vermögenswerte, einschließlich Kulturerbe, hat oder haben kann“ (Art 3 lit a). Eine „Krise“ ist eine Katastrophe von so großer Tragweite oder politischer Bedeutung, dass eine zeitnahe Koordinierung der Politik und der Reaktion auf der politischen Ebene der Union erforderlich ist (Art 3 lit c). Unter einer „Reaktion“ ist jede Maßnahme zu verstehen, die im Falle einer Katastrophe zur Bekämpfung der unmittelbaren schädlichen Auswirkungen getroffen wird (Art 3 lit d).

Für die Geltendmachung der Solidaritätsklausel sind folgende Präzisierungen vorgesehen (Art 4): Der von einer Katastrophe betroffene Mitgliedstaat muss nach Ausschöpfung der auf nationaler und Unionsebene vorhandenen Mittel und Instrumente der Auffassung sein, dass die Krise die ihm zur Verfügung stehenden Bewältigungskapazitäten eindeutig übersteigt. Trifft dies zu, richtet die Regierung des betroffenen Mitgliedstaates ihre Geltendmachung der Solidaritätsklausel an

⁴¹ Siehe III.C.2.

⁴² Beschluss 2014/415/EU des Rates vom 24.6.2014 über die Vorkehrungen für die Anwendung der Solidaritätsklausel durch die Union, ABI 2014 L 192, 53.

den Vorsitz des Rates; über das Zentrum für die Koordination von Notfallmaßnahmen (ERCC) wird das Ersuchen auch an den Präsidenten der Kommission gerichtet.

Sobald ein Mitgliedstaat die Solidaritätsklausel geltend gemacht hat, ist es Aufgabe des Rates, die politische und strategische Leitung der Reaktion der Union unter vollständiger Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten der Kommission und des Hohen Vertreters wahrzunehmen (Art 5). Zu den dabei zur Verfügung stehenden Instrumenten gehören: die Strategie der Inneren Sicherheit der Europäischen Union,⁴³ das durch Beschluss Nr 1313/2013 geschaffene Katastrophenschutzverfahren der Union,⁴⁴ der Beschluss Nr 1082/2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren⁴⁵ und die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) entwickelten Strukturen (Erwgr 5).

Die Beendigung der Reaktion der Union erfolgt durch eine entsprechende Mitteilung des betroffenen Mitgliedstaates an den Rat, wenn er zur Auffassung gelangt, dass die Aufrechterhaltung der Geltendmachung der Klausel nicht mehr erforderlich ist (Art 7).

Die für die Durchführung des Beschlusses 2014/415 erforderlichen finanziellen Ressourcen werden innerhalb der vereinbarten jährlichen Ausgabenobergrenzen gemäß dem Anwendungsbereich der bestehenden Unionsinstrumente und unter Wahrung der jährlichen Obergrenzen des mehrjährigen Finanzrahmens mobilisiert (Art 10).

3. Integrierte EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen

Hat ein Mitgliedstaat die Solidaritätsklausel geltend gemacht, so übernimmt der Rat die Koordinierung der Reaktion, um die Kohärenz und Komplementarität der Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten zu gewährleisten (Art 1 Abs 2). Dabei greift er auf die Integrierte EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) zurück.

Die Integrierte EU-Regelung ist in einem eigenen Durchführungsbeschluss zum Anwendungsbeschluss 2014/415 geregelt.⁴⁶ Darin sind

⁴³ KOM(2010) 673/2010 endg vom 22.11.2010.

⁴⁴ Siehe III.B.2.

⁴⁵ Beschluss Nr 1082/2013/EU des EP und des Rates vom 22.10.2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung der Entscheidung Nr 2119/98/EG, ABL 2013 L 293, 1.

⁴⁶ Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1993 des Rates vom 11.12.2018 über die Integrierte EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen, ABL 2018 L 320, 28.

zwei IPCR-Aktivierungsmodi vorgesehen, über die der Vorsitz je nach Schwere der Krise und Reaktionsbedarf entscheidet: a) der Informationsaustausch-Modus, der dazu dient, ein klares Bild von der Lage zu erlangen und die Voraussetzung für eine eventuelle vollständige Aktivierung zu schaffen; b) der Modus der vollständigen Aktivierung, der die Vorbereitung von Reaktionsmaßnahmen einschließt.

IV. Zusammenwirken der völker- und unionsrechtlichen Grundlagen

Die völker- und unionsrechtlichen Grundlagen enthalten teilweise unterschiedliche Regelungen und Vorgaben. Soweit diese kollidieren, ist zu klären, welche Regelung im konkreten Fall anzuwenden ist bzw. welche Vorgaben beachtet werden müssen.

Von Relevanz ist dabei das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Unionsrecht sowie jenes zwischen Unionsrecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten.

A) *Bindung der Union an das Völkerrecht*

Das Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und dem Unionsrecht zeichnet sich dadurch aus, dass die Union in Ausübung ihrer Zuständigkeiten an das – auch für sie geltende – Völkerrecht gebunden ist.

Das Völkergewohnheitsrecht bindet als solches die Organe der Union und ist Bestandteil der unionalen Rechtsordnung.⁴⁷ Es kann nach ständiger Rechtsprechung des EuGH von Bürgern im Hinblick auf die Prüfung der Gültigkeit eines Rechtsakts der Union durch den Gerichtshof geltend gemacht werden, und zwar insoweit, als die Zuständigkeit der Union für den Erlass des Rechtsakts durch diese Grundsätze in Frage gestellt werden kann und durch den in Rede stehenden Rechtsakt Rechte des Bürgers aus dem Unionsrecht beeinträchtigt oder Verpflichtungen des Bürgers aus dem Unionsrecht begründet werden können.⁴⁸ Da ein Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts aber nicht dieselbe Bestimmtheit aufweist wie eine Bestimmung einer internationalen Übereinkunft, muss sich die gerichtliche Kontrolle zwangsläufig auf die Frage

47 ZB EuGH, C-162/96, *Racke*, EU:C:1998:92, Rn 24, 45 und 46.

48 ZB EuGH, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 und 125/85 bis 129/85, *Ahlström Osakeyhtiö ua/Kommission*, EU:C:1993:120, Rn 14 bis 18; C-405/92, *Mondiet*, EU:C:1993:906, Rn 11 bis 16.

beschränken, ob den Organen der Union beim Erlass des betreffenden Rechtsakts offensichtliche Fehler bei der Beurteilung der Voraussetzungen für die Anwendung dieser Grundsätze unterlaufen sind.⁴⁹

Die von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten (Art 216 AEUV). Sie sind nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ein integrierender Bestandteil des Unionsrechts und stehen im Rang unter dem Primärrecht, aber über dem Sekundärrecht (Mezzaninrang).⁵⁰ Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung entfaltet eine Bestimmung eines von der Union mit Drittländern geschlossenen Übereinkommens unmittelbare Wirkung, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und nach Gegenstand und Art des Übereinkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung enthält, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen.⁵¹

B) Vorrang des Unionsrechts

Das Verhältnis zwischen dem Unionsrecht und dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten wird durch die Supranationalität des Unionsrechts bestimmt.

Als supranationales Recht entfaltet das Unionsrecht zunächst Anwendungsvorrang. Demnach sind alle Bestimmungen des primären und sekundären Unionsrechts, die unmittelbare Wirkung entfalten, im Falle einer Kollision mit staatlichem Recht von den mitgliedstaatlichen Gerichten und Verwaltungsbehörden vorrangig anzuwenden.⁵² Dies gilt sowohl für Bestimmungen der (ehemaligen) Gemeinschaftsbereiche als auch für Bestimmungen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit (zB EU-Verordnungen, EU-Richtlinien) und sogar für Bestimmungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (EU-Beschlüsse mit allgemeiner Geltung bzw an die Mitgliedstaaten gerichtete EU-Beschlüsse). Ebenso umfasst sind die Rechte und Freiheiten der Grundrechte-Charta, obwohl die Charta nicht Teil der Verträge ist.⁵³ Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts gilt

49 ZB EuGH, C-366/10, *Air Transport Association*, EU:C:2011:864, Rn 110.

50 ZB EuGH, Gutachten 2/13, *EMRK-Beitritt II*, EU:C:2014:2454, Rn 145 f.

51 ZB EuGH, C-162/00, *Pokrzeptowicz-Meyer*, EU:C:2002:57, Rn 19.

52 EuGH, Gutachten 1/09, *Unionspatentgerichtsbarkeit*, EU:C:2011:123, Rn 65; C-621/18, *Wightman ua*, EU:C:2018:999, Rn 45.

53 EuGH, C-555/07, *Kücükdeveci*, EU:C:2010:21, Rn 51; C-569/16 und C-570/16, *Bauer und Broßonn*, EU:C:2018:871, Rn 91.

gegenüber dem gesamten staatlichen Recht, also auch gegenüber dem Verfassungsrecht und – nach ständiger Rechtsprechung des EuGH – sogar im Verhältnis zu den Grundsätzen bzw Strukturprinzipien einer Verfassung.⁵⁴ Nach der jüngeren Rechtsprechung des EuGH unterliegt der Anwendungsvorrang allerdings zwei Einschränkungen. Erstens muss ein nationales Gericht eine nationale, dem Unionsrecht widersprechende Bestimmung nicht unangewendet lassen, wenn dadurch unionale Grundrechte verletzt würden.⁵⁵ Zweitens kann der Gerichtshof (und nur er) „in Ausnahmefällen und aus zwingenden Erwägungen der Rechtssicherheit eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung herbeiführen, die eine unionsrechtliche Vorschrift gegenüber mit ihr unvereinbarem nationalem Recht ausübt“.⁵⁶

Daneben entfaltet das Unionsrecht auch Vorrang iW.S. Dieser umfasst die Verpflichtung zu unionsrechtskonformer Auslegung des nationalen Rechts,⁵⁷ die Rechtsschutzvorgaben und die Staatshaftung.⁵⁸ Für eine der grundlegenden Rechtsschutzgarantien ist in Art 19 Abs 1 UAbs 2 EUV, mit dem der in Art 2 EUV proklamierte Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiert wird, sogar ausdrücklich vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, „damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist“. Die Mitgliedstaaten müssen daher ein System von Rechtsbehelfen und Verfahren vorsehen, mit dem eine wirksame gerichtliche Kontrolle gewährleistet ist. Diese Verpflichtung gilt in „den vom Unionsrecht erfassten Bereichen“, ohne dass es insoweit darauf ankommt, in welchem Kontext die Mitgliedstaaten Unionsrecht iSv Art 51 Abs 1 GRCh durchführen.⁵⁹

Der Vorrang des Unionsrechts umfasst auch völkerrechtliche Verträge der Mitgliedstaaten. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH müssen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Vereinbarungen, die sie aufgrund von internationalen Abkommen eingegangen sind, unabhängig davon, ob es sich um ein Abkommen zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen einem Mitgliedstaat und einem oder mehreren Drittstaaten handelt, vorbehaltlich des Art 351 AEUV ihre Verpflichtungen aus dem Unionsrecht beachten. Dass die Drittstaaten ihrerseits keine

54 EuGH, C-409/06, *Winner Wetten*, EU:C:2010:503, Rn 53.

55 EuGH, C-42/17, *MAS und MB*, EU:C:2017:936, Rn 61.

56 EuGH, C-24/19, *A ua*, EU:C:2020:503, Rn 84.

57 ZB EuGH, C-2/17, *Crespo Rey*, EU:C:2018:511, Rn 70.

58 ZB EuGH, C-501/12 bis C-506/12, C-540/12 und C-541/12, *Specht ua*, EU:C:2014:2005, Rn 98.

59 EuGH, C-192/18, *Kommission/Polen*, EU:C:2019:924, Rn 99 ff.

unionsrechtliche Verpflichtung zu beachten haben, ist insoweit unerheblich.⁶⁰ Dies gilt auch für die Regelung im Flugrettungsabkommen zwischen Österreich und Italien (1989),⁶¹ wonach Luftfahrzeughalter und Personal Staatsangehörige der Vertragsparteien sein müssen. Diese Vorgabe verstößt gegen das Unionsrecht, konkret die Dienstleistungsfreiheit in Art 56 AEUV und/oder das allgemeine Diskriminierungsverbot in Art 18 Abs 1 AEUV. Sie darf daher nicht angewendet werden und muss – aus Gründen der Rechtssicherheit – dem Unionsrecht angepasst werden.

Übereinkünfte zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren Drittstaaten andererseits, die vor Inkrafttreten des Unionsrechts für diesen oder diese Mitgliedstaaten abgeschlossen wurden (Altverträge) und mit dem Unionsrecht nicht vereinbar sind, werden gem Art 351 Abs 1 AEUV dennoch anerkannt. Damit trägt das Unionsrecht dem völkerrechtlichen Grundsatz *pacta sunt servanda* Rechnung. Anders ausgedrückt verpflichtet die Mitgliedschaft in der Union die Mitgliedstaaten nicht, gegenüber dritten Ländern in Bezug auf früher eingegangene internationale Übereinkünfte vertragsbrüchig zu werden.⁶² Derartige Altverträge dürfen daher weiter angewendet werden. Der oder die betreffenden Mitgliedstaaten müssen aber alle geeigneten Mittel anwenden, um die festgestellte Unvereinbarkeit zu beheben (Art 351 Abs 2 AEUV).

C) Unberührtheitsklauseln im Unionsrecht

Vom Vorrang des Unionsrechts kann nur abgewichen werden, wenn das Unionsrecht dies im Einzelfall explizit vorsieht.

So beinhaltet beispielsweise der Beschluss Nr 1313/2013 über ein Katastrophenschutzverfahren der Union⁶³ eine Unberührtheitsklausel. Gem Art 1 Abs 5 berührt das Unionsverfahren nicht Verpflichtungen, die sich aus geltenden internationalen Übereinkünften ergeben.

60 ZB EuGH, C-55/00, *Gottardo*, EU:C:2002/16, Rn 33.

61 Siehe II.C.

62 ZB EuGH, 812/79, *Burgoa*, EU:C:1980:231, Rn 8; C-62/98, *Kommission/Portugal*, EU:C:2000:358, Rn 44; C-118/07, *Kommission/Finnland*, EU:C:2009:715, Rn 27.

63 Siehe III.B.2.

V. Schlussbetrachtungen

Naturgefahren nehmen weltweit an Häufigkeit und Intensität zu; diese Entwicklungen zeigen sich auch im sensiblen Alpenraum. Ein effizientes Management dieser Gefahren verlangt zunehmend eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Auf internationaler Ebene ist aber nach wie vor der Grundsatz der Souveränität der Staaten bestimmend, wonach jeder Staat seine Bürger zu schützen hat und Einmischungen anderer Staaten von außen verboten sind (Interventionsverbot).

Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit gibt es erst ansatzweise. Diese ist auf Naturkatastrophen beschränkt. Nach Völkergewohnheitsrecht gilt bei derartigen außergewöhnlichen Ereignissen eine Informationspflicht des betroffenen Staates, eine Pflicht der anderen zur Hilfeleistung besteht aber nicht.

In den letzten Jahrzehnten wurden – meist zwischen Nachbarstaaten (zB Österreich und Italien) – multi- und bilaterale Verträge geschlossen, die eine Zusammenarbeit im Katastrophenfalle vorsehen; enthalten sind Erleichterungen für die grenzüberschreitende Katastrophenhilfe, eine Pflicht zur Hilfeleistung ist aber auch in diesen nicht vorgesehen.

Im Integrationsverbund der Union fällt das Naturgefahrenmanagement einschließlich Katastrophenschutz nach wie vor ganz überwiegend in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Union verfügt lediglich über eine „Beitragskompetenz“ im Katastrophenschutz und über eine Solidaritätsklausel bei Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachter Katastrophen. Die Mitgliedstaaten müssen aber bei der Ausübung ihrer Zuständigkeit das Unionsrecht beachten.

In Ausübung ihrer Katastrophenschutzkompetenz hat die Union ein Katastrophenschutzverfahren festgelegt. Dieses regelt die Prävention, Vorsorge und Bewältigung von Katastrophen (insb Naturkatastrophen). Katastrophenhilfe erfolgt nur auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaates, Hilfe leisten die anderen Mitgliedstaaten grundsätzlich nur auf freiwilliger Basis, die Union koordiniert und (ko-)finanziert die Unterstützungsmaßnahmen.

Bei Katastrophen von „großer Tragweite“ (Krisenfall) kann ein Mitgliedstaat sich auf die Solidaritätsklausel berufen und Hilfe beantragen. Dann müssen sowohl die Union als auch die anderen Mitgliedstaaten ihm Hilfe und Unterstützung leisten: die Union mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln, die Mitgliedstaaten nach Absprache im Rat.

Die zunehmenden Herausforderungen der Naturgefahren würden allerdings weitergehende Managementinstrumente insbesondere auf internationaler, vereinzelt auch auf europäischer Ebene erfordern. Daher gilt es, die Bemühungen der letzten Jahrzehnte intensiv fortzusetzen.

Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten: Rechtliche Situation in Tirol

I. Vorbemerkung

Im folgenden Beitrag soll die rechtliche Situation des grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagements in Tirol näher beleuchtet werden. Dazu werden die Ausführungen in zwei Teile gegliedert: Zunächst sollen allgemein die rechtlichen Rahmenbedingungen des Naturgefahrenmanagements dargestellt werden. In einem zweiten Schritt sollen daraus konkrete Schlüsse für das grenzüberschreitende Naturgefahrenmanagement gezogen werden: Im Besonderen soll überlegt werden, ob innerhalb des rechtlichen Rahmens Instrumente zur Verfügung stehen, die speziell für die Bekämpfung von Naturgefahren genutzt werden können.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen des Katastrophenmanagements

A) Kompetenzrechtliche Grundlagen

Bevor der einfachgesetzliche Rahmen des Naturgefahrenmanagements in Tirol aufgespannt werden kann, müssen die kompetenzrechtlichen Grundlagen näher betrachtet werden.

Hier ist ganz grundsätzlich die Systematik der Kompetenzverteilung in Erinnerung zu rufen (siehe Art 10 bis 15 B-VG): Im B-VG wird enumerativ aufgezählt, in welchen Angelegenheiten der Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung hat und in welchen Angelegenheiten Bund oder Länder vollziehen. Jene Materien, die von dieser Aufzählung nicht erfasst sind, fallen aufgrund einer Generalklausel (Art 15 Abs 1 B-VG) in die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz der Länder.¹

¹ Zur Kompetenzverteilung, Berka, Verfassungsrecht⁷ (2018) Rz 40 ff; Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht¹² (2019) Rz 240 ff.

Die Kompetenztatbestände des B-VG enthalten freilich keinen expliziten Kompetenztatbestand „Naturgefahrenmanagement“. Dennoch greift nicht ohne weiteres die Generalklausel zugunsten der Länder, denn das Naturgefahrenmanagement ist eine sogenannte Querschnittsmaterie: Weder Bund noch Länder haben hier eine umfassende Kompetenz, sie dürfen jeweils nur Teilaspekte regeln.²

Um welche Teilaspekte es sich jeweils handelt, ergibt sich aus einer Analyse der verschiedenen Kompetenztatbestände: Sie sind daraufhin zu prüfen, ob sie auch Aspekte des Naturgefahrenmanagements beinhalten. Erst dort, wo ein Kompetenztatbestand derartige Aspekte nicht enthält, kommt die Generalklausel zur Anwendung.

Bevor eine derartige Interpretation vorgenommen werden kann, muss freilich deutlich gemacht werden, was mit Naturgefahrenmanagement überhaupt gemeint ist.

Tatsächlich kann der Ausdruck Naturgefahrenmanagement sehr umfassend verwendet werden: Er erfasst dann alle Stadien einer möglichen Naturkatastrophe, nämlich Prävention, Bekämpfung und Nachsorge.³

Das Stadium der Prävention markiert eine noch abstrakte Gefährdung: Es soll mit vorbeugenden Maßnahmen verhindert werden, dass eine Bedrohungssituation überhaupt eintritt. Typische Präventionsmaßnahmen sind etwa die baulichen Anlagen der Wildbach- und Lawinenverbauung.

In einem nächsten Stadium kann die abstrakte Gefährdung konkret werden, weil der Eintritt einer konkreten Naturkatastrophe droht. In diesem Fall soll die Katastrophe unmittelbar verhindert oder möglichst klein gehalten werden. Tritt eine Katastrophe tatsächlich ein, so müssen ihre unmittelbaren Auswirkungen bewältigt werden. All diese Maßnahmen können als Naturgefahrenmanagement i.e.S. bezeichnet werden.

Schließlich geht es in einem letzten Stadium noch ans Aufräumen, d.h. es müssen die Folgen einer Naturkatastrophe beseitigt werden.

-
- 2 *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2003); *Fuchs*, Katastrophenhilfe, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/1 (2012) 241 (245); *Hattenberger*, Naturgefahren und öffentliches Recht, in: Fuchs/Khakzadeh/Weber (Hg), Recht im Naturgefahrenmanagement (2006) 67; *Weiß*, Abwehr und Bekämpfung von Naturkatastrophen, in: Kerschner (Hg), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) 87 (103).
- 3 Zu diesen Stadien *Müllner*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung (2016) 35.

Diese verschiedenen Phasen einer Naturkatastrophe haben – wie sich sogleich zeigen wird – grundlegende Bedeutung für die kompetenzrechtliche Beurteilung.

Die Prüfung, ob Kompetenztatbestände auch Aspekte des Naturgefahrenmanagements beinhalten, ist zweifellos ein recht komplexes Unterfangen. Auf diese durchaus diffizilen Auslegungsfragen muss hier freilich nicht im Einzelnen eingegangen werden, es genügt, das Ergebnis vorwegzunehmen. Etwas vereinfacht kann die Kompetenzlage folgendermaßen zusammengefasst werden:⁴

Die **Prävention** von Naturkatastrophen obliegt dem jeweiligen Materiengesetzgeber und damit im Ergebnis großteils dem Bund.

Anderes gilt für **Bekämpfung** von Naturkatastrophen: Hier kommt großteils die Generalklausel gem Art 15 Abs 1 B-VG zur Anwendung und es besteht ein kompetenzrechtliches Übergewicht bei den Ländern.

Die **Nachsorge** hingegen obliegt dann wieder dem Materiengesetzgeber und damit großteils dem Bund.

Dieses Ergebnis ist im Übrigen auch aus praktischen Erwägungen sehr überzeugend und sachgerecht⁵: Da der Materiengesetzgeber um die materienspezifischen Gefahren weiß, ist er auch am besten in der Lage zu regeln, wie diesen Gefahren präventiv begegnet werden kann.

Bei der Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden oder eingetretenen Naturkatastrophe stehen hingegen idR organisatorische Fragen im Vordergrund. Aus diesem Grund ist es zweckmäßig, die Gesetzgebung und Vollziehung möglichst bei einer Gebietskörperschaft zu bündeln und nicht nach Materien zu unterscheiden.

Bei der Nachsorge steht wiederum eine Kenntnis der spezifischen Gefahren und Bedürfnisse im Vordergrund, weswegen es zweckmäßig ist, diese Kompetenz dem Materiengesetzgeber zuzuweisen.

Dieser kompetenzrechtliche Rahmen zeigt anschaulich, dass er für diesen Beitrag zweckmäßig ist – und der thematischen Vorgabe entspricht –, den Fokus auf die Bekämpfung von Naturgefahren zu richten: Nur hier haben die Länder nämlich umfassende gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten.

4 Ausführlich dazu *Bußjäger*, Katastrophenprävention 14 ff; *Hörtenhuber*, Katastrophenschutz als Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZfV 2007, 154 ff; *Müllner*, Rahmenbedingungen 49 ff.

5 Zu den folgenden einleuchtenden Zweckmäßigkeitserwägungen *Bußjäger*, Katastrophenprävention 57 f.

B) Einfachgesetzliche Ausgestaltung: Das Tir KatManG

1. Allgemeines

Nach den grundlegenden kompetenzrechtlichen Ausführungen soll nunmehr aufgezeigt werden, wie Tirol von seinen Gestaltungsmöglichkeiten im Naturgefahrenmanagement Gebrauch gemacht hat.

In Tirol werden die allgemeinen Aspekte des Katastrophenmanagements in einem eigenen Gesetz geregelt, nämlich dem Katastrophenmanagement-Gesetz (KatManG).⁶

Zwar enthalten auch andere Bestimmungen über die Bekämpfung von Naturkatastrophen – etwa die WaldO⁷ oder die Tir Feuerpolizeiordnung – das NaturgefahrenmanagementG bietet aber zweifellos die zentrale rechtliche Grundlage und soll darum im Fokus dieser Ausführungen stehen.⁸

2. Anwendungsbereich

Das KatManG ist anzuwenden, wenn die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen vorbereitet und durchgeführt werden soll.⁹ Damit ist – nach der oben beschriebenen Einteilung – die zweite Phase von Naturkatastrophen erfasst, nämlich das Naturgefahrenmanagement iES.

Das Gesetz spricht freilich nicht explizit von Naturgefahren, sondern ganz allgemein von Katastrophen. Darunter versteht es Vorgänge, die durch elementare oder technische Vorgänge oder den Menschen ausgelöst werden und die ein besonderes Gefährdungs- und Schädigungspotential haben, weil sie fundamentale Schutzgüter bedrohen. Derartige Schutzgüter sind Menschenleben oder Gesundheit, die Umwelt, das Eigentum oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung.¹⁰

Damit beschreibt das Gesetz einen sehr umfassenden Katastrophenbegriff: Er erfasst nicht nur Katastrophen, die durch Naturereignisse ausgelöst werden, sondern etwa auch Störfälle in gefährlichen Betrieben.

6 LGBl 33/2006 idF LGBl 144/2018.

7 Siehe auch WaldO als Forstausführungsg gem Art 10 Abs 2 B-VG.

8 Im Einzelnen zu diesem Gesetz s *Khakzadeh*, Das Tiroler Katastrophenmanagementgesetz, in: FS Wimmer (2008) 269 ff.

9 § 1 Tir KatManG.

10 § 2 Abs 1 Tir KatManG.

3. Organisation des Katastrophenmanagements

Das KatManG enthält zunächst grundlegende Anordnungen über die Organisation des Katastrophenmanagements und im Besonderen über die Zuständigkeit.

Die Zuständigkeit im Katastrophenmanagement orientiert sich am Grundsatz der Subsidiarität, *in concreto* kommt es auf das Ausmaß der Katastrophe an. Für örtliche Katastrophen ist der Bürgermeister, für gemeindeüberschreitende Katastrophen die Bezirkshauptmannschaft und für bezirksüberschreitende Katastrophen die Landesregierung zuständig. Die Landesregierung kann das Management gemeindeüberschreitender Katastrophen jederzeit an sich ziehen.

Das KatManG legt freilich nicht nur fest, welche Behörden zuständig sind, sondern es sieht Einrichtungen vor, die den Behörden unterstützend zur Seite gestellt werden.

Hier ist zunächst die **Einsatzleitung** zu nennen.¹¹ Ihre Aufgabe ist es, die zuständige Behörde zu beraten und zu unterstützen. Die Mitglieder der Einsatzleitung werden mit Bescheid für die Funktionsperiode des Gemeinderats oder des Landtags bestellt und sind verpflichtet, an Ausbildungsveranstaltungen teilzunehmen. Einzelne Mitglieder der Einsatzleitung können von der Behörde zu sogenannten Einsatzkoordinatoren bestellt werden. Sie können dann auch mit der Leitung des Einsatzes der Hilfs- und Rettungskräfte betraut werden und dürfen gewisse hoheitliche Anordnungen treffen.¹²

Eine weitere unterstützende Einrichtung ist die **Landeswarnzentrale (LWZ)**. Sie hat einen sehr vielfältigen Aufgabenbereich, der mit den Schlagworten Warnung, Alarmierung und Koordination zusammengefasst werden kann: Die LWZ warnt und informiert die Öffentlichkeit und – in besonderen Angelegenheiten – die Bundeswarnzentrale. Außerdem ist sie Koordinationsstelle der Landesregierung und soll „jene, die Hilfe brauchen, mit denen, die Hilfe leisten können, zusammenbringen“.¹³

11 § 4 KatManG.

12 § 5 KatManG. Angehörige der Bundespolizei dürfen nicht zu Mitgliedern der Einsatzleitung bestellt werden. Das hat kompetenzrechtliche Gründe. Bundesorgane dürfen nämlich nur dann an der Vollziehung von Landesgesetzen mitwirken, wenn die BReg zustimmt (Art 97 Abs 2 B-VG).

13 ErlRV 460/05 Blg Tir LT, 16. GP, 35.

In diese Organisationsstruktur passt es weiters, dass das Gesetz die Erstellung von **Katastrophenschutzplänen** vorsieht.¹⁴ Da sich die Zuständigkeiten zum Naturgefahrenmanagement nach dem Ausmaß der Katastrophe richten, ist es zweckmäßig, dass auch die Katastrophenschutzpläne an dieser Unterscheidung anknüpfen: Es sind Gemeinde- und Bezirks-Katastrophenschutzpläne zu erstellen sowie ein Landes-Katastrophenschutzplan. Sie sind die Grundlage für die Katastrophenabwehr und -bekämpfung und werden – nachdem die jeweilige Einsatzleitung gehört wurde – als Verordnung erlassen.

Die Pläne beinhalten jene Informationen¹⁵, die für die Katastrophenabwehr und -bekämpfung benötigt werden: Sie beschreiben die wichtigen geographischen und technischen Gegebenheiten, nennen die Gefahrenlage, beschreiben die Warn- und Alarmierungseinrichtungen und die verfügbaren Hilfs- und Rettungskräfte und beinhalten einen Maßnahmenkatalog. Außerdem wird angeführt, welche Maßnahme die Behörde nach bundesrechtlichen sowie nach besonderen landesrechtlichen Vorschriften zu treffen hat.

4. Maßnahmen des Katastrophenmanagements

Neben der Organisationsstruktur normiert das KatManG die Instrumente, die für die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen zur Verfügung stehen.

Hier ist zunächst festgelegt, welche Hilfs- und Rettungskräfte die Behörde zum Katastrophenmanagement heranziehen darf.¹⁶ Das Gesetz nennt Feuerwehren, entsprechend den Bestimmungen des Landes-FeuerwehrG sowie Organisationen, zu deren satzungsgemäßer Aufgabe die Durchführung der Abwehr und der Bekämpfung von Katastrophen gehört; die Mitwirkung dieser Organisationen hat die Behörde möglichst durch entsprechende Verträge sicherzustellen. Außerdem können freiwillige Helfer herangezogen und – wenn dies notwendig ist – auch andere Personen, die sich im Einsatzgebiet aufhalten, zur Hilfeleistung verpflichtet werden.

Hinsichtlich der Maßnahmen, die die Behörde zu ergreifen hat, macht das Gesetz zurecht eine pragmatische und zielorientierte Vorgabe: Die Behörde hat alle Maßnahmen zu ergreifen, die zur wirksamen

14 §§ 7 ff KatManG.

15 Siehe dazu die Katastrophenschutzplanverordnung, LGBl 15/2007.

16 § 15 KatManG.

Abwehr oder Bekämpfung einer Naturkatastrophe geboten sind.¹⁷ So kann sie beispielsweise den Gefahrenbereich sperren, fremde Grundstücke betreten, Fahrzeuge und Geräte beschlagnahmen und ähnliches mehr.¹⁸

Da das Zusammenwirken von Behörden gerade im Katastrophenmanagement besondere Bedeutung hat, nimmt das Gesetz zweckmäßigerweise auch darauf Bezug und normiert eine allgemeine **Informationspflicht**: Die Behörden haben sich gegenseitig umfassend in allen Angelegenheiten des Katastrophenmanagements zu informieren.¹⁹ Dazu ist von der Landesregierung eine eigene Informations- und Kommunikationsplattform eingerichtet.

Für die Gemeinden besteht eine **Mitwirkungspflicht**²⁰: Sie sind verpflichtet, am Katastrophenmanagement durch die Bezirkshauptmannschaften oder die LReg mitzuwirken.

Die Bundespolizei leistet den zuständigen Organen auf Ersuchen Hilfe.

Effizientes Katastrophenmanagement erschöpft sich freilich nicht in den behördlichen Maßnahmen, sondern es bedarf auch der Unterstützung des Einzelnen. Dementsprechend normiert das KatManG allgemeine Pflichten: Jeder, der die Gefahr einer Katastrophe wahrnimmt, ist verpflichtet, die Behörde zu verständigen. Außerdem haben beispielsweise Haushalte sicherzustellen, dass sie mit lebenswichtigen Bedarfsgütern eingedeckt sind, damit sie eine katastrophenbedingte Versorgungsunterbrechung bewältigen können.

III. Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement in Tirol

Nach den allgemeinen Ausführungen kann nun – wie eingangs angekündigt – der Blick vom Allgemeinen zum Besonderen gewendet werden: Zu überlegen gilt es, was aus den dargestellten Rechtsgrundlagen für das grenzüberschreitende Naturgefahrenmanagement zu gewinnen ist.

17 § 2 Abs 2 und Abs 3, § 16 Abs 2 lit f KatManG.

18 § 16 Abs 2, § 17 KatManG.

19 § 19 Abs 1 KatManG.

20 § 19 Abs 2 KatManG.

Hier muss die Antwort zunächst ernüchternd ausfallen: *Prima facie* lässt sich aus dem KatManG dafür nicht allzu viel ableiten, denn es enthält keinerlei explizite Bestimmungen darüber, wie bei grenzüberschreitenden Naturkatastrophen vorzugehen ist.

Zwar unterscheidet das Gesetz zwischen Katastrophen unterschiedlichen Ausmaßes, es lässt aber offen, was bei Katastrophen zu gelten hat, die die Bundesländergrenze Tirols oder gar die Landesgrenze Österreichs überschreiten. Eine entsprechende Bestimmung gibt es lediglich für schwere Unfälle mit grenzüberschreitenden Folgen.

Aus dem Fehlen expliziter Regelungen über grenzüberschreitende Katastrophen darf freilich nicht geschlossen werden, dass es gar keine rechtlichen Ansatzpunkte gibt. Bei näherer Betrachtung lassen sich nämlich verschiedene Bestimmungen durchaus sinngemäß für das grenzüberschreitende Naturgefahrenmanagement nutzen. Diese Bestimmungen fungieren damit gewissermaßen als Impulsgeber für das grenzüberschreitende Naturgefahrenmanagement.

Beispielsweise gestattet das Gesetz der Behörde, sich durch Vertrag der Unterstützung durch Hilfs- und Rettungsorganisationen zu versichern. Nichts spricht dagegen, hier auch eine Organisation aus dem angrenzenden Staatsgebiet einzubinden.

Einen weiteren Ansatzpunkt bieten die Katastrophenschutzpläne. Sie sollen – wie gezeigt – Informationen enthalten, die für das Naturgefahrenmanagement relevant sind. Dort, wo auch grenzüberschreitende Naturgefahren drohen, könnten in den Plänen überdies Informationen über die Gegebenheiten im Ausland, die zuständigen ausländischen Behörden oder die Einsatzleitstellen in den Katastrophenschutzplan mit aufgenommen werden.

Schließlich bietet auch die gesetzlich vorgesehene Ausbildung für Einsatzleitungen entsprechende Möglichkeiten: In Grenzregionen könnten etwa gemeinsame Ausbildungen für die Einsatzleitungen im In- und Ausland organisiert werden.

Diese Beispiele zeigen einen Aspekt sehr deutlich: In allen diesen Fällen steht eine Form der Zusammenarbeit, der Information und der Koordination im Vordergrund. Diese Grundsätze ziehen sich bereits an sich durch das KatastrophenmanagementG, weswegen sich die entsprechenden Bestimmungen auch so gut eignen, um sinngemäß auf grenzüberschreitende Naturgefahren angewendet zu werden: In dieser Hinsicht gilt im grenzüberschreitenden Katastrophenmanagement nämlich nichts anderes als bei der rein nationalen Naturgefahrenbekämpfung. Auf dieser Linie liegt auch der aufgezeigte pragmatische Zu-

gang des KatManG, wonach im Ergebnis alle Maßnahmen zu ergreifen sind, mit denen sich Naturgefahren bewältigen lassen.

Freilich ist einzuräumen, dass es darüber hinaus Fragen gibt, die sich ausschließlich im grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagement stellen. Etwa: Was gilt für Grenzübertritte von Einsatzkräften oder in Versicherungsfällen?

Für diese Fragen enthält das Katastrophenmanagement keine expliziten Bestimmungen, an die sich anknüpfen ließe, weil sie sich im rein nationalen Naturgefahrenmanagement so nicht stellen.

Damit ist zu überlegen, ob derartige spezifische grenzüberschreitende Aspekte *de lege ferenda* landesgesetzlich geregelt werden dürften. Die Antwort darauf ist so banal wie bedeutend: Das geht dort, wo der Landesgesetzgeber auch eine entsprechende Regelungskompetenz hat. Dementsprechend könnte also etwa die Bereitschaft zu wechselseitiger Hilfeleistung gesetzlich festgelegt werden²¹ oder es könnten wechselseitige Informationsflüsse sichergestellt werden.

Nicht landesgesetzlich geregelt werden dürften hingegen einige der anderen spezifischen grenzüberschreitenden Fragen, also versicherungsrechtliche Fragen oder Aspekte des Grenzübertritts. Sie sind nämlich von der Gesetzgebungskompetenz der Länder gerade nicht mehr erfasst.

Als weitere Option ist zu erwägen, ob möglicherweise alternative rechtliche Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, die weitergehende Regelungen ermöglichen würden.²²

Denkbar wäre es etwa, hier die Staatsvertragskompetenz des Landes Tirol einzusetzen.²³

Bei der Frage, was Gegenstand eines solchen Staatsvertrags sein könnte, zeigen sich freilich wiederum die bereits aufgezeigten Grenzen: Die Länder dürfen solche Staatsverträge nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereichs abschließen. Damit bleibt der mögliche materielle Gehalt eines solchen Staatsvertrags einmal mehr nur sehr dünn und entspricht wiederum im Wesentlichen dem, was ohnehin im KatastrophenmanagementG geregelt werden dürfte.

21 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 74.

22 Dazu auch *Bußjäger*, Verwaltungsrecht im Mehrebenensystem: Rechtsprobleme des grenzüberschreitenden Katastrophenmanagements am Beispiel Tirols (Antrittsvorlesung, in Druck).

23 Siehe dazu auch *Bußjäger*, Verwaltungsrecht.

Freilich – und darauf ist abschließend noch hinzuweisen – hat das Land noch eine weitere Handlungsoption: Es ist Träger von Privatrechten und dabei nicht an die Kompetenzverteilung gebunden. Auf diese Weise könnten einige Angelegenheiten auch schlicht durch den Abschluss privatrechtlicher Verträge geregelt werden.

IV. Schluss

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das KatastrophenmanagementG derzeit keine expliziten Normen enthält, die gerade auf das grenzüberschreitende Naturgefahrenmanagement zugeschnitten sind. Es enthält aber Ansatzpunkte, die für eine faktische Zusammenarbeit genutzt werden könnten und die, – *de lege ferenda* – durchaus explizit normativ umgesetzt werden. Zugleich stößt die Regelungskompetenz der Länder freilich auch an ihre Grenzen, weil einige spezifische Fragen grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagements von der Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht mehr erfasst sind.

Zivilschutz und Naturgefahrenmanagement: der Rechtsrahmen in Südtirol

I. Einleitung

Der Beitrag befasst sich mit den rechtlichen Grundlagen des Naturgefahrenmanagements in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol. Das Naturgefahrenmanagement umfasst die Prävention und das Management von Naturkatastrophen und deren Folgen¹ und fällt damit unter den Zivilschutz,² dessen Tätigkeiten gemäß Art 1 Abs 2 Landesgesetz Nr 15 vom 18. Dezember 2002³ wie folgt ausgerichtet sind: „[...] auf die Vorhersage möglicher Gefahrensituationen und die entsprechende Vorbeugung, auf die Rettung der gefährdeten Menschen und den Beistand für die geschädigte Bevölkerung. Der Zivilschutz schließt auch alle Tätigkeiten ein, die notwendig und unaufschiebbar sind, um einen Notstand zu überwinden, die Dienste von öffentlichem Interesse wiederherzustellen und den Wiederaufbau beschädigter oder zerstörter öffentlicher und privater Güter zu erleichtern.“. Im Folgenden werden die kompetenzrechtlichen Grundlagen für das Naturgefahrenmanagement im Rahmen des Zivilschutzes dargestellt (II.) und sodann auf die einfachgesetzliche Ausgestaltung durch den Landesgesetzgeber insbesondere in organisatorischer Hinsicht eingegangen (III.). Überlegungen zum grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagement (IV.) schließen den Beitrag ab.

* Dank ergeht an Mag.a Maria Tischler für redaktionelle Hilfe.

1 Siehe auch die Ausführungen im Beitrag von Lamiss Khakzadeh in diesem Band.

2 Im Italienischen lautet die Bezeichnung „protezione civile“. Letztlich wird in Südtirol in der deutschen Gesetzessprache auch der Begriff „Bevölkerungsschutz“ verwendet, siehe etwa die „Agentur für Bevölkerungsschutz“ (im Italienischen: „Agenzia per la protezione civile“), Art 2 DLH Nr 32 vom 4.12.2015 (Sondernummer 4 zu ABI Nr 49 vom 10.12.2015).

3 ABI Nr 54 vom 31.12.2002, Beibl 1.

II. Die kompetenzrechtlichen Grundlagen

A) Autonomiestatut

Die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Zuständigkeiten Südtirols finden sich im Sonderstatut der Autonomen Region Trentino-Südtirol, enthalten in DPR Nr 670 vom 31. August 1972 igF (im Folgenden: Autonomiestatut).⁴ Näher ausgeführt und ergänzt werden die kompetenzrechtlichen Tatbestände im Wege von Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut, die gemäß Art 107 f Autonomiestatut in einem besonderen, vom Verhandlungsprinzip zwischen Staat und Sonderautonomie gekennzeichneten Verfahren entstehen und insbesondere über eine so genannte verstärkte Gesetzeskraft verfügen, weshalb sie nicht durch spätere staatliche Gesetzgebungsakte einseitig geändert werden können.⁵

Da das Autonomiestatut den beiden Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient dieselbe kompetenzrechtliche Ausstattung zuordnet,⁶ gelten die Ausführungen zu den kompetenzrechtlichen Grundlagen der Südtiroler Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie auch für die Autonome Provinz Trient.

Der einschlägige Kompetenztatbestand im Bereich des Naturgefahrenmanagements findet sich in Art 8 Z 13 Autonomiestatut, der die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis zu „Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe“ der Autonomen Provinz zuordnet. Damit kann innerhalb gewisser Schranken (Verfassung, Grundsätze der Rechtsordnung der Republik, Achtung der internationalen Verpflichtungen, der nationalen Interessen – in welchen jenes des Schutzes der örtlichen sprachlichen Minderheiten inbegriffen ist – und der grundlegenden Bestimmungen der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik)⁷ der Sachbereich autonom geregelt werden. Aufgrund des in Art 16 Autonomiestatuts festgeschriebenen Prinzips des Parallelismus zwischen Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnis

4 GA Nr 301 vom 20.11.1972.

5 Siehe *Riz/Happacher*, Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts: unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie⁴ (2013) 420 f; *Happacher*, Einführung in das Italienische Verfassungsrecht (2019) 135 f; zu den Durchführungsbestimmungen zu den Sonderstatuten im Allgemeinen auch *Cosulich*, Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale (2017).

6 Siehe insbesondere Art 8-10 und Art 16-18 Autonomiestatut.

7 Art 8 iVm Art 4 Autonomiestatut.

kommt in den Sachbereichen der autonomen Gesetzgebungsbefugnis auch die Verwaltungsbefugnis Südtirol zu, ebenso die Verordnungsbefugnis.⁸ Auch aufgrund der Entwicklung der staatlichen Gesetzgebung, die die Schranken der autonomen Gesetzgebung inhaltlich ausgestaltet, ist der Sachbereich „Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe“ zur Kompetenzgrundlage im Bereich des Zivilschutzes geworden,⁹ wie dies auch der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil Nr 321/2005 festgehalten hat.¹⁰ Ergänzt und unterstützt wird die Zuständigkeit des Landes, insbesondere unter dem Aspekt der Prävention und des Wiederaufbaus zerstörter Güter, durch die primäre Zuständigkeiten in Materien wie Straßenwesen, Wasserleitungen und öffentliche Arbeiten im Interessenbereich des Landes (Art 8 Z 17 Autonomiestatut), Übernahme öffentlicher Dienste in Eigenverwaltung und deren Wahrnehmung durch Sonderbetriebe (Art 8 Z 19 Autonomiestatut, zB die Wildbachverbauung¹¹), Raumordnung und Bauleitpläne (Art 8 Z 5 Autonomiestatut), Landschaftsschutz (Art 8 Z 6 Autonomiestatut) oder im Bereich der Wasserbauten (vgl Art 8 Z 24 Autonomiestatut) sowie die Zuständigkeiten im Bereich der Nutzung öffentlicher Gewässer (vgl Art 9 Abs 9 Autonomiestatut, Art 13 f Autonomiestatut).

Weitere relevante statutarische Bestimmungen sind in Art 18 Abs 1 Autonomiestatut und in Art 52 Abs 2 Autonomiestatut enthalten. Art 18 Abs 1 Autonomiestatut bestimmt, dass auf dem Sachgebiet der Feuerwehrdienste die Autonome Region Trentino-Südtirol, der gemäß Art 4 Z 6 Autonomiestatut die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis in dieser Materie zukommt, die Verwaltungsbefugnis an die Autonome Provinz delegieren muss. Die Feuerwehrdienste stellen einen wesentlichen Teil des Zivilschutzdienstes dar, da sie den Bereich Brandschutz

⁸ Siehe Art 54 Abs 1 Z 2 Autonomiestatut.

⁹ Wie der langjährige Generalsekretär der Südtiroler Landesregierung *Auckenthaler* anmerkt, wird nunmehr an Stelle der Definition in Art 8 Z 13 Autonomiestatut auch in der Gesetzessprache der Begriff „Zivilschutz“ verwendet: *Auckenthaler*, Entstehung und Entwicklung der Südtirol-Autonomie (2017) 404. Siehe dazu etwa die staatlichen Gesetze Nr 996 vom 8.12.1970 (Bestimmungen über die Hilfeleistungen und die Unterstützung der von Katastrophen betroffenen Bevölkerung – Zivilschutz), GA Nr 317 vom 16.12.1970, Nr 225 vom 24.2.1992 (Errichtung des gesamtstaatlichen Zivilschutzdienstes), GA Nr 64 vom 17.3.1992 – Ord Beibl Nr 54 und nunmehr das Gesetzesvertretende Dekret Nr 1 vom 2.1.2018 (Zivilschutzkodex), GA Nr 17 vom 22.1.2018, aber auch das Landesgesetz Nr 15 vom 18.12.2002 (Vereinheitlichter Text über die Ordnung der Feuerwehr- und Zivilschutzdienste), ABI Nr 54 vom 31.12.2002 Beibl Nr 1.

¹⁰ Urteil Verfassungsgerichtshof Nr 321/2005, Rechtliche Erwägungen, Punkt 3.1; siehe auch Urteil Verfassungsgerichtshof Nr 228/2003, Rechtliche Erwägungen, Punkt 4.

¹¹ Siehe das Landesgesetz Nr 35 vom 12.7.1975 (ABI Nr 39 vom 12.8.1975), das einen Sonderbetrieb einrichtete.

abdecken.¹² Die Delegierung erfolgte mit Regionalgesetz Nr 17 vom 2. September 1978,¹³ das ua das Land zuständig sieht, die Modalitäten für die Organisation, die Funktionsfähigkeit, die Finanzierung und die Einsetzung von freiwilligen Feuerwehren durch eigene Bestimmungen zu regeln.¹⁴

Art 52 Abs 2 Autonomiestatut sieht den Landeshauptmann zuständig, im Interesse der Bevölkerung zweier oder mehrerer Gemeinden die notwendigen und dringlichen Maßnahmen auf dem Gebiete der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit zu treffen und verankert somit die Befugnis des Landeshauptmanns, in Krisensituationen, die über die Grenzen einer Gemeinde hinausreichen, Dringlichkeitsmaßnahmen zu erlassen, während der Bürgermeister für die Dringlichkeitsmaßnahmen auf Gemeindeebene zuständig ist.¹⁵

B) Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut

Die Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut im Bereich des Naturgefahrenmanagments sind in DPR Nr 381 vom 22. März 1974 (Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für die Region Trentino-Südtirol betreffend Raumordnung und öffentliche Arbeiten),¹⁶ insbesondere in den Art 33 bis 37, enthalten. Die Regelungen nehmen mehrfach auf die zum Zeitpunkt des Erlasses der Durchführungsbestimmungen im Bereich des Zivilschutzes geltenden staatlichen Bestimmungen Bezug. Diese waren Gesetz Nr 996 vom 8. Dezember 1970 (Bestimmungen über die Hilfeleistungen und die Unterstützung der von Katastrophen betroffenen Bevölkerung – Zivilschutz)¹⁷ enthalten und ordneten dem Staat die zentrale Rolle im Zivilschutz zu. Entsprechend liegt der Fokus der Durchführungsbestimmungen darauf, die autonomen Befugnisse des Landes im Verhältnis zu den staatlichen Zuständigkeiten näher zu definieren und die Einbeziehung des Landes in staatliche Entscheidungen zu verankern, welche Auswirkungen auf dem Gebiet Südtirols haben. Das Gesetz Nr 996/1970 wurde teilweise durch das Gesetz Nr 225 vom 24. Februar 1992 zur Errichtung des gesamtstaat-

12 Zur Rolle der Feuerwehren im Zivilschutz auf gesamtstaatlicher Ebene siehe Art 1 GvD Nr 139 vom 8.3.2006 (GA Nr 80 vom 5.4.2006).

13 ABl Nr 47 vom 26.9.1978.

14 Art 2 Abs 2 RG Nr 17/1978 iGF.

15 Siehe dazu näher die Ausführungen bei *Anna Simonati* in diesem Band.

16 GA Nr 223 vom 27.8.1974.

17 GA Nr 317 vom 16.12.1970.

lichen Zivilschutzdienstes¹⁸ und den staatlichen Zivilschutzkodex von 2018, der im Gesetzesvertretendes Dekret Nr 1 vom 2. Jänner 2018¹⁹ enthalten ist, geändert bzw fortgeschrieben, sodass die Verweise auf die nunmehr geltende Rechtslage bezogen werden müssen.

Art 1 Abs 1 DPR Nr 381/1974 statuiert allgemein, dass die Verwaltungsbefugnisse des Staates und der Autonomen Region Trentino-Südtirol auf den Sachgebieten, die Gegenstand der Durchführungsbestimmung sind, darunter auch die Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -hilfe, im Gebiet Südtirols durch das Land ausgeübt werden. Art 18 DPR Nr 381/1974 verfügt, dass in allen Fällen, in denen die geltenden Bestimmungen auf den Sachgebieten, die durch die Durchführungsbestimmung geregelt werden, auf Verwaltungsbefugnisse der Zentral- oder Außenstellen des Staates Bezug nehmen, diese als durch die Landesstellen ersetzt gelten. Art 19 DPR Nr 381/1974 legt Zuständigkeiten der staatlichen Organe im Bereich der Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Eisenbahn, Flughäfen), der öffentlichen Arbeiten und Bauten und der damit zusammenhängenden Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -hilfe fest, ausgenommen die Durchführungsbestimmung DPR Nr 381/1974 sieht anderes vor.²⁰

Im Detail grenzt Art 33 DPR Nr 381/1974 die staatliche Zuständigkeit auf jene Schadensereignisse oder drohenden Ereignisse ein, die aufgrund Natur und Ausmaß nicht durch die Ausübung der eigenen oder delegierten Kompetenzen des Landes und mit den ihm zur Verfügung stehenden Strukturen und Mitteln bewältigt werden können. Die Erklärung einer besonders schweren Katastrophe oder Naturkatastrophe durch den Präsidenten des Ministerrats und die gleichzeitige Ernennung eines Kommissars zur Leitung der Maßnahmen kann für das Gebiet Südtirols nur in Einvernehmen mit dem Landeshauptmann erfolgen, wenn die Katastrophe nur das Gebiet Südtirols oder die Gebiete beider autonomen Provinzen betrifft.²¹ Ausdrücklich wird in Art 35 Abs 1 DPR Nr 381/1974 festgehalten, dass die staatlichen Maßnahmen lediglich ergänzender Natur zu den Maßnahmen des Landes sind und die Anwendung der einschlägigen staatlichen Bestimmungen im Bereich des Zivilschutzes keine Auswirkung auf die autonomen Kompetenzen und keine Ersetzung von Strukturen des Landes zur Folge hat, welche weiterhin gemäß der sie regelnden Normen funktionieren. Der Kom-

18 GA Nr 64 vom 17.3.1992, Ord Beibl Nr 54.

19 GA Nr 17 vom 22.1.2018.

20 Art 19 Abs 1 lit a bis g DPR Nr 381/1974.

21 Siehe Art 34 DPR Nr 381/1974, der auf Art 5 Gesetz Nr 996/1970 verweist.

missar sorgt auch für die Koordinierung der Maßnahmen des Staates mit jenen des Landes unter Berücksichtigung der ergänzenden Natur der staatlichen Maßnahmen.²² Der koordinierte Einsatz der Mittel auf staatlicher, Landes- und Gemeindeebene zur Setzung von Maßnahmen wird in Zivilschutzprogrammen geregelt, die sowohl vom Regierungskommissar als auch vom Landeshauptmann genehmigt werden müssen, der zuvor den Präsidenten der Region anzuhören hat.²³ Das Amt des Präsidenten der Region wird seit 2001 jeweils für die Hälfte der Legislaturperiode von einem der beiden Landeshauptleute ausgeübt,²⁴ folglich hat die Region in dieser Hinsicht kaum Gewicht. Entsprechend besteht in der Autonomen Region Trentino-Südtirol kein regionales Zivilschutzkomitee, da die Autonomen Provinzen an die Stelle der Region treten.²⁵ Die Koordinierung wird durch die Vorschrift abgerundet, dass jegliche Nachricht, Information oder Dokumentation, die zur Vermeidung oder zur Verminderung der durch Naturereignisse oder Katastrophen möglichen Schäden dient, untereinander ausgetauscht wird.²⁶

Abgesichert wird die Zuordnung der Verwaltungsbefugnisse zum Land durch Art 4 Abs 1 der Durchführungsbestimmung zum Autonomiestatut GvD Nr 266 vom 31. März 1992.²⁷ Art 4 Abs 1 GvD Nr 266/1992 legt allgemein fest, dass das Gesetz in den in die Zuständigkeit der autonomen Provinzen fallenden Sachbereichen den staatlichen Organen keinerlei Verwaltungsfunktionen übertragen kann, und zwar einschließlich jener betreffend die Aufsicht, die Verwaltungspolizei und die Feststellung von Übertretungen in Verwaltungssachen, die sich von jenen unterscheiden, welche dem Staat gemäß Autonomiestatut und den entsprechenden Durchführungsbestimmungen zustehen. Damit wird unterstrichen, dass die Aufteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsfunktion zwischen Staat und Land im Rahmen des Systems des Autonomiestatuts nicht durch spätere gesetzliche Bestimmungen des Staates abgeändert werden kann, ausgenommen es handelt sich um Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut.

22 Art 35 Abs 2 DPR Nr 381/1974.

23 Art 36 Abs 1 DPR Nr 381/1974.

24 *Haller*, Il Sistema politico. Alto Adige/Südtirol, in: Happacher/Toniatti (Hg), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione* (2018) 51 (57).

25 Art 34 DPR Nr 381/1974.

26 Art 37 DPR Nr 381/1974.

27 GA Nr 94 vom 22.4.1992, Ord Beibl Nr 69.

C) Zivilschutz und die Verfassungsreform von 2001

Das Verfassungsreformgesetz Nr 3 vom 18. Oktober 2001²⁸ gestaltete die Kompetenzordnung zwischen den territorialen Ebenen der italienischen Republik neu.²⁹ Insbesondere verfügen die Regionen mit Normalstatut nunmehr gemäß Art 117 Abs 3 Verfassung über die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis im Sachbereich Zivilschutz, die sie unter Beachtung der durch den staatlichen Gesetzgeber festgelegten grundlegenden Prinzipien ausüben können.³⁰ Ebenso steht ihnen die Verordnungsbefugnis in der Materie des Zivilschutzes zu.³¹ Die Regionen können damit ein regionales System des Zivilschutzes zur Koordinierung der Maßnahmen zur Vorhersage, Vorbeugung und zur Beseitigung der Notstände zwischen den Akteuren auf regionaler Ebene schaffen.³²

Die ausdrückliche Auflistung des Sachbereichs des Zivilschutzes in Art 117 Abs 3 Verfassung veranlasste die Regierung im Rahmen der Anfechtung des Landesgesetzes Nr 15/2002 ua zur Behauptung, das Landesgesetz verletze Art 8 Autonomiestatut, da der Zivilschutz nicht unter den Sachbereichen der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten des Landes aufgezählt sei.³³ Der Verfassungsgerichtshof stellte jedoch im Urteil Nr 321/2005 fest, dass die Aufteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Staat und Land zum Thema Zivilschutz umfassend in den Durchführungsbestimmungen des DPR Nr 381/1974, insbesondere in Art 33 bis Art 35 geregelt sei³⁴ und wies die Anfechtung als unbegründet ab, ausgenommen hinsichtlich jener Bestimmungen, in denen das Land die Koordinierung staatlicher Organe geregelt hatte.³⁵ Damit untermauerte das Verfassungsgericht zugleich auch die

28 GA Nr 248 vom 24.10.2001.

29 Siehe dazu allgemein etwa *D'Atena*, *Diritto regionale*⁴ (2018) 139 ff.

30 Siehe zur Entwicklung der regionalen Zuständigkeiten im Rahmen der staatlichen gesetzlichen Regelungen im Detail *Mabellini*, *Protezione civile in Guzzetta/Marini/Morana*, *Le materie di competenza regionale*, *Commentario* (2015) 461 (463 ff). Zur multizentrischen Struktur und zum Querschnittscharakter des Zivilschutzes Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 418/1992, *Rechtliche Erwägungen*, Punkt 3.

31 Art 117 Abs 6 Verf.

32 Vgl insbesondere Verfassungsgerichtshof Urteil Nr 323/2006; siehe auch *Mabellini*, *Protezione* 469 f.

33 Siehe Urteil Nr 321/2005, *Sachverhalt*, Punkt 2.

34 Siehe Urteil Nr 321/2005, *Rechtliche Erwägungen*, Punkt 3.1.

35 Die Koordinierung der staatlichen Organe obliegt gemäß Art 87 Autonomiestatut dem Regierungskommissar: Urteil Nr 321/2005, *Rechtliche Erwägungen*, Punkt 3.1.

ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes im Bereich des Zivilschutzes.³⁶

**D) Staatliche Regelungen: Wesentliche Inhalte des Zivilschutzkodex
GvD Nr 1/2018**

Der staatliche Zivilschutzkodex GvD Nr 1/2018 nimmt eine Feststellung, Neuordnung und Koordinierung der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im Bereich des Zivilschutzes samt ihrer Ergänzung und Änderung vor.³⁷ Er enthält die grundlegenden Prinzipien im Bereich des Zivilschutzes, die von den Regionen mit Normalstatut in Ausübung ihrer Zuständigkeit gemäß Art 117 Abs 3 Verfassung zu beachten sind.³⁸

Art 1 Abs 4 GvD Nr 1/2018 hält ausdrücklich fest, dass der Zivilschutzkodex gegenüber dem Land Südtirol (und der Autonomen Provinz Trient) nur Anwendung findet, soweit er mit dem Autonomiestatut und seinen Durchführungsbestimmungen vereinbar ist. Die Autonomen Provinzen sind Teile des gesamtstaatlichen Zivilschutzsystems und tragen im Rahmen ihrer Rechtsordnung und Kompetenzen für die Umsetzung der Maßnahmen des Zivilschutzes Sorge, die auf die Vorhersage, die Vorbeugung und die Milderung der Risiken sowie auf die Bewältigung und Überwindung von Notständen abzielen.³⁹ Art 3 Abs 2 lit b GvD Nr 1/2018 unterstreicht die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Autonomen Provinzen. Art 11 Abs 1 GvD Nr 1/2018 hält fest, dass das Land die Organisation des Zivilschutzes auf seinem Gebiet regelt.

Art 7 GvD Nr 1/2018 definiert drei Kategorien von Ereignissen, die aufgrund von Naturereignissen oder durch den Menschen Notstände auslösen und damit Maßnahmen des Zivilschutzes erfordern, wobei die Arten des Notstandes oder die einen Notstand auslösenden Ereignisse

36 Siehe auch Urteil Verfassungsgerichtshof Nr 228/2003, Rechtliche Erwägungen, Punkt 4.

37 Siehe Art 1 Abs 1 Gesetz Nr 30 vom 16.3.2017 zur Ermächtigung der Regierung zur Neuordnung der Gesetzesbestimmungen im Bereich des gesamtstaatlichen Zivilschutzsystems (GA Nr 66 vom 20.3.2017).

38 Art 1 Abs 3 GvD Nr 1/2018.

39 Art 4 Abs 1 iVm Art 2 Abs 1 GvD Nr 1/2018.

nicht näher definiert sind.⁴⁰ Als Kriterium dient vielmehr die Frage, ob der Notstand von den einzelnen zuständigen Körperschaften und Verwaltungen allein oder gemeinsam oder nur auf gesamtstaatlicher Ebene in koordinierter Weise zu bewältigen ist.⁴¹ Es wird zwischen Ereignissen, die von den einzelnen zuständigen Körperschaften und Verwaltungen im gewöhnlichen Wege bewältigt werden können,⁴² und Ereignissen unterschieden, die aufgrund von Natur und Ausmaß nur durch koordiniertes Handeln und mit außergewöhnlichen Mitteln und Befugnissen innerhalb einer vorherbestimmten Zeitdauer bewältigt werden können und die durch die Regionen und autonomen Provinzen im Rahmen ihrer Befugnisse geregelt werden.⁴³ Handelt es sich hingegen um Ereignisse, die aufgrund von Intensität oder Ausmaß zur Bewältigung unmittelbar außergewöhnliche Mittel und Befugnisse erfordern,⁴⁴ kann das zur Erklärung eines Notstands von gesamtstaatlichem Ausmaß führen.⁴⁵ Ein derartiger Notstand kann nur unter Einbeziehung der betroffenen Region oder autonomen Provinz oder auch aufgrund eines Antrags von Seiten der regionalen Körperschaft, jedenfalls im Einvernehmen mit dieser, erklärt werden.⁴⁶ Er muss in zeitlicher (maximal 12 Monate) und in territorialer Hinsicht beschränkt sein und ermächtigt zum Erlass der Dringlichkeitsmaßnahmen im Rahmen des Zivilschutzes.⁴⁷ Die Dringlichkeitsmaßnahmen können durch den Präsidenten des Ministerrats⁴⁸ in Abweichung von jeglicher geltender Bestimmung erlassen werden, haben sich aber an die Schranken und Vorgaben des Beschlusses des Notstandes zu halten und die allgemeinen Prinzipien der Rechtsordnung sowie das Unionsrecht zu beachten.⁴⁹ Sie können nur im Einvernehmen mit der territorial zuständigen Region oder autonomen Pro-

40 Eine durch ein Virus wie Covid-19 verursachte Epidemie bzw Pandemie kann folglich auch zur Ausrufung eines Notstandes führen, allerdings vor allem aus Sicht des Schutzes der Gesundheit: Entsprechend war die Erklärung des Notstandes in Folge des Gesundheitsrisikos in Zusammenhang mit dem Auftreten von durch übertragbare Viren verursachten Pathologien (Beschluss des Ministerrates vom 31.1.2020, GA Nr 26 vom 01.2.2020) vom Gesundheitsminister vorgeschlagen worden und die Bewältigung der Coronaviruskrise erfolgt sowohl im Rahmen des Zivilschutzes als auch im Rahmen des Gesundheitssystems.

41 Zum Begriff des Notstands siehe auch die Ausführungen im Beitrag von *Anna Simonati*, Kap I. in diesem Band.

42 Art 7 Abs 1 lit a GvD Nr 1/2018.

43 Art 7 Abs 1 lit b GvD Nr 1/2018.

44 Art 7 Abs 1 lit c GvD Nr 1/2018.

45 Art 24 Abs 1 GvD Nr 1/2018.

46 Art 24 Abs 1 GvD Nr 1/2018.

47 Art 24 Abs 1 und Abs 3 GvD Nr 1/2018.

48 Art 5 Abs 1 GvD Nr 1/2018.

49 Art 25 Abs 1 GvD Nr 1/2018

vinz erlassen werden, müssen jene Gesetzesbestimmungen anführen, denen sie derogieren und unterliegen einer besonderen Begründungspflicht.⁵⁰ Der Präsident des Ministerrats kann auch Richtlinien für die Tätigkeiten im Bereich des Zivilschutzes erlassen, die auf technischer Ebene eine einheitliche Ausrichtung gewährleisten.⁵¹ Diese Richtlinien lassen die Kompetenzen der Regionen und autonomen Provinzen unberührt und bedürfen eines Einvernehmens mit der Vereinigten Konferenz Staat-Regionen und autonome Provinzen-Städte oder der Ständigen Konferenz Staat-Regionen und autonome Provinzen Bozen und Trient.⁵² Sie können auch unterschiedliche Fristen für ihr Inkrafttreten sowie unterschiedliche Modalitäten ihrer Umsetzung für die einzelnen Regionen und autonomen Provinzen beinhalten,⁵³ wodurch auf regional unterschiedliche Situationen eingegangen werden kann.

Die dem Ministerratspräsidium – Abteilung Zivilschutz auf gesamtstaatlicher Ebene zugewiesenen Aufgaben sind auch in Koordination und Kooperation mit dem Land wahrzunehmen. Das betrifft etwa die erforderlichen Maßnahmen im Falle von außergewöhnlichen Ereignissen von gesamtstaatlicher Bedeutung,⁵⁴ die allgemeinen Leitlinien für die Aus- und Fortbildung⁵⁵ oder die Initiativen zur Förderung des Freiwilligenwesens im Zivilschutz. In letzterem Fall ist sogar ein Einvernehmen mit dem Land herzustellen.⁵⁶ Das Land führt auch die Listen für die Eintragung der Freiwilligenorganisationen im Bereich des Zivilschutzes und legt die Voraussetzungen für die Eintragung fest.⁵⁷

Die Eingliederung von Freiwilligenorganisationen in den gesamtstaatlichen Zivilschutzdienst regeln die Art 32 ff GvD Nr 1/2018. Die Bestimmungen sehen insbesondere vor, dass den Mitgliedern der Freiwilligenorganisationen, welche in die gesamtstaatlichen oder regionalen Verzeichnisse eingetragen sind, für ihren Einsatz im Krisenfall Urlaub bis maximal 90 Tage im Jahr bei Erhalt des Arbeitsplatzes und Fortzahlung von Lohn und Versicherungsabgaben (bzw eine Entschädigung im Falle selbständiger Arbeitskräfte) zusteht, ebenso, dass die versicherungsrechtliche Abdeckung durch die Regionen und autonomen Pro-

50 Art 25 Abs 1 GvD Nr 1/2018.

51 Art 5 Abs 2 GvD Nr 1/2018.

52 Art 15 Abs 1 GvD Nr 1/2018.

53 Art 15 Abs 4 GvD Nr 1/2018.

54 Art 8 Abs 1 lit e GvD Nr 1/2018.

55 Art 8 Abs 1 lit f GvD Nr 1/2018.

56 Art 38 Abs 2 GvD Nr 1/2018.

57 Art 34 Abs 4 GvD Nr 2018.

vinzen Bozen und Trient durch den Abschluss eigener Versicherungspolizzen ergänzt werden kann.

Art 29 GvD Nr 1/2018 befasst sich mit der Teilnahme des gesamtstaatlichen Zivilschutzdienstes an Notstandsmaßnahmen auf internationaler Ebene und im Rahmen des unionalen Zivilschutzmechanismus. Er enthält auch eine Regelung für ein grenzüberschreitendes Tätigwerden der Regionen und der autonomen Provinzen Bozen und Trient angesichts von Krisensituationen im Ausland,⁵⁸ die im Rahmen eines bestehenden Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit EVTZ erfolgen kann.

Insgesamt geht der Zivilschutzkodex GvD Nr 1/2018 von einer multizentrischen Struktur des Zivilschutzes und damit auch des Naturgefahrenmanagements aus, in dem die Sonderautonomie ihre einschlägigen Kompetenzen ausübt.

III. Landesgesetzliche Grundlagen

Mit dem Landesgesetz Nr 34 vom 12. Juli 1975⁵⁹ über Vorbeugungs-, Soforthilfe- und Wiederinstandsetzungsmaßnahmen nach Erdrutschen, Lawinen, Überschwemmungen und anderen Naturkatastrophen wurde die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art 8 Z 13 Autonomiestatut ausgeübt und eine gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit der Landesverwaltung zur Vorbeugung, zur Setzung von Sofortmaßnahmen zugunsten der Bevölkerung im Katastrophenfall und zur Wiederherstellung, ua der Straßen und primären Infrastrukturen geschaffen. 2002 erfolgte mit dem Landesgesetz Nr 15/2002 die Vereinheitlichung einer Reihe von Bestimmungen im Bereich der Organisation des Zivilschutzes, die auch zu einer Neuordnung der Zuständigkeiten im Bereich des LG Nr 34/1975 führte.

Ergänzt werden die landesgesetzlichen Bestimmungen durch die Vorschriften im Bereich der Raumordnung, die nunmehr im Landesgesetz Nr 9 vom 10. Juli 2018 (Raum und Landschaft)⁶⁰ enthalten sind und das in Art 2 Abs 1 lit e auch den Schutz vor und die Vorbeugung von Naturgefahren als Ziel nennt. Zentrale Instrumente sind die auf Gemeindeebene nach den Leitlinien des Landes zu erlassenden Gefahrenzonenpläne

58 Art 29 Abs 1 letzter Satz GvD Nr 1/2018.

59 ABI Nr 37 vom 29.7.1975.

60 ABI Nr 18 vom 12.7.2018, Beibl Nr. 3.

ne,⁶¹ die auch übergemeindlich sein können,⁶² sowie die Einbeziehung von Experten für Naturgefahren in die Gemeindekommission für Raum und Landschaft als das zentrale Organ für die raumordnerische und urbanistische Planung und Projektprüfung auf Gemeindeebene.⁶³ Ein umfassendes Landschafts- und Informationssystem zu sämtlichen Geodaten und Geodatendiensten ist ebenfalls eingerichtet.⁶⁴

Im Folgenden sollen wesentliche Inhalte des LG Nr 34/1975 und des LG Nr 15/2002 kurz dargestellt werden.

A) Landesgesetz Nr 34/1975

Anwendungsbereich des LG Nr 34/1975 igF sind „Arbeiten zur Vorbeugung gegen allgemeine Katastrophen und Einsätze von zielgerichteten Sofortmaßnahmen zugunsten der Bevölkerung im Katastrophenfall und damit anlässlich derartiger Katastrophen Soforthilfemaßnahmen wie Stütz-, Abbruch-, Räumungs- und andere Arbeiten zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit sowie Maßnahmen zur vorläufigen Wiederinstandsetzung der Straßenverbindungen und primären Infrastrukturen“.⁶⁵ Die einschlägigen Maßnahmen werden zunächst durch den Bürgermeister ergriffen, der jedenfalls für die sofortige Einleitung aller Maßnahmen im Rahmen des Möglichen zuständig ist, um die körperliche Sicherheit von Menschen zu gewährleisten und Sachschäden auf ein Mindestmaß zu reduzieren.⁶⁶ Ebenso hat er Vorsorge dafür zu treffen, dass er allgemeine Gefahrensituationen rechtzeitig feststellen kann, die er der Agentur für Bevölkerungsschutz zu melden hat.⁶⁷

Im Falle unmittelbar drohender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit können jedoch die vorbeugenden Maßnahmen und jene der Soforthilfe auf Anordnung des für Zivilschutz zuständigen Landesrates auf direktem Wege von der Agentur für Bevölkerungs-

61 Art 41 Abs 2 lit e LG Nr 9/2018.

62 Siehe Art 55 Abs 1 LG Nr 9/2018.

63 Siehe Art 4 LG Nr 9/2018.

64 Art 7 LG Nr 9/1028.

65 Art 1 Abs 1 LG Nr 34/1975.

66 Art 2 Abs 3 LG Nr 34/1975.

67 Art 2 Abs 1 und 2 LG Nr 34/1975.

schutz⁶⁸ durchgeführt werden.⁶⁹ Die Agentur für Bevölkerungsschutz kann zudem alle erforderlichen Maßnahmen unmittelbar veranlassen,⁷⁰ auch ohne unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit⁷¹ sowie den lokalen Körperschaften für ihre Tätigkeit Finanzierungen gewähren.⁷²

B) Landesgesetz Nr 15/2002

Das LG Nr 15/2002 igF⁷³ enthält den vereinheitlichten Text über die Ordnung der Feuerwehr- und Zivilschutzdienste. Es regelt insbesondere die Einrichtungen und Behörden des Zivilschutzdienstes und deren Zuständigkeiten, definiert den Notstand und die Verfahren zur Zusammenarbeit zwischen den Behörden im Falle eines Notstandes sowie die Organisation des Feuerwehrdienstes als wesentliche Komponente des Zivilschutzes.

Art 1 Abs 3 LG Nr 15/2002 trägt der multizentrischen Struktur des Südtiroler Zivilschutzes Rechnung und bestimmt: „Für die Durchführung der Tätigkeiten des Zivilschutzes sorgen gemäß ihren Ordnungen und Zuständigkeiten die Landesverwaltung, die Gemeinden, die Verwaltungen des Staates, die Feuerwehr- und Zivilschutzdienste in Zusammenarbeit mit den öffentlichen und den privaten Körperschaften und Einrichtungen, mit den anerkannten Freiwilligenorganisationen für den Zivilschutz und mit den einschlägigen Forschungsinstituten.“

Art 8 LG Nr 15/2002 definiert den Notstand als „[...] ein Ereignis [...], welches das Leben, die Gesundheit oder die Grundversorgung zahlreicher Personen oder Tiere bedroht oder die Umwelt und andere Grundvoraussetzungen für das Leben der Bevölkerung derart bedroht oder beeinträchtigt, dass Hilfe und Schutz nur dann gewährleistet werden können, wenn die Einrichtungen des Zivilschutzes, die Behörden und die zuständigen Rettungsdienste und -organisationen einer einheitlichen Organisation und Führung unterstellt.“ Ein solcher Notstand kann sowohl durch den Menschen als auch durch Naturereignisse ausgelöst werden. Der Landeshauptmann erklärt den Notstand aufgrund

68 Siehe zur Agentur nachstehend unter Punkt III.B.

69 Art 3 LG Nr 34/1975.

70 Art 1 Abs 1 lit a LG Nr 34/1975.

71 Art 5 Abs 1 LG Nr 34/1975.

72 Art 1 Abs 1 lit b, Art 4, Art 5 Abs 1 f LG Nr 34/1975.

73 Ausgeführt mit DLH Nr 31 vom 5.12.2014 (ABl 50 vom 16.12.2014).

eines Vorschlags des Präsidenten der Landesleitstelle und bestimmt, welcher Teil des Landesgebietes davon betroffen ist und wie lange der Notstand gilt.⁷⁴

Im Falle von Notständen koordiniert der Landeshauptmann die Einsätze mit dem Staat iS von Art 33 und Art 34 DPR Nr 381/1974⁷⁵ und hat als Präsident der Landesleitstelle die notwendige Koordinierung mit den staatlichen Organen zu gewährleisten.⁷⁶ Art 9 Abs 2 LG Nr 15/2002 unterstreicht den ergänzenden Charakter der staatlichen Maßnahmen, Art 8 Abs 6 LG Nr 15/2002 die Befugnis des Landeshauptmanns zum Erlass von Dringlichkeitsmaßnahmen.

Art 2 Abs 1 LG Nr 15/2002 enthält die Auflistung der Einrichtungen des Zivilschutzdienstes: die Gemeinde-, Bezirks- und Landesleitstellen; die Agentur für Bevölkerungsschutz; der Feuerwehrdienst; die Freiwilligenorganisationen für den Zivilschutz; das Landeszivilschutzkomitee und der Bergrettungsdienst im Alpenverein Südtirol (BRD-AVS); die Südtiroler Berg- und Höhlenrettung CNSAS.

Art 2 Abs 2 LG Nr 15/2002 legt die Behörden des Zivilschutzdienstes fest. Es sind dies der Landeshauptmann und/oder der zuständige Landesrat, die Präsidenten der Leitstellen und des Landeszivilschutzkomitees sowie die Bürgermeister.

Die vom Gemeinderat ernannten Mitglieder der Gemeindeleitstellen⁷⁷ sind unter dem Vorsitz des Bürgermeisters jedenfalls der Feuerwehrkommandant, der Vorsitzende der örtlichen Lawinenkommission sowie Vertreter der Landesverwaltung und der Freiwilligenorganisationen. Zu ihren Aufgaben gehört ua die Erstellung des Gemeindezivilschutzplans. Die Bezirksleitstelle wird einberufen, falls das Schadensereignis mehrere Gemeinden betrifft, an ihrer Spitze steht der Präsident des Bezirksverbandes der Freiwilligen Feuerwehren.⁷⁸ Die Landesleitstelle⁷⁹ ist bei der Agentur für Bevölkerungsschutz angesiedelt, ihr Präsident ist der Landeshauptmann oder ein von ihm delegierter Landesrat. Zu ihren Aufgaben gehört die Ausrufung des Notstandes, wenn auf dem Landesgebiet Ereignisse eintreten, die wegen ihrer Natur oder ihres Ausmaßes eine schwere Gefahrensituation voraussehen

74 Art 8 Abs 4 LG Nr 15/2002.

75 Art 9 Abs 1 und 2 LG Nr 15/2002.

76 Art 9 Abs 3 LG Nr 15/2002 iVm Art 5 Abs 5 lit a LG Nr 15/2002.

77 Siehe Art 3 LG Nr 15/2002.

78 Siehe Art 4 LG Nr 15/2002.

79 Siehe Art 5 LG Nr 15/2002.

lassen. Sie leitet und koordiniert die Einsätze der Landesverwaltung, der Staatsverwaltung, der Gemeinden, der Feuerwehr- und Zivilschutzdienste.⁸⁰ Die um Vertreter weiterer Abteilungen der Landesverwaltung erweiterte Landesleitstelle bildet das Landeszivilschutzkomitee,⁸¹ das als ständiger Berater der Landesregierung⁸² ua den Landeszivilschutzplan erstellt und Verfahren vorbereitet, die im Falle dringender Hilfeansuchen seitens anderer Provinzen oder Staaten einzuhalten sind.⁸³

Die Agentur für Bevölkerungsschutz⁸⁴ spielt die zentrale Rolle im Zivilschutzsystem Südtirols. Sie ist das Kompetenzzentrum für Brand- und Zivilschutz, für technische Gefahren und für Naturgefahren⁸⁵ und nimmt als solches hoheitliche Befugnisse wahr.⁸⁶ Sie ist in Südtirol für das Management aller mit den vorgenannten Gefahren zusammenhängenden Risiken zuständig, wozu die Vorhersage und Vorbeugung von Notständen, alle zur Bewältigung eines Notstandes erforderlichen Maßnahmen sowie das Ermöglichen oder die Durchführung des Wiederaufbaus öffentlicher Gebäude und Infrastrukturen und damit die Beseitigung der Folgen von durch Natur oder Mensch verursachten Notständen einschließlich der Wiedergewinnung der ökologischen Funktionsfähigkeit von Gewässern gehören.⁸⁷ Durch das Landeswarnzentrum sorgt sie für die technisch-wissenschaftliche Unterstützung des Zivilschutzes einschließlich der Datenerhebung und des Monitoring sowie für die Risikoanalyse und Bewertung.⁸⁸ Die Agentur kann im Bereich Zivilschutz für die Aus- und Weiterbildung sorgen.⁸⁹ Ebenso kann sie mit anderen öffentlichen und privaten Körperschaften, Unternehmen im In- und Ausland sowie Forschungs- oder Versuchszentren zusammenarbeiten,⁹⁰ wobei ihr Direktor die Beziehungen und die Zu-

80 Art 5 Abs 4 LG Nr 15/2002.

81 Siehe Art 6 LG Nr 15/2002.

82 Art 6 Abs 2 LG Nr 15/2002.

83 Art 6 Abs 1 lit a bzw lit e LG Nr 15/2002.

84 Siehe Art 22 ff LG Nr 15/2002. Zur Agentur gehören ua folgende Einrichtungen: Amt für Zivilschutz; Amt Landeswarnzentrum; Amt für Meteorologie und Lawinenwarnung; Amt für Hydrologie und Stauanlagen; Funktionsbereich Wildbachverbauung; Funktionsbereich Brandschutz, siehe www.provinz.bz.it/de/kontakt.asp?orga_orgaid=7596#staff (15.4.2020).

85 Siehe die im LG Nr 34/1975 definierten Aufgaben der Agentur im Bereich der Naturkatastrophen.

86 Art 22 Abs 3 LG Nr 15/2002.

87 Art 22 Abs 3 LG Nr 15/2002.

88 Art 12/bis LG Nr 15/2002.

89 Art 22 Abs 5/bis LG Nr 15/2002.

90 Art 22 Abs 5 LG Nr 15/2002

sammenarbeit mit nationalen und internationalen Einrichtungen im Kompetenzbereich der Agentur pflegt und koordiniert.⁹¹

Art 10 und 11 LG Nr 15/2002 befassen sich mit den Zuständigkeiten der Gemeindeverwaltungen und der Landesverwaltung. Die Gemeinde ist insbesondere im Falle eines bereits eingetreten Notstandes oder bei unmittelbarer Gefahr für die Rettungs- und Soforthilfemaßnahmen zugunsten der betroffenen Bevölkerung zuständig, sofern sie unter Berücksichtigung ihrer Organisation und Ressourcen zu deren Bewältigung in der Lage ist.⁹² Die Landesverwaltung, insbesondere die Agentur für Bevölkerungsschutz ist verpflichtet, in Ergänzung oder an Stelle der Gemeinden im Falle der Arbeiten zur Vorbeugung und im Falle von Katastropheneinsätzen einzugreifen.⁹³

Eine wichtige Komponente des Zivilschutzdienstes sind die Feuerwehren. Neben der in erster Linie für die Gemeinde Bozen zuständigen Berufsfeuerwehr⁹⁴ besteht für jede Gemeinde zumindest eine verpflichtend einzurichtende Freiwillige Feuerwehr.⁹⁵ Die Feuerwehren sind nicht nur für die Brandbekämpfung und -verhütung zuständig,⁹⁶ sondern auch „in allen vom Gesetz und von den Verordnungen vorgesehenen Fällen [für die]technische Hilfe – wenn nötig auch vorbeugend – bei Unfällen unterschiedlicher Art, bei Einsturz von Gebäuden, bei Muren, Hochwasser und Überschwemmungen sowie bei anderen Notständen und immer dann, wenn der Einsatz als nützlich angesehen wird“.⁹⁷ Der Feuerwehrdienst führt zudem bei Notstand und in Erfüllung der Zivilschutzaufgaben die Rechtsvorschriften des Landes im Bereich Zivilschutz durch.⁹⁸

Eine weitere wichtige Rolle im Zivilschutz Südtirols spielen die Freiwilligenorganisationen,⁹⁹ die in ein eigenes, von der Agentur für Bevölkerungsschutz geführtes Register eingetragen sind und mit denen

91 Art 25 Abs 2 lit q LG Nr 15/2002.

92 Art 10 Abs 1 und 2 LG Nr 15/2002.

93 Siehe LG Nr 34/1975.

94 Art 40 Abs 1 LG Nr 15/2002.

95 Art 47 Abs 3 LG Nr 15/2002.

96 Art 30 Abs 1 lit a LG Nr 15/2002.

97 Art 30 Abs 1 lit b LG Nr 15/2002.

98 Art 30 Abs 1 lit c LG Nr 15/2002; die Bestimmung verweist zur Kontinuität der Kompetenzen des Landes auf die einschlägigen Kompetenzvorschriften des so genannten 1. Autonomiestatut (Verfassungsgesetz Nr 5/1948).

99 Art 13 LG Nr 15/2002. Siehe auch Art 5 Abs 1 lit d LG Nr 11 vom 1.7.1993 (Regelung der ehrenamtlichen Tätigkeit und der Förderung des Gemeinwesens) iGF (ABI Nr 32 vom 13.7.1993).

die Agentur Vereinbarungen hinsichtlich der Zusammenarbeit im Zivilschutz abschließen kann.¹⁰⁰

Das LG Nr 15/2002 enthält auch Regelungen über die Kostentragung für Einsätze im Notfall. Ua wird das Prinzip der Unentgeltlichkeit des persönlichen Einsatzes in Notfällen festgelegt (Art 31 Abs 1 LG Nr 15/2002) sowie bei einsatzbedingten Unfällen und Krankheiten der Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren eine Entschädigung durch die Agentur für Bevölkerungsschutz festgeschrieben (Art 49 LG Nr 15/2002).

IV. Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement

Wie eingangs aufgezeigt, fallen die Prävention und das Management von Naturkatastrophen und deren Folgen unter die Materie des Zivilschutzes, deren kompetenzrechtlichen Grundlagen und grundsätzliche organisatorische Ausgestaltung innerhalb der Landesgrenzen und darüber hinaus im gesamtstaatlichen Rahmen dargestellt wurden. Genauso wenig wie Naturkatastrophen innerhalb eines Staates vor den Grenzen der nachgeordneten Gebietskörperschaften haltmachen, sind sie auch nicht durch Staatsgrenzen zu beschränken. In diesem Zusammenhang ist danach zu fragen, welche Rechtsgrundlagen für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich des Naturgefahrenmanagements bestehen, insbesondere mit Blick auf die österreichischen Bundesländer.

Hier ist zunächst das in Ausführung der Europäischen Rahmenkonvention über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften von 1980¹⁰¹ geschlossene Rahmenabkommen zwischen Italien und Österreich aus dem Jahr 1993¹⁰² zu nennen. Es zählt den Zivilschutz unter den Sachbereichen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf und nennt ausdrücklich die autonomen Provinzen Bozen und Trient als Gebietskörperschaften, die mit den österreichischen Bundesländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden Einver-

100 Siehe die Auflistung unter <www.provinz.bz.it/sicherheit-zivilschutz/zivilschutz/> (18.4.2020).

101 Ratifiziert mit Gesetz Nr 948 vom 19.11.1984 (GA Nr 18 vom 22.1.1985). Das Gesetz Nr 948/1984 sieht in Art 3 vor, dass bilaterale Abkommen mit den an Italien angrenzenden Staaten abzuschließen sind, die die Sachbereiche festlegen, innerhalb derer die nachgeordneten Gebietskörperschaften ihrerseits Abkommen und Einvernehmen in der Rahmenkonvention abschließen können.

102 Ratifiziert mit Gesetz Nr 76 vom 8.3.1995 (GA Nr 65 vom 18.3.1995).

nehmen abschließen können.¹⁰³ Für den Abschluss haben die italienischen nachgeordneten Gebietskörperschaften das Einvernehmen mit der Regierung herzustellen.¹⁰⁴

Seit der Verfassungsreform von 2001 verfügt das Land auf der Grundlage von Art 117 Abs 9 Verfassung iVm Art 10 Verfassungsgesetz Nr 3/2001¹⁰⁵ ganz allgemein in den Sachbereichen seiner Zuständigkeit über die Befugnis, Abkommen mit Staaten und Übereinkommen mit Gebietskörperschaften anderer Staaten abzuschließen.¹⁰⁶ Zu beachten sind die einschlägigen staatliche Gesetzesbestimmungen, die Fälle und Formen der Ausübung der regionalen Außenbefugnis regeln und die Koordinierung mit der staatlichen Außenpolitik sicherstellen. Art 6 Gesetz Nr 131 vom 5. Juni 2003¹⁰⁷ sieht in diesem Zusammenhang vor, dass stets eine Mitteilung an das Ministerratspräsidium und an das Außenministerium zum Zwecke der Kontrolle und zur Ermöglichung von Einwänden und Anmerkungen durch die staatliche Seite hinsichtlich des Inhalts von Übereinkommen mit Gebietskörperschaften anderer Staaten zu erfolgen hat.¹⁰⁸ Im Falle von Abkommen mit Staaten ist zudem die Verleihung der *treaty making power* durch den Staat erforderlich.¹⁰⁹ Die Übereinkommen mit Gebietskörperschaften können die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zum Inhalt haben,¹¹⁰ die Abkommen mit Staaten hingegen können nur der Ausführung und Anwendung völkerrechtlicher Abkommen der Republik Italien dienen, oder technisch-administrativer oder programmatischer Natur zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sein.¹¹¹ Im Bereich des Zivilschutzes bleibt die Möglichkeit zum Abschluss von Einvernehmen auf der Grundlage des Rahmenabkommens Italien/Österreich über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften als *lex specialis* nach wie vor aufrecht. Die Verfahrensregeln sind nunmehr von Art 6 Gesetz Nr 131/2003 bestimmt, die

103 Art 4 Rahmenabkommen Italien/Österreich von 1993.

104 Art 5 Abs 1 Rahmenabkommen Italien/Österreich von 1993 iVm Art 5 Gesetz Nr 948/1984.

105 Siehe Urteil Verfassungsgerichtshof Nr 238/2004, Rechtliche Erwägungen, Punkt 6.

106 Zu Art 117 Abs 9 Verfassung siehe etwa *Carli*, *Diritto regionale* (2018) 151 ff; *Spataro*, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi interpretativi*, in *federalismi.it* n 23 und n 24 2007.

107 GA Nr 132 vom 10.06.2003.

108 Art 6 Abs 2 G Nr 131/2003.

109 Art 6 Abs 3 G Nr 131/2003.

110 Art 6 Abs Abs 2 G Nr 131/2003.

111 Art 6 Abs 3 G Nr 131/2003.

im Vergleich zur vorher geltenden Regelung aufgrund der umfassenden Kontrollrolle des Staates allerdings restriktiv ausgestaltet erscheinen.¹¹²

Der Aspekt der unmittelbaren Hilfeleistung auch an ausländische Gebietskörperschaften ist in Art 29 GvD Nr 1/2018 geregelt, der Bestimmungen über die Teilnahme des gesamtstaatlichen Zivilschutzdienstes an Notstandsmaßnahmen auf internationaler Ebene und im Rahmen des unionalen Zivilschutzmechanismus und für das grenzüberschreitende Tätigwerden der Regionen und autonomen Provinzen zur unmittelbaren Hilfeleistung enthält. Besteht ein Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit EVTZ mit ausländischen Gebietskörperschaften, können die Regionen und autonomen Provinzen im Einvernehmen mit der Abteilung für Zivilschutz und dem Außenministerium Hilfeleistungen an die Partner in diesem EVTZ leisten. Dafür bedarf es keiner Erklärung eines gesamtstaatlichen Notstandes und staatlicher Dringlichkeitsmaßnahmen. Auf der Grundlage dieser Bestimmung kann das Land Südtirol im Rahmen des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino im grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagement zur Bewältigung der Notsituation mit Hilfeleistungen tätig werden. Allerdings bedarf es dazu eines Einvernehmens mit der gesamtstaatlichen Zivilschutzbehörde und mit dem Außenministerium. Diese Form der Koordinierung mit der gesamtstaatlichen Ebene beschränkt den Entscheidungsspielraum der italienischen Mitglieder des EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino wesentlich. Sie erscheint gerade aus der Sicht des Notfalls nicht verhältnismäßig, weil es auch im Interesse Italiens liegen muss, etwa bei Ereignissen mit potentiell grenzüberschreitender Dimension ein möglichst rasches Handeln zu ermöglichen, wobei die zentralen Stellen ohnehin auf die Beurteilung der Sachlage vor Ort angewiesen sind. Eine Lösung könnte über das Rahmenabkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Italien und Österreich von 1993 angedacht werden, indem ein Verfahren für die Erzielung derartiger Einvernehmen mit der zentralen Ebene im Wege von Protokollen vorab definiert wird, um die konkrete Unterstützung im Notfall entsprechend rasch zu ermöglichen.

Weitere Anknüpfungspunkte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit finden sich in den Befugnissen der Agentur für Bevölkerungsschutz, etwa im Bereich der Aus- und Weiterbildung oder der Datensammlung und -verarbeitung und der Information der Bevölkerung.

112 Vgl dazu *Querini*, Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013, in *federalismi.it* n 18 2014, 31 f.

Die Europäische Union bietet zudem Möglichkeiten zum grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagement.¹¹³ Es können etwa Projekte auf der Grundlage der europäischen Förderprogramme im Rahmen des Ziels Europäische territoriale Zusammenarbeit¹¹⁴ genannt werden. Ebenso befasst sich eine Arbeitsgruppe innerhalb der makroregionalen Strategie für den Alpenraum EUSALP¹¹⁵ mit den Risiken durch Naturkatastrophen.¹¹⁶

In der Zusammenschau schaffen die statutarischen Kompetenzen den Rahmen für ein selbstständiges und umfassendes Naturkatastrophenmanagement, auch im Hinblick auf die grenzüberschreitende Kooperation, wo jedenfalls im Bereich der Prävention durch die Möglichkeiten von gegenseitiger Information einschließlich des Datenaustauschs, durch inhaltliche Koordinierung und Abstimmung, auch im Rahmen der durch die Europäische Union eröffneten Instrumente, viele Möglichkeiten zu grenzüberschreitendem Naturgefahrenmanagement bestehen. Wenn es jedoch um grenzüberschreitende Hilfeleistungen im Notfall geht, ist die Abstimmung mit der gesamtstaatlichen Ebene zu suchen.

113 Siehe dazu auch die Ausführungen bei *Anna Simonati*, Kap. IV in diesem Band.

114 Siehe etwa die Projekte RiKoST (Risikokommunikationstrategien) und GLISST (Gletschermonitoring) im Rahmen von Interreg Italien-Österreich und HyMoCARES (Wasserläufe) im Rahmen von Interreg Alpine Space unter <<https://afbs.provinz.bz.it/>> (20.4.2020).

115 Siehe zu EUSALP <www.alpine-region.eu/> (19.4.2020).

116 Siehe dazu unter <www.alpine-region.eu/action-group-8> (19.4.2020).

Katastrophenschutz und Notfallmanagement: die Erfahrung der Autonomen Provinz Trient

I. Einleitende Bemerkungen: die Folgen der schrittweisen Ausdehnung des Begriffs „Notfall“

Die in der Autonomen Provinz Trient geltende Katastrophenschutzregelung kann unter zwei Aspekten untersucht werden. In erster Linie kann es nützlich sein zu analysieren, ob die im Landesgesetz der Autonomen Provinz Trient Nr 9 vom 1. Juli 2011 enthaltenen Bestimmungen strukturell und inhaltlich die wesentlichen Merkmale der entsprechenden nationalen Gesetzgebung, die derzeit im Gesetzesdekret Nr 1 vom 2. Januar 2018 enthalten sind, widerspiegeln.¹ Dieser Aspekt ist interessant, da er aufzeigt, wie „kreativ“ der Gesetzgeber der Autonomen Provinz Trient bei der Ausübung seiner primären Zuständigkeit ist.² In zweiter Linie aber genauso interessant zu untersuchen ist, ob – unbeschadet der systematischen Erwägung der verfassungsrechtlichen Grenzen – im Landesgesetz für die lokalen Behörden potenziell nützliche Instrumente für Tätigkeiten mit unmittelbarer grenzüberschreitender Bedeutung³ vorgesehen sind.

Wenn diese Frage bejaht werden kann, wäre es unter dem Gesichtspunkt des *de jure condendo* und unter Berücksichtigung des ver-

1 Für einen Kommentar zur Regelung kurz vor ihrem Inkrafttreten, siehe dazu in der Lehre zB: *Allegretti*, Il Codice della Protezione civile (d. lg. 2 gennaio 2018, n 1), Aedon 2018, 5 ff; *Tommasi/Bernabei/Agusto*, Il nuovo Codice della Protezione civile: il difficile rapporto tra continuità e innovazione, Studium iuris 2018, 1127; *Visconti*, Nuovo codice della Protezione civile: la disciplina del volontariato organizzato, Cooperative ed enti non profit 2018, 16. Zum Delegationsgesetz für das GvD von 2018 siehe zB: *Canaparo*, La legge n 30 del 2017: la delega per la riforma del sistema nazionale di protezione civile, Comuni d'Italia 2017, 55.

2 Gemäß Art 4 DPR vom 31. August 1972, Nr 670 (Sonderstatut der Region Trentino – Südtirol) hat die Region die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Feuerwehrdienstes (Nr 6). Darüber hinaus hat der Landesgesetzgeber gemäß Art 8 die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Katastrophenschutzes im Bereich der Katastrophenschutzvorbeugung und -soforthilfe (Nr 13) sowie in Bezug auf verwandte Bereiche wie der Raumordnung und Bauleitpläne (Nr 5), des Landschaftsschutzes (Nr 6).

3 Siehe dazu die Ausführungen im Beitrag von *Happacher* in diesem Band. Diesen Ausführungen ist zuzustimmen.

fassungsrechtlich vorgesehenen Vorbehaltes interessant, mögliche Entwicklungswege für weitere zukünftige Projekte zu ermitteln.

Der erste zu untersuchende Aspekt von allgemeiner Bedeutung ist der Begriff „Notfall“ selbst. In der Umgangssprache ist die semantische Bedeutung dieses Begriffs eindeutig: bei einem Notfall kommt es aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse zu Ausnahmesituationen, denen nur mit außergewöhnlichen Instrumenten begegnet werden kann.⁴ Entgegen dieser allgemeinen Definition hat sich die rechtliche Bedeutung des Notfalls nach und nach weiterentwickelt. Heutzutage muss sich das Recht mit Ereignissen befassen, die strenggenommen nicht unvorhersehbar sind oder jedenfalls nicht vollständig auf Ereignisse zurückzuführen sind, die gänzlich der menschlichen Kontrolle entzogen wären, dennoch aber dazu geeignet sind Anlass zur öffentlichen Beunruhigung zu geben. Dabei handelt es sich oft um Fälle von verwaltungstechnischer Ineffizienz⁵, bei denen nicht selten von „Notfall“ die Rede ist. Die tendenzielle Ausweitung des Konzepts bleibt aber nicht ohne operative und systematische Folgen, denn eine Ausweitung des Begriffs „Notfall“ bedeutet eine verstärkte Nutzung des rechtlichen Mechanismus, – dh

4 Unter dem Eintrag „Notfall“ findet sich folgende Definition: *„Unvorhergesehener Umstand, Unglücksfall und nach dem englischen Wort emergency, eine besondere Situation der Umstände, ein kritischer Moment, der ein sofortiges Eingreifen erfordert“* (frei übersetzt aus dem Italienischen: *„Circostanza imprevista, accidente e, sull'esempio dell'ingl. emergency, particolare condizione di cose, momento critico, che richiede un intervento immediato [...]“*), siehe emergenza, aufrufbar unter <<http://www.treccani.it/enciclopedia/emergenza>> (30.12.2019).

5 Man denke zB an die Schwierigkeiten, die in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung in den Städten an der Tagesordnung standen. Siehe diesbezüglich in der Lehre zB: Gnes, *Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania*, *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2008, 433; siehe auch Iannello, *L'emergenza rifiuti in Campania: i paradossi delle gestioni commissariali*, *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2007, 137 und Gandino, *I limiti del potere di ordinanza in materia di protezione civile con riferimento alla nozione di gestione dei rifiuti*, *Rivista giuridica dell'edilizia* 2003, 445.

der Not- und Dringlichkeitsverordnung⁶ – der traditionell für seine Bekämpfung vorgesehen wurde. Sowohl auf nationaler Ebene als auch auf lokaler Ebene hat die Verordnung mit der Zeit ihr wesentliches Merkmal, die „Außergewöhnlichkeit“,⁷ verloren und hat nun die Natur eines gewöhnlichen Instruments, das in jeglichen alarmierenden Situationen eingesetzt wird. Außerdem erlangt der „Notfall“ aufgrund seines nunmehr „strukturellen“ Charakters eine höhere Vorhersehbarkeit. Daraus ergibt sich die Möglichkeit im Hinblick auf die Risikoprävention Kooperationskreisläufe zu aktivieren (zwischen Behörden und mit Subjekten, die nützliche Daten und Informationen verwahren, auch wenn sie nicht Teil des institutionellen Apparats sind), wobei man von einer repressiven Interventionslogik auf eine präventive Interventionslogik übergeht, dh es können basierend auf vorangegangenen Analysen präventiv Maßnahmen getroffen werden.

Diese Überlegung führt zum zweiten einleitenden Gedanken, der von der Feststellung ausgeht, dass die Verhinderung von Risiken (und möglichen Folgeschäden) heute eine gewöhnliche Tätigkeit der Verwaltung ist. Dies spiegelt sich auf normativer Ebene in mindestens zwei unterschiedlichen Elementen wider.

-
- 6 Für einen kürzlich erschienenen Beitrag über das Verhältnis zwischen Verordnungen und Katastrophenschutz, siehe *Arcuri*, Il governo delle emergenze: i rapporti tre decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del ponte Morandi, Osservatorio sulle fonti 2019, 22 ff. Allgemeiner, in Bezug auf die Anwendung des Instruments der Not- und Dringlichkeitsverordnung im Bereich des Katastrophenschutzes, siehe zB in der Lehre: *Bernabei*, Ordinanze di protezione civile e riserva di decretazione d'urgenza, Rassegna dell'Avvocatura dello Stato 2015, 280; *Cardone*, Le ordinanze di protezione civile e il "governo straordinario" dei beni culturali: dal terremoto di L'Aquila alle celebrazioni per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, Osservatorio sulle fonti 2011, 7; *Cardone*, La prassi delle ordinanze di protezione civile in tema di deroghe nel corso della XVI legislatura. La dimensione qualitativa del fenomeno ed alcuni spunti per limitarlo, Osservatorio sulle fonti 2011, 20; *Fioritto*, Una nuova emergenza: l'alluvione delle ordinanze di protezione civile, Osservatorio sulle fonti 2011, 4; *Albanesi/Zaccaria*, Le "fonti" dell'emergenza: dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile, Amministrare 2011, 185; *Carapellucci*, Il potere d'ordinanza oltre l'emergenza: i problemi dell'impiego ordinario di uno strumento extra ordinem, Il Foro amministrativo TAR 2010, 321; *Albanesi/Zaccaria*, Le ordinanze di protezione civile "per l'attuazione" di decreti legge (ed altri scostamenti dalla l. n. 225 del 1992), Giurisprudenza costituzionale 2009, 2231; *Ventimiglia*, Una emergenza di inefficienza: poteri di ordinanza extra ordinem in materia di protezione civile, Il Consiglio di Stato 2004, 941; *Malo*, Il potere di ordinanza in materia di protezione civile al vaglio della Corte costituzionale, Le Regioni 1995, 1176; *Rescigno*, Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte Costituzionale, Giurisprudenza costituzionale 1995, 2185.
- 7 Innerhalb der Autonomen Provinz Trient liegt die Verordnungsmacht beim Landeshauptmann; siehe zB Art 7 Abs 2 und Art 37 Abs 5–7 LG Nr 9/2011.

Erstens wird in vielen Bereichen sowohl von den nationalen als auch supranationalen (insbesondere europäischen) Bestimmungen die Gefahrenprognose als Aufgabe der Verwaltung, als entscheidender Schritt für die korrekte Begrenzung der konkret ausgeübten Tätigkeit, gesehen.⁸ Zweitens ist heutzutage das Vorsorgeprinzip, das ursprünglich im Unionsrecht entstand und nunmehr auch als technisches und wissenschaftliches Kriterium anerkannt ist, von wesentlicher Bedeutung. Dieses Prinzip „*verpflichtet die zuständigen Behörden geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um potenzielle Risiken für die öffentliche Gesundheit, für die Sicherheit und für die Umwelt vorzubeugen, indem der Schutz dieser Interessen gegenüber den wirtschaftlichen Interessen vorrangig ist*“.⁹

Darüber hinaus ist das Vorsorgeprinzip zweifellos auch auf Verfassungsebene in den Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit von Personen und Umwelt verankert. Bekanntlich dient das Prinzip in Situationen, in denen eine Entscheidung aufgrund eines hohen Maßes an Unsicherheitsfaktoren erschwert wird, als Evaluierungsparameter; zu diesem Zwecke werden die öffentlichen Interessen den anderen Interessen hierarchisch übergeordnet, wobei tendenziell dem

8 Man kann in diesem Zusammenhang sagen, dass Risikoeinschätzung und Risikoprävention in sehr heterogenen Tätigkeitsbereichen zu den Verwaltungsaufgaben gehören, so dass der Begriff „Risiko“ bezogen auf die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung polysemische Konnotationen annimmt. Zu den jüngsten Lehrbeiträgen zu diesem Thema siehe zB: *Giorgetti*, Riflessioni sulle misure anticorruzione nel sistema italiano, partendo dal caso del Ministero dello Sviluppo economico, *Il diritto dell'economia* 2018, 23; *Persechino et al*, Dalla valutazione del rischio stress lavoro correlato alla gestione dei rischi psicosociali: quali prospettive per la pubblica amministrazione?, *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali* 2017, 217; *Lucca*, Danno erariale per investimenti ad alto rischio, *L'Amministrazione italiana* 2012, 107. Die Fragestellung wird oft auch in supranationaler Perspektive behandelt; siehe dazu zB *Chiti*, *Diritto amministrativo europeo, stabilizzazione dei comportamenti e costruzione dell'ordine sociale*, *Diritto pubblico* 2015, 909.

9 Frei übersetzt aus dem Italienischen: „*che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici*“. In diesen besonders klaren Worten drückte sich das VwG Lombardei, Brescia 11. April 2005, Nr 304 aus; siehe auch VwG Trient, 8. Juli 2010, Nr 171, wonach die „*Gültigkeit des Vorsorgeprinzips als ein Kriterium für die Auslegung des Rechtssystems als Ganzes anerkannt werden muss*“ (frei übersetzt aus dem Italienischen: „*la validità del principio di precauzione come criterio interpretativo del sistema giuridico unitariamente considerato*“), und Staatsrat, VI. Sektion, 5. Dezember 2002, Nr 6657.

Interesse der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Unversehrtheit Vorrang gegenüber den anderen eingeräumt wird.¹⁰

Beide aufgezeigten Elemente unterstreichen die Bedeutung des technischen Ermessensspielraums¹¹ im Bereich des Katastrophenschutzes, was eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren zur Folge hat. Auch im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Aspekt ist eine Zusammenarbeit zwischen den Akteuren notwendig, da es einer umfassenden Kenntnis der Gebietsbeschaffenheit bedarf. Dabei muss nicht darauf hingewiesen werden, dass Katastrophen und Notfallsituationen – ob durch natürliche oder menschliche Ursachen ausgelöst – nicht an den staatlichen Grenzen Halt machen.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Beratungstätigkeit von Organen mit fachlicher Kompetenz übernommen wird. Der Landesgesetzgeber scheint sich dessen gänzlich bewusst zu sein. Es ist kein Zufall, dass der Aufgabenbereich des Landesausschusses für öffentliche Arbeiten – der im Bereich des Katastrophenschutzes in ergänzter Zusammensetzung tätig ist –¹² besonders breit gefächert ist. Unter anderem muss er verpflichtende Gutachten zur Vorbereitung von Planungsmaßnahmen erstellen; außerdem äußert er sich inhaltlich über das Vorliegen der Voraussetzungen sowie über das Vorliegen

10 Spezifisch in Bezug auf die Auswirkungen des Vorsorgeprinzips auf das Risikomanagement der Verwaltung, siehe zB in der jüngsten Lehre: *Marchetti*, Il principio di precauzione, in: Sandulli (Hg), *Codice dell'azione amministrativa* (2017) 194; *Lombardi*, Precauzione e prevenzione nella pianificazione territoriale: il rischio idrogeologico fra frammentazione e accentramento delle competenze, in: Stella Richter (Hg), *La sicurezza del territorio – Pianificazione e depianificazione* (2014) 129; *Ferrara*, Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile?", *Rivista giuridica dell'edilizia* 2012, 61; *De Leonardis*, Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio (2005); *Giani*, Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze, in: *Giani/D'Orsogna/Police* (Hg), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio* (2018) 15, sowie *Gargiulo*, Brevi riflessioni sulla natura giuridica e sul contenuto dei principi di precauzione e di prevenzione nel diritto internazionale, in: *Giani/D'Orsogna/Police* (Hg), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio* (2018), 31, *De Leonardis*, Tra precauzione, prevenzione e programmazione, in: *Giani/D'Orsogna/Police* (Hg), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio* (2018), 49, und *Police*, L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica, in: *Giani/D'Orsogna/Police* (Hg), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio* (2018), 87.

11 Siehe in diesen Zusammenhang zB kürzlich *Giani*, cultura insbesondere 17 und va 24 ff siehe die dortigen Literaturangaben. Siehe außerdem *Lombardi*, La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto, *Rivista giuridica di urbanistica* 2016, 58.

12 Siehe dazu Art 9 LG Nr 9/2011 (insbesondere Abs 1–2), der vorsieht, dass, wenn der Ausschuss Fragen in Bezug auf den Katastrophenschutz behandelt, an der Ausschusssitzung auch der der zuständige Generaldirektor, der Leiter des Landesforstkorps und der Leiter der Organisationsstrukturen des Landes, der für die Aktivitäten und Einsätze des Katastrophenschutzes zuständig ist. In Bezug auf den Ausschuss siehe auch Art 13 Abs 10, Art 17 Abs 2 und Art 37 Abs 5.

von Gefahren- und Schadenssituationen, wenn das Land an Stelle anderer Behörden Katastrophenschutzarbeiten durchführt. In besonderen Bedarfssituationen gibt es neben dem Ausschuss noch andere Verwaltungsorgane, die mit technischen Fachkompetenzen ausgestattet sind wie den Brandschutzausschuss, der neben beratender Funktion auch Vorschläge unterbreitet und zu spezifischen Fragestellungen Einschätzungen von anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen, die über die notwendige fachliche Kompetenz verfügen, einholen kann.¹³

II. Die Bedeutung von Definitionen, zwischen Souveränität und Autonomie

Hinsichtlich des Aufbaus von grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Einrichtungen gleicher Ebene ist es wichtig, sich auf eine Fülle von Begrifflichkeiten, die einander entsprechen, oder wenigstens gleichwertig sind, stützen zu können, sodass, eine gemeinsame konzeptionelle Grundlage für das gegenseitige Verständnis und die gemeinsame Planung von Maßnahmen besteht. In dieser Hinsicht folgt der Landesgesetzgeber im Bereich des Katastrophenschutzes weitgehend dem staatlichen Gesetzgeber, jedoch mit einige Besonderheiten.

In erster Linie ist äußerst interessant, dass es im Landesgesetz eine Bestimmung gibt, welche ausschließlich die Definition von einigen grundlegenden Konzepten beinhaltet. Es werden beispielsweise Begriffe wie „Gefahr“ (zu verstehen als die Wahrscheinlichkeit, dass natürliche oder menschliche Umweltfaktoren alleine oder gemeinsam mit anderen Faktoren eine Katastrophe in einem bestimmten Gebiet verursachen),¹⁴ „Risiko“ (zu verstehen als potentielle Folge einer im Gebiet in Verbindung mit menschlichen bedingten Veränderungen und seiner Nutzungsweise festgestellten Gefahr),¹⁵ „Katastrophe“ (zu verstehen als Ereignis, das verbunden ist mit Naturphänomenen oder menschlichen Handlungen, und einen schweren Schaden oder eine große Gefahr für die Unversehrtheit der Personen, der Integrität der Güter und der Umwelt mit sich bringt und dem mit einem außerordentlichen Eingriff

13 Siehe dazu nochmals Art 9 LG Nr 9/2011, insbesondere Art 2 bis-2 *octies*.

14 Siehe Art 2 lit a LG Nr 9/2011. Im GvD Nr 1/2018 ist der Begriff „Gefahr“ (im Italienischen „pericolosità“) nicht klar definiert.

15 Siehe Art 2 lit b LG Nr 9/2011. Genauso wenig ist das Risiko im eben genannten GvD Nr 1/2018 definiert.

seitens der Verwaltung begegnet werden muss),¹⁶ „außergewöhnliches Ereignis“ (jenes, das, wenn auch nur vorübergehend, eine Situation ernsthafter Belastung für die Gemeinschaft mit sich bringt, die aufgrund der Schwere oder des territorialen Ausmaßes nicht durch die gewöhnliche behördliche Tätigkeit bewältigt werden kann),¹⁷ „Notfall“ (verstanden als die Schadenssituation, die Gefahr eines schweren Schadens oder folgeschweren sozialen Unbehagens, die sich infolge oder im Vorfeld einer Katastrophe oder eines außergewöhnlichen Ereignisses ergibt, und die Sicherheit von Personen, die Unversehrtheit des Eigentums und die Umwelt bedroht).¹⁸ Gemäß dem Landesgesetz wird ein außergewöhnliches Ereignis mit einer Katastrophe gleichgesetzt, aber es unterscheidet sich von einem Notfall, weil es nicht mit dem Wissen, den Ressourcen und der Organisation privater oder einzelner öffentlicher Einrichtungen bewältigt werden kann und daher das koordinierte Eingreifen mehrerer operativer Strukturen des Katastrophenschutzes erfordert.

Diese Begriffe sind teilweise mit denen im staatlichen Katastrophenschutzgesetz verwendeten (aber nicht definierten) Begriffen überlagerbar.¹⁹ Es gibt keine wesentlichen Unterschiede, außer, dass die Landesbestimmungen detaillierter formuliert sind, um so durch die semantischen Grenzen die verschiedenen Begriffe *a priori* voneinander abzugrenzen und möglichen Missverständnissen vorzubeugen.

Die bedeutendsten Abweichungen, welche die Regelung auf Landesebene in Anbetracht des staatlichen Regelungsrahmens aufweist, bestehen in Hinsicht auf die Abgrenzung der Katastrophenschutzfunktionen. Diese widerspiegeln zwar im Allgemeinen die vom staatlichen Gesetzgeber verwendeten Begriffe, manchmal weichen sie jedoch leicht von ihnen ab. Im Spezifischen werden von der staatlichen Norm für den Einsatz von Katastrophenschutzmaßnahmen drei Kategorien vorgesehen: die Gefahrenprognose, die Vorbeugung von Schäden durch Katastrophen und schlussendlich, wenn sich die Katastrophe tatsächlich ereignet, der Rettungseinsatz für die Bewältigung des Ereignisses. Tendenziell stimmt die Landesregelung in der Phase der Prognose und Vor-

16 Siehe Art 2 lit c LG Nr 9/2011. Der nationale Gesetzgeber sieht keine Definition für „Katastrophe“ (im Italienischen „*calamità*“) vor.

17 Siehe Art 2 lit d LG Nr 9/2011. Das Konzept ist im GvD Nr 1/2018 nicht ausdrücklich definiert.

18 Siehe Art 2 lit i LG Nr 9/2011. Auch in diesem Fall sieht der nationale Gesetzgeber keine Definition für den Begriff vor.

19 Im Spezifischen sind die grundlegenden Begriffe, auf die Bezug genommen wird, enthalten im Art 2 GvD Nr 1/2018.

beugung mit der staatlichen Regelung überein, in den nachfolgenden Phasen unterscheidet sie sich jedoch davon, indem die Katastrophenschutzmaßnahmen ausdrücklich dem Schutz und dem Management von Notfällen dienen.²⁰

III. Die verschiedenen Katastrophenschutzkategorien

A) Die Gefahrenprognose

Im Lichte der staatlichen Gesetzgebung ist die Gefahrenprognose die Hauptaufgabe des Katastrophenschutzes und besteht „in der Gesamtheit der Aktivitäten, die ua mit Hilfe von technischen, wissenschaftlichen und administrativen Fachkräften durchgeführt werden und die darauf ausgerichtet sind, mögliche Risikoszenarien zu erkennen und, teilweise auch dynamisch, zu untersuchen, zum Zwecke des staatlichen Warnsystems und wenn möglich auch zum Zwecke der Planung des Katastrophenschutzes“.²¹ Diese Definition wird im Wesentlichen von der Landesregelung übernommen, obwohl diese anscheinend spezifischer auf die Ermittlung der Ursachen und Auswirkungen von Katastrophen ausgerichtet ist.²² Im Kontext der Landesregelung sind daher auch die Aktivitäten zur Erkennung der Gefahr Teil der Prognose und zugleich nicht nur eine wesentliche Voraussetzung für einen effektiven Katastrophenschutz, sondern auch besonders wichtig für den Aufbau einer erfolgreichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Denn gerade der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden vor Ort bietet eine gute Basis für eine Reihe von Projekten – wie es sich bei den erfolgreichen Projekten in den letzten Jahren herausgestellt hat.²³

Im Lichte der Landesreglung kann man davon ausgehen, dass die Phase der Gefahrenprognose va in der Vorbereitung und ständigen Ak-

20 Siehe Art 1 Abs 2 LG Nr 9/2011.

21 Siehe Art 2 Abs 2 GvD Nr 1/2018. Frei übersetzt aus dem Italienischen: „*nell'insieme delle attività, svolte anche con il concorso di soggetti dotati di competenza scientifica, tecnica e amministrativa, dirette all'identificazione e allo studio, anche dinamico, degli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale, ove possibile, e di pianificazione di protezione civile*“.

22 Siehe Art 2 lit e LG Nr 9/2011, der vorsieht, dass die Prognose die Forschungsaktivitäten und das Monitoring des Territoriums und der natürlichen und anthropogenen Ereignisse umfasst, um Gefahren und Risiken sowie die Ursachen und Auswirkungen von Katastrophen zu erkennen, zu messen und zu klassifizieren.

23 Siehe unten Punkt V.

tualisierung des notwendigen kartographischen Materials seinen konkreten Ausdruck findet. Dies geschieht unter der Leitung der Landesregierung, die zunächst die anwendbaren Kriterien und die Methodik festlegt und dann die Dokumente ausarbeitet und genehmigt. Dabei handelt es sich insbesondere um die Gefahrenkarten und die allgemeine Risikokarte.²⁴

Erstere enthalten die Abgrenzung und die Klassifizierung der gefährdeten Gebiete und sind eine wesentliche Referenz für die Erstellung der zusammenfassenden Gefahrenkarte,²⁵ die in der Raumordnungsgesetzgebung geregelt ist und die Funktion hat, die Anforderungen und Einschränkungen in Bezug auf die Flächennutzung zu bestimmen. Diese Tatsache ist sehr bedeutsam, denn sie zeigt die Bemühungen des Landesgesetzgebers, synergetische Beziehungen zwischen den einzelnen Sektoren des Regelungssystems herzustellen. Und nicht nur das: Es zeigt auch, wie das Vorsorgeprinzip, das (wie bereits erwähnt)²⁶ die Interessen, welche die Verwaltung bei der Ausübung ihrer Tätigkeit berücksichtigen muss, hierarchisch ordnet, in der Landesregelung zum Ausdruck kommt. Tatsächlich geht durch die normative Regelung klar hervor, dass die Anforderungen im Zusammenhang mit dem Katastrophenschutz Vorrang vor denen der Raumordnung haben.

Der nächste Schritt ist die Ausarbeitung der allgemeinen Risikokarte,²⁷ die wiederum die unabdingbare Grundlage für die Umsetzung des allgemeinen Präventionsmaßnahmenplans sowie für die Planung des Katastrophenschutzes bildet. In Bezug auf die Planung des Katastrophenschutzes ist ein weiterer Hinweis feststellbar, dass die Landesgesetzgebung des Trentino das Zusammenspiel zwischen technischem Fachwissen und der im Vorfeld erfolgenden hierarchischen Festlegung der öffentlichen Interessen berücksichtigt. So ist nämlich vorgesehen, dass, die Möglichkeit besteht spezifische Auszüge mit gezielten und detaillierten Vorschriften zu erstellen, wenn bestimmte Gebiete oder Güter (einschließlich Kulturgüter) angesichts der durch die Katastrophe entstandenen Schäden besonderer Notwendigkeiten bedürfen.²⁸

24 Sowohl die einen als auch die anderen sind geregelt in Art 10 LG Nr 9/2011.

25 Die Erstellung der zusammenfassenden Gefahrenkarte war in Art 14 LG vom 4. März 2008, Nr 1 vorgesehen, die aufgrund eines gesetzgebungstechnischen Fehlers noch immer in Art 10 Abs 2 LG Nr 9/2011 genannt wird. Derzeit ist die Bezugsbestimmung stattdessen Art 22 LG 4. August 2015, Nr 15.

26 Siehe oben, Punkt I.

27 Siehe Art 10 Abs 3 LG Nr 9/2011.

28 Siehe Art 10 Abs 4 LG Nr 9/2011.

Eng verbunden mit der Phase der Gefahrenprognose – und direkt auf diesen Bereich zurückzuführen – ist der Wissensaustausch, der sowohl *a priori* als auch *a posteriori* stattfindet.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das staatliche Recht und das Landesrecht den Wissensaustausch zwischen unterschiedlichen Bereichen in gleichem Maße berücksichtigen, der in einem hochtechnisierten Bereich wie jenem der Katastrophenschutzmaßnahmen nicht ohne eine ständige Auseinandersetzung mit den *hard sciences* auskommt. Eine andere grundlegende Komponente stellt der ständige Kontakt mit der im Gebiet lebenden Bevölkerung dar, welche die Veränderungen der Lage unmittelbar wahrnimmt und daher einerseits jegliche Gefahrenquellen den zuständigen Behörden umgehend melden, andererseits aber auch nützliche Aspekte und/oder Vorschläge für die Einrichtung geeigneter Risikopräventionsmechanismen machen kann.

Es ist daher kein Zufall, dass in der Landesgesetzgebung in mehreren Fällen die auch vom staatlichen Gesetzgeber²⁹ vorgesehene Notwendigkeit der rechtzeitigen Information der Bevölkerung festgelegt ist: So geht mit der Verbreitung der Verfahren zur Durchführung von Katastrophenschutzmaßnahmen durch die Veröffentlichung auf der institutionellen Webseite³⁰ die Alarmierung und Vorbereitung auf spezifische Notfälle einher.³¹ Gleichzeitig ist die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zur Bewältigung von Notfällen Teil des Inhalts der Katastrophenschutzpläne,³² die nach ihrer Verabschiedung – wie die kartographischen Dokumente – durch Veröffentlichung auf institutionellen Webseiten bekannt gemacht werden müssen.³³ Schlussendlich führt die Notwendigkeit einer soliden und umfassenden Informationsbasis dazu, dass es dem Land obliegt, die Veränderungen der Gebietszustän-

29 Im Besonderen siehe Art 18 Abs 2 GvD Nr 1/2018. Siehe auch Art 19 Abs 2 und Art 31 GvD Nr 1/2018.

30 Siehe Art 6 Abs 8 LG Nr 9/2011.

31 Insbesondere, was die Brandverhütung betrifft, siehe Art 17 LG Nr 9/2011. Im Allgemeinen, unter Bezugnahme auf die Notwendigkeit, den Ausnahmezustand der örtlichen Bevölkerung rechtzeitig durch die Veröffentlichung der entsprechenden Bekanntmachungen mitzuteilen, siehe Art 34 Abs 2 LG Nr 9/2011.

32 Siehe Art 20 Abs 3 lit h LG Nr 9/2011; in Bezug auf die Durchführung von Sensibilisierungskampagnen, auch in Schulen, siehe Art 28 Abs 7. In gleicher Weise, für die Sensibilisierung der lokalen Bevölkerung über Lawinengefahren siehe Art 42 Abs 7 LG Nr 9/2011.

33 ZB in dieser Form siehe Art 10 Abs 7 und Art 12 Abs 4 LG Nr 9/2011.

de und des Klimas zu überwachen. Zu diesem Zweck ist die Einrichtung von thematischen Archiven vorgesehen.³⁴

B) Die Schadensverhütung und der Schutz: die systematische Besonderheit der Gesetzgebung der Autonomen Provinz Trient

Die Phase, die unmittelbar auf die Gefahrenprognose folgt und sich daraus ergibt, ist die der Schadensverhütung. Gemäß der staatlichen Gesetzgebung umfasst diese alle strukturellen und nicht-strukturellen Aktivitäten (einschließlich der Notfallplanung), „die auch in integrierter Form durchgeführt werden und darauf abzielen, die Möglichkeit von Schäden infolge von Katastrophen zu vermeiden oder zu verringern, dies auch auf der Grundlage von Kenntnissen, die aufgrund von Prognosetätigkeiten erworben wurden“.³⁵ Auch hier erscheint die auf Landesebene vorgesehene Definition detaillierter, wenn auch nicht wesentlich anders: Man spricht von „Aktivitäten, die darauf abzielen, Risiken zu verhindern oder zu verringern, sowohl durch normative und verbindliche Maßnahmen für eine angemessene Flächennutzung als auch durch strukturelle Interventionen“.³⁶

Es scheint Ziel der Landesregelung zu sein, bereits im Rahmen der begrifflichen Abgrenzungen die Vielfalt der verschiedenen Eingriffe aufzuzeigen, durch welche die Prävention sich im Konkreten äußert: von der Schaffung von Rechtsvorschriften bis hin zur Optimierung der Flächennutzung, um sie in Anbetracht des Umweltschutzes und der hydrogeologischen Stabilität nachhaltiger zu gestalten. Zudem fällt gerade in diesem Zusammenhang die Unterschiedlichkeit der einzelnen Beiträge auf, aus denen sich die Katastrophenschutzaktivitäten insgesamt zusammensetzen. Die Prävention basiert ua auf der Ausbildung

34 ZB bezieht sich Art 11 LG Nr 9/2011 ausdrücklich auf die Einrichtung von Monitoring-netzwerken und der Verbreitung von Gebiets- und Umweltdaten zur Unterstützung von Katastrophenschutzaktivitäten. Allgemein ermächtigt Art 25 Abs 3 des Landesgesetzes zur Anwendung eines Systems zur Speicherung und Verwaltung von Daten, die für die Durchführung von Katastrophenschutzaktivitäten unerlässlich sind. Überdies sieht Art 11 Abs 1 lit e die Speicherung von öffentlichen und privaten Gebäuden in einem digitalen Archiv zur seismischen Beobachtung vor.

35 Siehe Art 2 Abs 3 GvD Nr 1/2018. Frei übersetzt aus dem Italienischen: „*svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi anche sulla base delle conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione*“.

36 Siehe Art 2 lit f LG Nr 9/2011. Frei übersetzt aus dem Italienischen: „*attività dirette all'eliminazione o alla riduzione dei rischi, sia mediante misure di carattere prescrittivo e vincolistico per un corretto uso del territorio, sia mediante interventi strutturali*“.

der Bevölkerung, wobei die Verbreitung von Informationen zur Förderung und Umsetzung von Verhaltensweisen führen soll, mit denen sich die Bürger selbst schützen können und nicht nur auf den Schutz durch die Behörden angewiesen sind. Daher kommt auch der Zusammenarbeit mit den Freiwilligenorganisationen³⁷ – die in der Landesregelung in verschiedenen Zusammenhängen befürwortet wird³⁸ – eine zentrale Bedeutung zu.

Wie bereits erwähnt,³⁹ ist der Landesgesetzgeber teilweise vom staatlichen Regelungskonzept abgewichen, da neben dem Begriff der „Prävention“ auch jener des „Schutzes“ vorgesehen wird und diesem eine eigenständige Bedeutung im Bereich der Verwaltungsaufgaben zukommt. Dazu gehören insbesondere „Aktivitäten, die hauptsächlich planerischer, organisatorischer, kultureller und ausbildender Natur sind, sowie Managementinterventionen, die darauf abzielen, die schädlichen Auswirkungen von Risiken zu mindern, die nicht durch Präventionsmaßnahmen beseitigt werden können“.⁴⁰ Daher scheint das Konzept des „Schutzes“ alle Einsätze zu umfassen, die durch das Schaffen

37 Was die nationale Gesetzgebung anbelangt, so ist die ganze Sektion II Kapitel V des GvD Nr 1/2018 (Art 33–42) der Regelung der Rolle der Freiwilligen bei Katastrophenschutzmaßnahmen gewidmet. Die Lehre beschäftigt sich schon lange mit diesem Thema; siehe dazu zB: *Foglietta*, Una “terza via” italiana al welfare di comunità, Sanità pubblica e privata 2017, 24; *Raponi*, L'Italia, la normativa relativa alle calamità naturali e gli effetti dei vincoli europei (tra cui in primis il rispetto del pareggio di bilancio) sulla ricostruzione, Amministrativamente 2016, 24 ff; *Maninchedda*, Volontariato da incentivare e qualificare, Amministrazione civile 2004, 36; *Araldi*, Protezione civile e federalismo: qualche annotazione sul volontariato, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza 2001, 1665, sowie *Morano*, Il volontariato nella protezione civile, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza 1998, 1110, und *Lobosco*, Il servizio di protezione civile, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza 1997, 2154.

38 Es sind nämlich zahlreiche Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 9/2011 den freiwilligen Feuerwehrleuten gewidmet, die die operative Struktur des Landeskatastrophenschutzes bilden (siehe Art 4 Abs 1 lit c und d) und auf verschiedene Weise mit den Behörden zusammenarbeiten, einschließlich der Teilnahme des Kommandanten an den Sitzungen der lokalen Kollegialorgane. Eine ähnliche institutionelle Position kommt ehrenamtlichen Organisationen, die von der Provinz begünstigt werden zu (siehe Art 4 Abs 1 lit i LG Nr 9/2011), auch wenn sie potenziell weniger gut organisiert sind. Es wird auch ausdrücklich hervorgehoben, dass die Verwaltung ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes durch die Förderung der Zusammenarbeit mit freiwilligen Vereinen wahrnimmt (siehe Art 6 Abs 6 und Art 7 Abs 3 LG Nr 9/2011). Die Zusammenarbeit mit Freiwilligenverbänden muss auch auf Gemeinde- und Talgemeinschaftsebene erfolgen (siehe Art 8 Abs 4, 5 und 7 LG Nr 9/2011) und äußert sich ua auch in der Zusammenarbeit bei der Erstellung von Planungsunterlagen (siehe Art 21 Abs 1–2 LG Nr 9/2011).

39 Siehe oben Punkt II.

40 Siehe Art 2 lit g LG Nr 9/2011. Frei übersetzt aus dem Italienischen: „*le attività, prevalentemente di carattere pianificatorio, organizzativo, culturale e formativo, e gli interventi gestionali diretti a mitigare gli effetti dannosi derivanti dai rischi non eliminabili tramite l'attività di prevenzione*“.

der Voraussetzungen indirekt die Effektivität der Prävention und – wenn diese nicht ausreichend war – die Reaktion auf die Katastrophe erhöhen. Die Unterscheidung zwischen Prävention und Schutz ermöglicht es, zunächst auf der teleologischen und dann auf der operativen Ebene, die Bereiche der Verwaltungstätigkeit genau zu bestimmen, was die Umsetzung von gezielten Initiativen auf dem Gebiet erleichtert.

Insbesondere ist die praktische Ausbildung der Einsatzkräfte sehr wichtig. Dieser wird sowohl in der staatlichen Gesetzgebung (im Spezifischen nach dem dort angewandten System zur Verhinderung von Katastrophenschäden)⁴¹ als auch in der Landesgesetzgebung viel Platz eingeräumt.⁴² In Bezug auf letztere muss einigen Bestimmungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, da auf sie (obwohl sie eindeutig auf Einsätze in Ländern ausgerichtet sind, wo die Bedingungen ganz andere sind als im europäischen Kontext) in Perspektive der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in entsprechender Weise zurückgegriffen werden kann. Genau genommen bezieht sich die Bestimmung des Landesgesetzes⁴³ gezielt auf Ausbildungsmaßnahmen, die sich an Personen richten, die an Nothilfeinsätzen im internationalen Bereich beteiligt sind, wo Anforderungen an die Kenntnis der örtlichen kulturellen Traditionen bestehen. Zu diesem Zweck wird jährlich ein Kurs durchgeführt, der auf die Erlangung grundlegender und fachlicher Kompetenzen für Einsätze in akuten Konflikt- und Kriegssituationen oder in Gebieten, die durch Umweltnotstände und Naturkatastrophen gekennzeichnet sind, insbesondere wenn diese Umstände zu einer extremen Verarmung der lokalen Bevölkerung geführt haben, zielgerichtet ist. Für diese Ausbildungstätigkeit ist eine besondere Vereinbarung mit dem Internationalen Solidaritätsausbildungszentrum Trient getroffen worden.

Neben der Ausbildung umfasst das System der Landesregelung im Zusammenhang mit dem Schutz auch Planungsaktivitäten.

Im Lichte der staatlichen Gesetzgebung kann man davon ausgehen, dass das Planungssystem des Katastrophenschutzes im Allgemeinen auf dem grundlegenden Beispiel der Raumplanung beruht. Wie letztere ist auch die Planung im Bereich des Katastrophenschutzes geeignet, wichtige *Spillover*-Effekte im Bezugsgebiet hervorzurufen, wo-

41 Siehe Art 2 Abs 4 lit c GvD Nr 1/2018.

42 Das gesamte Kapitel III des Titels V des LG Nr 9/2011 ist dem Thema Schulung und Ausbildung von Einsatzkräften gewidmet, mit allgemeinem Fokus auf die Schutzmaßnahmen.

43 Siehe va Art 26 LG Nr 9/2011, im Besonderen Abs 4.

bei sie dazu bestimmt ist, sowohl die potenziellen Risikoursachen als auch die nicht von Gefahr bedrohten Strukturen und Gebiete zu ermitteln, die für Katastrophenhilfeoperationen genutzt werden können. Das Hauptaugenmerk liegt auf der hydrogeologischen Stabilität des Bodens in Verbindung mit möglichen seismischen Ereignissen. Gerade in diesem Punkt bestehen einige Zweifel an der Gesamteffizienz der Überwachungsmechanismen, da diese im Hinblick auf die Koordinierung zwischen den institutionellen Ebenen und die Mikrozonierung als vorausgehendes und vorbereitendes Instrument mangelhaft erscheint.⁴⁴

Der Landesgesetzgeber versucht diesen Mangel zu beheben, indem er alle potenziell am Katastrophenschutzmanagement interessierten Parteien, einschließlich der Verbände und der lokalen Bevölkerung, miteinbezieht. Die Art der im Landesgesetz geregelten Planungsinstrumente ist breit gefächert und vielfältig⁴⁵ und jedes einzelne bedarf einer Koordinierungsfunktion, die von der Landesverwaltung übernommen wird.

Die Katastrophenschutzpläne⁴⁶ werden (gegebenenfalls in Auszügen), nachdem der Vorschlag an den Regierungskommissar weitergeleitet wurde, um die Koordination auch mit den staatlichen Behörden zu gewährleisten, von der Landesregierung – nach Rücksprache mit den Gemeinden, Talgemeinschaften und Vertretern der örtlich beteiligten Verbände – genehmigt. Diese Pläne zielen darauf ab, die organisatorischen Aspekte zu definieren, die möglichen Risikoszenarien und die entsprechenden Einsätze festzulegen sowie die Interaktionsformen zwischen den im Konkreten beteiligten Akteuren zu erläutern. Katastrophenschutzpläne werden auch von Gemeinden und Talgemeinschaften erstellt. In Bezug auf die übergemeindlichen Pläne besteht die Koordinierungsbefugnis des Landes insbesondere darin, die Pläne auf ihre inhaltliche Vereinbarkeit mit der Landesregelung zu überprüfen. Das Land kann diesbezüglich auch Anweisungen erteilen. Darüber hinaus kann das Land im Falle der Nichtgenehmigung der übergemeindlichen

44 Zur Planungstätigkeit im Bereich des Katastrophenschutzes siehe in der Lehre zB: *Dipace*, Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze, *Diritto agroalimentare* 2017, 225; *Di Dio*, Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, *Rivista giuridica dell'ambiente* 2011, 463; *Nitti*, La protezione civile, *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* 2010, 1188; *Crespellani*, La resistibile ascesa della protezione civile, *Democrazia e diritto* 2009, 143.

45 In diesem Zusammenhang ist es nur dann möglich, einen Verlegungsplan vorzusehen, wenn das Risiko in den Gebieten nicht durch Präventivmaßnahmen beseitigt werden kann. Siehe dazu Art 15–16, LG Nr 9/2011.

46 Siehe Art 8 Art 20 und Art 21 LG Nr 9/2011.

Pläne aufgrund der fehlenden Zustimmung der Mehrheit der beteiligten Gemeinden ersatzweise die Genehmigung vorsehen, welche für die lokalen Behörden bindend ist, bis sie einen neuen Plan genehmigen.

Auch Notfallpläne⁴⁷ werden auf den entsprechenden institutionellen Ebenen erlassen. Sie sind darauf ausgerichtet, in inhaltlicher Vereinbarkeit mit den Katastrophenschutzplänen die Überwachung des Territoriums, die Vorbereitung der Interventionsverfahren und die Hilfe für die möglicherweise von Katastrophen betroffene Bevölkerung zu organisieren, wenn ein spezifisches oder besonders erhebliches Risiko bereits festgestellt wurde. Das Bemühen, das Territorium ganzheitlich zu betrachten, ergibt sich aus der Bestimmung, dass die Talgemeinschaften bei erheblicher hydrogeologischer oder Lawinengefahr das Vorhandensein von Gebäuden mit Unterkunftscharakter berücksichtigen müssen;⁴⁸ darüber hinaus hat das Land auch in diesem Fall eine Ersatzbefugnis, wenn die Talgemeinschaft bei der Genehmigung der lokalen Pläne untätig bleibt.⁴⁹

Auf Grundlage der Ergebnisse der allgemeinen Risikokarte genehmigt das Land dann, auch in Auszügen, den allgemeinen Plan für die Arbeiten zur Katastrophenverhütung,⁵⁰ um neben dem Bedarf an zusätzlichen Arbeiten die Verteilung und Wartung der bereits bestehenden zu überwachen. Der Plan ist auf unbestimmte Zeit gültig, wird aber regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, nach Rücksprache mit den für das Gebiet zuständigen Gemeinden und Talgemeinschaften aktualisiert.

Der besonderen Stellung, welche die Autonome Provinz Trient aufgrund ihrer Autonomie hat, wird schließlich dadurch Rechnung getragen, dass ihr, in Abweichung von der „normalen“ Zuständigkeit der Behörde des Einzugsgebiets, die Ausarbeitung des Hochwasserrisikomanagementplans zukommt, der dann in die auf staatlicher Ebene für jedes Flusseinzugsgebiet vorgesehenen Pläne integriert wird.⁵¹

Im Hinblick auf die Planungstätigkeit kann die Durchführung von Arbeiten zur Katastrophenverhütung durch lokale Gebietskörper-

47 Siehe Art 22 LG Nr 9/2011. In der jüngsten Lehre, speziell zu diesem Thema siehe zB *Soprani*, Il piano di emergenza e la gestione dei grandi rischi, ISL: igiene e sicurezza del lavoro 2018, 270.

48 Siehe Art 22 Abs 3 LG Nr 9/2011.

49 Siehe Art 22 Abs 4 LG Nr 9/2011.

50 Siehe Art 12 LG Nr 9/2011.

51 Siehe Art 41 LG Nr 9/2011. Siehe dazu in der Lehre zB: *Lettera*, Le inondazioni: il rischio di alluvione; direttiva 2007/60/CE e diritto interno, Rivista amministrativa della Repubblica italiana 2013, 237.

schaften erforderlich sein. Auch in diesem Fall kann das Land ihre Koordinierungsrolle gegenüber den anderen institutionellen Ebenen durch die Ausübung von Ersatzbefugnissen wahrnehmen⁵².

C) Notfallmanagement, zwischen Rettungsaktionen und Wiederherstellung der Normalität

Gemäß der staatlichen Regelung erfolgt die Bewältigung des Notfalls in Form von allen Rettungsaktionen, welche die Sicherheit des Territoriums und die Wiederherstellung normaler Lebensbedingungen gewährleisten sollen.⁵³ In Bezug auf diese Definition ist feststellbar, dass es keine ausdrücklichen Hinweise auf den Zeitpunkt des Wiederaufbaus gibt. Der Wiederaufbau ist darauf ausgerichtet, die vorherige Situation in den von der Katastrophe betroffenen Gebieten so weit wie möglich und innerhalb eines angemessenen kurzen Zeitrahmens wiederherzustellen. In Wahrheit fehlt es im Staatsgesetz nicht an Bestimmungen für Maßnahmen zum Wiederaufbau;⁵⁴ allerdings handelt es sich dabei unzweifelhaft um vereinzelte Regelungen zur Durchführung von materiellen Aktivitäten, hingegen fehlt ein allgemeines Konzept, das solche Maßnahmen in den Kontext der administrativen Funktionen des Katastrophenschutzes integriert. Eine Bemühung in diese Richtung scheint vielmehr vom Landesgesetzgeber unternommen worden zu sein, der ausdrücklich die Frage der systematischen Verortung der Wiederaufbautätigkeit berücksichtigt, auch unter Bezugnahme auf die Initiativen zur Wiederherstellung der normalen Lebensbedingungen der von den Katastrophen betroffenen Menschen. Tatsächlich wird unter den Inhalten des Landesgesetzes ua auf die Regelung der Wiederaufnahme der öffentlichen Dienstleistungen, des Wiederaufbaus der öffentlichen Güter und Versorgungseinrichtungen und der Wiederaufnahme der wirtschaftlichen Aktivitäten eingegangen.⁵⁵ Darüber hinaus

52 Siehe zB Art 13 LG Nr 9/2011. Dies ist im Übrigen nicht der einzige Fall, in dem das Landesgesetz der Autonomen Provinz Trient eine Ersatzbefugnis zuspricht; ähnliche Bestimmungen in spezifischeren Bereichen sind beispielsweise in Art 19 Abs 2 lit k vorgesehen, und zwar in Bezug auf die Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung von Unfällen bei Verwendung gefährlicher Stoffe, von Tiefflügen und der Aussetzung bestimmter öffentlicher Dienstleistungen.

53 Siehe Art 2 Abs 6 und Abs 7 GvD Nr 1/2018.

54 ZB bezieht sich der staatliche Gesetzgeber in den Art 27 und 28 GvD Nr 1/2018 auf die Wiederaufbauprogramme in den von der Katastrophe betroffenen Gebieten.

55 Siehe Art 1 Abs 3 LG Nr 9/2011.

ist der endgültigen Wiederherstellung des Gebietszustands und dem Wiederaufbau ein eigener Titel gewidmet.⁵⁶

Allgemein werden in der Landesregelung selbst im Moment der Wiederherstellung der Normalität die förderlichen Beziehungen zwischen den institutionellen Ebenen und den Vereinen berücksichtigt. In diesem Zusammenhang übernimmt das Land Koordinierungsaufgaben sowohl bei der Feststellung von Notsituationen⁵⁷ als auch bei der konkreten Umsetzung von Einsätzen⁵⁸ und der Zuweisung von Ressourcen und Mitteln an Privatpersonen.⁵⁹ Ferner ist interessant zu beobachten, dass das Land über Ersatzbefugnisse verfügt, die im Falle der Untätigkeit der betroffenen Gemeinden auch für die Bewältigung von Notfällen von lokalem Interesse ausgeübt werden können.⁶⁰

IV. Welcher Raum bleibt in der Landesregelung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit?

Unbeschadet der Notwendigkeit, dass die lokalen Behörden sich mit den staatlichen Behörden abstimmen müssen, enthält das Landesgesetz Nr 9/2011 keine Anzeichen für grenzüberschreitende Katastrophenschutzaktivitäten.⁶¹ Es wird lediglich zwischen „Maßnahmen und Einsätze von lokalem Interesse“⁶² und „Maßnahmen und Einsätze von Landesinteresse“⁶³ unterschieden. Erstere beziehen sich auf das Gebiet einer oder mehrerer Gemeinden derselben Talschaft, bei Letzteren ist hingegen der Beitrag des Landes erforderlich (entweder direkt für die Umsetzung oder nur im Rahmen der Koordinierungsfunktion), da die Maßnahmen allgemeinen Zwecken dienen oder eine weitreichende Wirkung auf das Gebiet der Autonomen Provinz Trient haben könnten.

56 Konkret handelt es sich um Titel X (endgültige Wiederherstellung und Wiederaufbau) des LG Nr 9/2011.

57 Siehe va Art 66 LG Nr 9/2011.

58 Siehe va Art 67 LG Nr 9/2011.

59 Dies sehen va Art 69–72 LG Nr 9/2011 vor.

60 Siehe Art 6 Abs 4 LG Nr 9/2011.

61 Siehe Art 5 Abs 2 LG Nr 9/2011.

62 Siehe Art 5 Abs 1 lit a LG Nr 9/2011. Frei übersetzt aus dem Italienischen: „attività e interventi d'interesse locale“.

63 Siehe Art 5 Abs 1 lit b LG Nr 9/2011. Frei übersetzt aus dem Italienischen: „attività e interventi d'interesse provinciale“.

Es wurde bereits gesagt, dass aufgrund systematischer verfassungsrechtlicher Überlegungen in diesem Bereich Vorsicht geboten ist.⁶⁴ Jedoch sind im Landesgesetz einige Bestimmungen auszumachen, auf deren Grundlage es *de iure condendo* möglich wäre, zukünftige Projekte der Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften jenseits der Alpen abzuleiten, oder wenigstens eine allgemeine Bestimmung mit einer derartigen Ausrichtung im bestehenden Landesgesetz vorzusehen.

Zu den dem Land vorbehaltenen Aufgaben gehört es in erster Linie, „im Einvernehmen und in Abstimmung mit dem Staat die Beziehungen zu den internationalen Organen und Organen der Europäischen Union zu pflegen, um die Umsetzung internationaler und europäischer strategischer Leitlinien auf staatlicher Ebene zu erreichen“.⁶⁵ Daher ist die Ausübung von tendenziell grenzüberschreitenden Tätigkeiten, soweit nach dem staatlichen oder supranationalen Regelwerk zulässig, grundsätzlich nicht ausgeschlossen.

In zweiter Linie gilt es hervorzuheben, dass es dem Land vorbehalten ist, sich an der Planung und Programmierung von Aktivitäten von landesübergreifendem Interesse zu beteiligen.⁶⁶ Darüber hinaus ist es – vorbehaltlich der Vereinbarung mit den betroffenen Körperschaften sowie der Genehmigung der Landesregierung und anhand der Koordinierung durch die Führungskräfte – möglich, nicht nur Einsätze, die zur Bewältigung von Risiken oder Notfällen, die möglicherweise – auch indirekt – schädliche Auswirkungen auf das Landesgebiet haben könnten, außerhalb des Landes durchzuführen, sondern diese sind schlichtweg auch dann möglich, wenn die Durchführung der Einsätze mit den anderen Körperschaften vereinbart worden ist.⁶⁷ Es ist offensichtlich, dass diese Bestimmung auf die Umsetzung der Zusammenarbeit zwischen Provinzen bzw. Regionen ausgerichtet ist, dh sich jedenfalls nur auf die Zusammenarbeit zwischen Körperschaften innerhalb der italienischen Staatsgrenzen bezieht; sie zeigt jedoch eine allgemeine Bereitschaft,

64 Siehe oben Punkt I, und vgl dazu wiederum den Beitrag von Happacher in diesem Band.

65 Siehe Art 6 Abs 2 lit a LG Nr 9/2011. Frei übersetzt aus dem Italienischen: „*in accordo e in coordinamento con lo Stato, i rapporti con gli organismi internazionali e comunitari, per la realizzazione delle iniziative nazionali finalizzate all'attuazione delle linee strategiche internazionali e dell'Unione europea*“.

66 Siehe Art 5 Abs 1 lit a LG Nr 9/2011.

67 Siehe in diesem Sinn Art 46 LG Nr 9/2011. Darüber hinaus ist anzumerken, dass das gesamte Kapitel VI des Titels VI des Landesgesetzes der „Mithilfe des Landeskatastrophenschutzes zur Bewältigung von Katastrophen außerhalb des Landesgebietes“ gewidmet ist.

das Einsatzgebiet zu erweitern, um anderen Körperschaften Hilfe zu leisten. Dies ist nicht unbedeutend im Hinblick auf eine mögliche Ausweitung auf grenzüberschreitende Aktivitäten.

Ähnliche Überlegungen können in Bezug auf die Bestimmungen an gestellt werden, die es der Landesberufsfeuerwehr und den Freiwilligen Feuerwehren, um den schnellstmöglichen Einsatz zu garantieren, erlauben, bei vorheriger Benachrichtigung der Landesnotrufzentrale in benachbarten Provinzen technische Notfallhilfe zu leisten.⁶⁸ Es ist offensichtlich, dass der Grund dieser Norm darin besteht, benachbarten Gebieten innerhalb des Staatsgebietes (also nicht im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit) Unterstützung zu gewährleisten. Dies geht aus der Bestimmung hervor, nach der das Land mit den staatlichen Feuerwehrkorps Vereinbarungen treffen kann, um das Vorgehen der Sektion Trentino bei dringenden Einsätzen, und zwar auf Antrag der Interregionalen Direktion Venetien und Trentino-Südtirol oder des Landeskommandos mit Zuständigkeit in den an die Provinz Trient angrenzenden Gebieten, zu regeln.⁶⁹

Dieselbe Überlegung könnte jedoch aus Gründen der humanitären Hilfe sehr wohl abstrakt die Grundlage für den Abschluss ähnlicher Vereinbarungen mit ausländischen Organisationen bilden. Daher ist zu beachten, dass die Stärkung der Rolle der freiwilligen Organisationen und Verbände (hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, der freiwilligen Feuerwehren) im Landesrecht des Trentino auch auf andere Weise erfolgen kann. Die Landesregierung legt die Kriterien und Verfahren für die Eintragung von Vereinen in die Landesliste für Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz⁷⁰ fest. Diese sind dann berechtigt, mit dem Land Vereinbarungen über die Durchführung von Kooperationstätigkeiten⁷¹ zu treffen und neben Behörden und anderen Fachexperten des Bereichs im Rat für Freiwilligenarbeit des Katastrophenschutzes zu sitzen.⁷² Im Hinblick auf den Aufbau einer erfolgreichen grenzüberschreitenden

68 Siehe dazu in der Lehre zB: Russo, *Solidarity among member States in the event of a natural or man-made disaster* (Art 222 TFEU), *Rivista della cooperazione giuridica internazionale* 2016, 43; *Bucicco*, *La compatibilità europea degli interventi di sostegno per le aree colpite da calamità naturali*, *Rivista di diritto tributario internazionale* 2012, 119; *Piras*, *Sicurezza internazionale ed emergenze ambientali. Straordinarietà versus ordinarietà*, *Rivista amministrativa della Repubblica italiana* 2006, 255; *Araldi*, *La protezione civile: un impegno in Europa*, *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* 2004, 1319.

69 Siehe Art 46 Abs 9 LG Nr 9/2011.

70 Siehe Art 49 LG Nr 9/2011.

71 Siehe Art 50 LG Nr 9/2011.

72 Siehe Art 6 Abs 2 lit f LG Nr 9/2011; vgl oben Punkt III.A.

Zusammenarbeit scheint es möglich zu sein, dass diese Akteure als Ausdruck ihrer Autonomie mit ihren Partnern in den Nachbarstaaten Abkommen über die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterstützung bei Hilfeleistung für die von Katastrophen betroffene Bevölkerung abschließen. Auf diese Weise könnten erfolgreiche „horizontale“ Beziehungen hergestellt werden, die bei – direkter Einbeziehung von nur privatrechtlichen juristischen Personen – dennoch indirekt erhebliche Auswirkungen auf die Gesamtverwaltung der Einsätze durch die zuständigen Behörden in dem Gebiet haben könnten.

Auch in diesem Zusammenhang ist, wie bereits erwähnt, die Organisation des Informationssystems eine der Koordinierungsaufgaben des Landes.⁷³ Gerade die Einrichtung von Kommunikations- und Dokumentationsnetzwerken auf Landesebene zur Unterstützung von Katastrophenschutzaktivitäten kann eine gute Basis für den Aufbau bewährter Methoden in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sein, die auf dem Austausch und der gemeinsamen Nutzung von Daten beruht, welche die Effektivität der Bemühungen in den Nachbargebieten steigert.

Schließlich ergibt sich ein äußerst interessanter Ansatz aus der Bestimmung, dass es dem Lande obliegt, „die Mindestleistungsniveaus der Feuerwehr- und Katastrophenschutzdienste zu bestimmen sowie die funktionellen und quantitativen Standards der Mittel und der Ausrüstungen zur Brandbekämpfung sowie der von den Katastrophenschutzbeamten eingesetzten Mittel zu definieren“.⁷⁴ Diese Bestimmung ermöglicht offenbar die Anpassung der Anforderungen an die objektiven Bedürfnisse bezüglich der Rechtzeitigkeit und Wirksamkeit der Einsätze (zB in Bezug auf die besonderen geologischen Eigenschaften des Berggebiets). Einer Koordinierung im Vorfeld mit den zuständigen Behörden in den benachbarten Grenzgebieten steht nichts im Wege, insbesondere, wenn sie ähnliche morphologische Merkmale aufweisen.

73 Siehe Art 8 Art 20 und Art 21 LG Nr 9/2011.

74 Siehe Art 6 Abs 2 lit e LG Nr 9/2011. Frei übersetzt aus dem Italienischen: „la determinazione dei livelli minimi delle prestazioni dei servizi antincendi e di protezione civile, nonché la definizione degli standard funzionali e quantitativi dei mezzi e delle attrezzature antincendio e di quelli in uso agli operatori della protezione civile“.

V. Zusammenfassende Überlegungen: Entwicklungsperspektiven im Lichte bereits vorhandener Best Practices

Die umfassende inhaltliche Ausgestaltung der Katastrophenschutzregelung des Trentino, die alle Phasen des öffentlichen Einsatzes (auch jenen der Vereine) vom Zeitpunkt der Prävention bis zur Wiederherstellung der normalen Lebensbedingungen der von Katastrophen betroffenen Bevölkerung umfasst, bietet wichtige Denkanstöße für die mögliche zukünftige Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Es scheint, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit wahrscheinlich mit zunehmender Häufigkeit in mindestens zwei Bereichen geschehen wird: im Bereich des Datenaustauschs und im Bereich der gemeinsamen Durchführung von Aktivitäten zur Verbreitung von Informationen, die für die Prävention von Risiken und Schadensereignissen nützlich sind. Insbesondere die interinstitutionelle Zusammenarbeit – innerhalb, aber auch außerhalb der Grenzen der Euregio –⁷⁵ kann sich als vorteilhaft erweisen, va bei der Vorhersage und Bewältigung der Folgen des Klimawandels, die in den letzten Jahren im gesamten Alpenraum zu beobachten waren.

⁷⁵ In Bezug auf die Euregio vgl die jüngste Lehre zB: *Greiter*, Il GECT nella prassi: il caso del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino; altrimenti detto "Chi vuole ottenere qualcosa, trova un modo. Chi non vuole ottenere qualcosa, trova scuse, *Informator* 2012, 54; *Palermo*, Conclusioni: cooperazione transfrontaliera e sviluppo dello spazio giuridico integrato in Europa, *Informator* 2012, 76.

Nicht zufällig wurden bereits einige Projekte mit der Beteiligung der Autonomen Provinz Trient⁷⁶ als auch von anderen territorialen Gebietskörperschaften, die durch eine ausgeprägte rechtliche Autonomie gekennzeichnet sind und sich in Grenzgebieten befinden, durchgeführt.⁷⁷

Darüber hinaus verdeutlicht ein Blick auf die Mechanismen, die auf staatlicher Ebene für die Unterzeichnung von Kooperationsabkommen im Bereich des Katastrophenschutzes zwischen Italien und anderen Staaten bzw. direkt zwischen der Abteilung für Katastrophenschutz und den entsprechenden ausländischen Institutionen oder sogar mit internationalen Organisationen vorgesehen sind, die große typologische Vielfalt der angewandten Rechtsinstrumente.

76 ZB ist das Management von hydrogeologischen Risiken angesichts des Klimawandels in den Alpenregionen zu einer prioritären Aufgabe geworden; daher wurde im Rahmen des EUSALP-Projekts (siehe <<https://www.alpine-region.eu/>>) eine spezielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die gemeinsame Strategien für das Management dieses Risikofaktors ausarbeiten soll. Andere Kooperationen zielen speziell auf die gemeinsame Durchführung von Katastrophenschutzmaßnahmen ab: so wurde beispielsweise die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen dem Südtiroler Katastrophenschutz und jenem aus Osttirol seit 2015 intensiviert, was zu einem Interreg V-A Italien-Österreich-Projekt mit dem Namen CLLD Dolomiti Live führte (siehe <<https://www.dolomiti-live.eu/it/clld-dolomiti-live/>>). Noch aktueller ist der seit Dezember 2018 erscheinende dreisprachige (italienisch, deutsch und englisch) „Lawinenlagebericht“, der grenzüberschreitend über die Lawinensituation in der gesamten Euregio informiert und online aufrufbar ist: es ist dies das Ergebnis des Interreg Italien-Österreich-Projekts „Albina“, das zwischen den drei Alpenregionen mit europäischen Mitteln in Zusammenarbeit mit dem EVTZ und dem Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien durchgeführt wurde. Um die Kontinuität auch nach dem Ende des „Albina“-Projekts zu gewährleisten, wurde nach der Umsetzung dieses Projekts von den drei Landeshauptleuten des Euregio-Gebietes eine Absichtserklärung unterzeichnet, um die Fortsetzung der Zusammenarbeit für weitere zehn Jahre mit der administrativen Unterstützung des EVTZ zu gewährleisten (siehe <<http://www.europaregion.info/it/page-2740.asp>>). Alle Webseiten sind das letzte Mal am 30.12.2019 aufgerufen worden.

77 Einige der in jüngster Zeit in anderen Grenzregionen durchgeführten Projekte können auch für die Gegebenheiten im Trentino eine gewisse Inspiration darstellen. Interessant ist zB das Projekt „Crossit Safer“, das auf die Vorbereitung eines gemeinsamen grenzüberschreitenden Protokolls zwischen Italien (insbesondere durch die Region Friaul-Julisch Venetien) und Slowenien, auf die Ausarbeitung gemeinsamer Ausbildungskurse für die Einsatzkräfte und auf die Koordinierung der Rettungseinsätze bei Naturkatastrophen im Grenzgebiet unter direkter Beteiligung der lokalen Bevölkerung abzielt (siehe <<https://www.ita-slo.eu/it/crossit-safer/>>). Ein weiteres italienisch-slowenisches Projekt ist das Projekt ALPDIRIS (*Alpine Disaster Relief for Italy and Slovenia*), das von der für den europäischen Katastrophenschutz und humanitäre Einsätze zuständigen Generaldirektion der Europäischen Kommission finanziert wurde; es zielt vor allem darauf ab, die Effizienz des Datenaustauschs zwischen den Einsatzzentralen und den Bergrettungsdiensten zu verbessern, insbesondere in unzugänglichen Grenzgebieten, die durch eine geringe telekommunikative Netzabdeckung gekennzeichnet sind (<<https://www.iessolutions.eu/en/alpdiris-project-training-the-implementation-of-the-italy-slovenia-transboundary-collaboration-protocol-and-the-solutions-supporting-mountain-rescue-activities/>>); alle Webseiten sind das letzte Mal am 30.12.2019 aufgerufen worden.

In einigen Fällen wurden Abkommen im eigentlichen Sinn abgeschlossen, während in anderen Fällen die verwendete Erklärungsform sehr viel flexibler ist (wie zB bei einem *Memorandum of Understanding*) und ihr verbindlicher Charakter durchaus anzuzweifeln ist (wie im Falle vom Memorandum oder bei bloßem Briefwechsel).⁷⁸

In Bezug auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Autonomen Provinzen Trient und Bozen sind, neben der Beteiligung an EU-finanzierten Projekten, im Landesgesetz der Autonomen Provinz Trient vom 16. Februar 2015, Nr 2,⁷⁹ Instrumente vorgesehen, die verstärkt Möglichkeiten für gemeinsame Projekte bieten, indem sie den lokalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit einräumen, mit der EU und anderen supranationalen Institutionen in Interaktion zu treten. In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich die Möglichkeit einer Zusammenarbeit der Autonomen Provinz Trient mit der Autonomen Provinz Bozen, dem Land Tirol und anderen europäischen Regionen oder Gebietskörperschaften, erwähnt. Zu diesem Zweck nimmt der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) „Euregio Tirol – Südtirol – Trentino“ seit langem wichtige Koordinierungsaufgaben wahr, die bereits in den letzten Jahren dazu beigetragen haben, gemeinsame italienisch-österreichische Projekte (wie bereits aufgezeigt wurde) zu fördern.⁸⁰

78 Die Fallkonstellation ist aufrufbar unter <<http://www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti-2/provvedimenti-dirigenti-amministrativi/provvedimenti-di-scelta-del-contrante/accordi-internazionali-stipulati-dall-amministrazione>> (30.12.2019).

79 Es handelt sich dabei um die Umsetzungsbestimmung der Autonomen Provinz Trient in Art 25 des Gesetzes vom 24.12.2012, Nr 234 (Allgemeine Bestimmungen zur Teilnahme Italiens bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Normen und Politik der Europäischen Union). In Zusammenhang mit dieser Regelung siehe in der Lehre zB: *Mastroianni*, L'attuazione a livello nazionale degli atti europei: le regola della legge 234 del 2012 alla prova della prassi recente, *Contratto e impresa. Europa* 2018, 99; *Moavero Milanesi*, Il sistema delle "Conferenze" di raccordo fra lo Stato e le autonomie territoriali: riflessioni in relazione all'ordinamento dell'Unione Europea, *Rassegna parlamentare* 2016, 481; *Adami/Capuano/Esposito/Ciaffi*, L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale, *Istituzioni del federalismo* 2015, 9; *Pennacchietti*, L'attuazione del diritto europeo da parte delle regioni e delle province autonome dopo la legge n. 234 del 2012, *Osservatorio sulle fonti* 2014, 9 ff; *Buonomenna*, "Neo-sovranià" del Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (legge 24 dicembre 2012, n. 234), *Rivista della cooperazione giuridica internazionale* 2013, 60; *Cupelli*, La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE, *Diritto penale e processo* 2013, 411; *Esposito*, La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere, *federalismi.it* 2013, 74 ff; *Savino*, L'attuazione della normativa europea, *Giornale di diritto amministrativo* 2013, 470.

80 Siehe oben FN 76.

Praktische Probleme des grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagements im EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino

I. Einleitung und Problemaufriss

Grenzüberschreitendes Katastrophenmanagement ist speziell für die Alpenregionen von immer größerer Bedeutung. Naturgefahren, die teilweise auch durch den Klimawandel verstärkt werden, machen vor Staats- und Landesgrenzen nicht halt. Dies bereitet in den vergleichsweise kleinräumigen Territorialstrukturen der Alpenregionen Probleme, sind doch die handelnden Organe, wenn grenzüberschreitende Aktivitäten gesetzt werden sollen, mit unterschiedlichen Rechtsvorschriften konfrontiert, die sich als hindernd für eine effiziente Kooperation erweisen. Demgegenüber erfordert gerade der Katastrophenfall rasches und zielgerichtetes Handeln. In der Praxis herrscht Pragmatismus der beteiligten Akteure vor, der allerdings nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass die bestehenden Rechtsprobleme im Ernstfall massive Schwierigkeiten nach sich ziehen können.

Der vorliegende Beitrag wird die sich stellenden Rechtsfragen mit dem Blick auf das Verhältnis Tirol – Südtirol behandeln.

In begrifflicher Hinsicht sei klargestellt, dass sich die folgenden Ausführungen lediglich auf die sogenannte Katastrophenhilfe (auch als Katastrophenbekämpfung oder wie hier Katastrophenmanagement bezeichnet) beziehen. Regelungen über die Katastrophenprävention, ver-

* Der Beitrag beruht auf *Bußjäger*, Verwaltungsrecht im Mehrebenensystem. Rechtsprobleme des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes am Beispiel Tirols, ZÖR 75 (2020), 423 ff. Für die Unterstützung sei Dr. *Christoph Schramek*, Institut für Föderalismus, Innsbruck, herzlich gedankt.

standen als Vorkehrungen gegen den Eintritt eines Katastrophenfalles, fallen prinzipiell nicht unter den Untersuchungsgegenstand.¹

II. Kompetenzrechtliche Aspekte

A) Allgemeine Bemerkungen

Die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten sowie die Vorgaben des internationalen Rechts sind hier nicht zu behandeln, da sie im Beitrag von *Obwexer* in diesem Band angesprochen werden. Wichtig ist hier insbesondere die Kompetenzverteilung in den beiden Staaten Österreich und Italien.

B) Österreich

1. Kompetenzverteilung

In den Angelegenheiten des Katastrophenmanagements in Österreich ist kompetenzrechtlich zwischen der Katastrophenprävention und der Katastrophenbekämpfung zu unterscheiden.² Nach völlig herrschender Lehre und Judikatur ist für die Regelung der Katastrophenprävention jener Gesetzgeber zuständig, der auch die betreffende Materie regelt. Mit anderen Worten: Für die Prävention einer Hochwasserkatastrophe ist der Wasserrechtsgesetzgeber zuständig, die vorausschauende Planung von Siedlungsgebieten obliegt dem Raumordnungsgesetzgeber.

Die Katastrophenbekämpfung (Katastrophenhilfe) fällt gemäß Art 15 Abs 1 B-VG in die Allgemeinzuständigkeit der Länder in Gesetzgebung

1 Die Unterscheidung der Begriffe ist für das Verständnis des Katastrophenmanagements wesentlich, da die Prävention in beiden beteiligten Staaten Österreich und Italien jeweils materienspezifisch zu regeln ist (vgl für Österreich *Fuchs*, Katastrophenhilfe, in: *Pürgy* [Hg], *Das Recht der Länder*, Bd II/1 [2011] 241 [242]); *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2003) 56 ff. Zu Italien siehe näher die Ausführungen unter II.D.1.

2 Siehe dazu auch *Khakzadeh*, Das Tiroler Katastrophenmanagementgesetz, in: *FS Wimmer* (2008) 269 (270); *Fuchs*, Katastrophenhilfe 245 f; oder auch *Weiß*, Abwehr und Bekämpfung von Naturkatastrophen, in: *Kerschner* (Hg), *Handbuch Naturkatastrophenrecht* (2008) 87 (87); *Hörtenhuber*, Katastrophenschutz als Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, *ZfV* 2007, 154 (155).

und Vollziehung.³ Die verschiedenen Ausnahmen, wie etwa im Bereich des Bergbaues oder der Waldbrandbekämpfung,⁴ sind im gegebenen Zusammenhang irrelevant.

Dies bedeutet, dass die Kompetenzen der Länder im Ergebnis in der Katastrophenbekämpfung konzentriert sind, während der Bund im Bereich der Katastrophenprävention das deutliche Übergewicht besitzt.⁵

Die Nachsorge, also die Wiederherstellung nach einem Katastrophenereignis, fällt nicht mehr in die Zuständigkeit der Länder betreffend die Katastrophenhilfe.⁶ Somit ist eine entscheidende Frage im Zusammenhang mit Katastrophenfällen stets jene: Was ist für eine Katastrophe eingetreten und wann ist sie wieder beendet?

2. Bundesrechtliche Regelungen

Die wichtigsten Bereiche der Bundeskompetenzen in der Katastrophenprävention betreffen technische Zuständigkeiten in der Gefahrenvorsorge, wie in der Gewerbeordnung, dem Abfallwirtschaftsgesetz, dem Eisenbahnrecht, im Naturgefahrenmanagement, im Wasserrechtsgesetz und im Forstgesetz. Dem Bundesgesetzgeber kommt in diesen Bereichen die Aufgabe zu, solche gesetzlichen Regelungen zu erlassen, die der Gefahrenprävention dienen.

Nach herrschender Auffassung fallen die Waldbrandbekämpfung, das Rettungswesen im untertägigen Bergbau⁷ sowie die Bekämpfung von Epidemien und Tierseuchen in die Bundeskompetenz⁸ und sind praktisch die einzigen Ausnahmen von der umfassenden Kompetenz der Länder zur Katastrophenbekämpfung.⁹

Dies bedeutet freilich nicht, dass weitere bundesrechtliche Vorschriften nicht auch für die Katastrophenbekämpfung relevant sind. Zum einen gibt es in den erwähnten Materiengesetzen zahlreiche Rege-

3 Entgegen der herrschenden Lehre zählt *Wibmer*, Die Querschnittsmaterie Zivil- und Katastrophenschutz (Dissertation 1993) 60, auch die Hochwasserbekämpfung zur Bundeskompetenz. Diese Ansicht vertritt offenbar auch *Wagner*, Katastrophenprävention: Optionen de lege lata und de lege ferenda, in: Kerschner (Hg), Handbuch Naturkatastrophenrecht. Vorsorge – Abwehr – Haftung – Versicherung (2008) 11 (30).

4 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 56 ff.

5 *Fuchs*, Katastrophenhilfe 246.

6 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 7.

7 AA offenbar *Müllner*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung (2016) 106.

8 VfSlg 2073/1950, 7936/1976; vgl hiezu auch *Müllner*, Rahmenbedingungen 85.

9 *Fuchs*, Katastrophenhilfe 246; vgl auch *Hörtenhuber*, ZfV 2007, 156.

lungen, die der Klarstellung dienen sollen, welche Zuständigkeiten im Katastrophenfall bestehen.¹⁰ Zum anderen gibt es Rechtsvorschriften, die zwar nicht die Katastrophenbekämpfung selbst regeln, aber begleitender Art sind. Als Beispiel sind Rechtsgrundlagen über die Information der Bevölkerung zu nennen.¹¹

3. Landesrechtliche Regelungen

Landesgesetzlich geregelt ist die Katastrophenbekämpfung, wobei am Beispiel Tirols das Katastrophenmanagementgesetz¹² zu erwähnen ist.

Im Bereich der Katastrophenprävention ist im Bereich der Landeskompetenzen insbesondere noch das Bau-¹³ und Raumordnungsrecht¹⁴ sowie das Veranstaltungsrecht¹⁵ relevant.

4. Die Vollziehung der Katastrophenbekämpfung

Auf Grund des die Katastrophenhilfe beherrschenden Grundsatzes der Subsidiarität¹⁶ gilt, dass für die Katastrophenbekämpfung grundsätzlich die Gemeinde zuständig ist und die höhere (Bezirks- oder Landesregierungs-) Ebene nur dann einschreitet, wenn die nachgeord-

10 ZB §§ 31 Abs 3, 41 ff und 49 WRG, oder auch § 45 EisenbahnG 1957. Siehe hiezu auch Weiß, Abwehr 111 ff.

11 So zB § 55k Abs 2 und § 55m Abs 1a iVm § 59 WRG; oder auch § 9 UIG, welcher in Umsetzung des Art 3 der Umweltinformations-RL (RL 2003/4/EG) erlassen wurde. Vgl hiezu im Detail auch Rudolf-Miklau, Informationswirkung von Gefahrenzonenplanungen, RdU 2014, 181 (182 ff). Informationsrechtliche Regelungen stellen auch folgende Bestimmungen dar: § 26a IG-L, § 37 Abs 4 StrSchG, § 8 OzonG; oder auf landesrechtlicher Ebene beispielsweise § 14 Tir KMG oder § 18 Abs 2 Bgld KHG. Siehe zur Errichtung von Warnanlagen (Sirenen) auch die Nachweise bei Müllner, Rahmenbedingungen 305 (dort FN 1454).

12 LGBl 33/2006 idF LGBl 144/2018.

13 Vgl Tolar, Baurecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/2 (2012), hinsichtlich der Voraussetzungen der Baubewilligung, 765 (781 f, Rz 42).

14 Klaushofer, Raumordnungsrecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/2 (2012), hinsichtlich der Widmung einer Grundfläche als Bauland, 827 (857, Rz 77).

15 Dazu näher Lienbacher, Veranstaltungsrecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Bd II/2 (2012), 637 (656 ff, Rz 37 ff) hinsichtlich der Durchführung von Veranstaltungen.

16 Widermann/Jachs, Behördliches Katastrophenmanagement. Über die rechtlichen Grundlagen, behördliche Aufgaben, Organisation und Führung in Katastrophensituationen, RFG 2004/6, 9 (14); Khakzadeh, Katastrophenmanagementgesetz 271; Bußjäger, Katastrophenprävention 56 ff.

nete(n) Ebene(n) die Aufgaben nicht mehr ordnungsgemäß bewältigen können.¹⁷

Auf Grund der geschilderten Kompetenzverteilung ist die Rolle des Bundes eine eingeschränkte: Die obersten Organe des Bundes sind nicht befugt, das Verhalten der Landesbehörden in Angelegenheiten der Katastrophenhilfe zu steuern. Soweit allerdings Organe des Bundes in Anspruch genommen werden (Assistenzleistungen des Bundesheeres), kann der Bund bei der Zuteilung dieser Ressourcen steuern.¹⁸ Da der Bund im exekutiven Bereich über professionalisierte und im Katastrophenfall unentbehrliche Einsatzkräfte, wie die Polizei oder das schon erwähnte Bundesheer verfügt, kommt ihm insoweit doch eine bedeutsame koordinative Rolle zu.¹⁹

Trotz der eingeschränkten Kompetenzen wird in einem Katastrophenfall auch auf Bundesebene ein Krisenstab eingerichtet, der sich um eine Koordination von Einsatzkräften bemüht. Außerdem sind die Leiter der Katastrophenschutzeinrichtungen der Länder mit dem Bundesministerium für Inneres in ständiger Kooperation, sodass nicht davon auszugehen ist, dass der Bund im Katastrophenfall völlig ausgeblendet wäre.²⁰

Die Katastrophenmanagementgesetze der Länder sehen regelmäßig vor, dass den Gemeinden in der Vollziehung des Katastrophenmanagements eine tragende Rolle entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip zukommt.²¹ Sie bedienen sich insbesondere bestimmter Organisationen, wobei der Feuerwehr regelmäßig eine besonders wichtige Rolle zukommt.

17 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 65 f; *Bußjäger*, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund und Europäischer Union im Katastrophenschutz, in: ders (Hg), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007) 7 (22 f); *Khakzadeh*, Katastrophenmanagementgesetz 273; *Weiß*, Abwehr 133. Das Subsidiaritätsprinzip wird am Beispiel des Tiroler Katastrophenmanagementgesetzes in den unterschiedlichen Behördenzuständigkeiten für „örtliche Katastrophen“, „gemeindeüberschreitende Katastrophen“, „bezirksüberschreitende Katastrophen“ (§ 3 iVm den Begriffsdefinitionen in § 2 Abs 7 bis 9) sichtbar.

18 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 69 ff; *ders*, Aufgabenverteilung 15 ff.

19 Siehe *Widermann/Jachs*, RFG 2004/6, 17; *Unterweger*, Die Aufgaben des Bundes im Katastrophenschutz, in: *Bußjäger* (Hg), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007) 51 (53 f).

20 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 62 ff; *ders*, Aufgabenverteilung 20 und 23 ff; *Khakzadeh*, Katastrophenmanagementgesetz 274.

21 Siehe auch *Fuchs*, Katastrophenhilfe 251 f.

D) Italien

1. Kompetenzverteilung

Die Republik Italien ist nach völlig herrschender Auffassung kein Föderalstaat, sondern ein Staat mit dezentralisierten Gesetzgebungsbefugnissen, gelegentlich auch als sogenannter Regionalstaat bezeichnet.²²

Seit der Verfassungsreform 2001 ist der Zivilschutz im Katalog der konkurrierenden Befugnisse des Art 117 Abs 3 der Verfassung aufgelistet.²³ Demnach erlässt der Staat in diesen Angelegenheiten die „grundlegenden Prinzipien“ und befindet sich in einer Vormachtstellung. Die Regionen können wohl Gesetzgebungsbefugnis ausüben, müssen sich aber mit einer Detailgesetzgebung zufrieden geben.²⁴

Eine weitere Auseinandersetzung mit dieser Frage kann an dieser Stelle entfallen, da im konkreten Fall nicht Art 117 Abs 3 der Verfassung maßgebend ist, sondern die Kompetenzen, die der Provinz Bozen (Land Südtirol) auf der Basis des Autonomiestatuts zustehen, zu beurteilen sind (siehe nachfolgend).

2. Staatliche Ebene

Auf der staatlichen Ebene ist das „Zivilschutzgesetzbuch“²⁵ zu beachten. Aus dem Nachfolgenden ergibt sich, dass dieses jedoch allenfalls subsidiär bzw unterstützend heranzuziehen ist, weil die primäre Gesetzgebungsbefugnis auf Grund des Autonomiestatuts der Provinz Bozen (Land Südtirol) zusteht.

Eine Einschränkung der Landeskompetenz ergibt sich nach der Verfassung aufgrund der ausschließlichen und transversalen staatlichen Zuständigkeiten gemäß Art 117 Abs 2 der Verfassung. Dazu gehört insbesondere der Umweltschutz. Demgemäß kann der nationale Gesetzgeber die Schutzstandards einheitlich definieren.²⁶

22 Bußjäger, *Föderale Systeme* (2017) 4.

23 Obwexer/Happacher, *Rechtsgutachten. Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992* (2015) 286.

24 Riz/Happacher-Brezinka, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts* (2002) 255.

25 Codice della protezione civile, *GvD* Nr 1 vom 2.1.2018, *GA* Nr 17 vom 22.1.2018.

26 Obwexer/Happacher, *Rechtsgutachten* 290.

3. Land Südtirol

Gemäß Art 8 Nr 13 Autonomiestatut verfügt die Provinz Bozen über die primäre Gesetzgebungsbefugnis auf dem Sachgebiet der „Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe“, welches in der Regel mit dem Begriff des Zivilschutzes benannt wird.²⁷ Diese Zuständigkeit löste die wesentlich restriktivere Zuständigkeit für „Werke des Zivilschutzes“ gemäß Art 11 Nr 14 1. Autonomiestatut ab.²⁸

Die Provinz übt die Verwaltungsbefugnisse auf dem Gebiet des Zivilschutzes aus.²⁹ Aufrecht bleibt gemäß Art 19 Abs 1 lit g DPR Nr 381/1974 die Zuständigkeit der staatlichen Stellen hinsichtlich „der Bauten, die zum öffentlichen Gut und zum Vermögen des Staates gehören, und der Arbeiten zur Katastrophenvorbeugung und -soforthilfe auf den unter den vorhergehenden Buchstaben angeführten Sachgebieten“. In Verbindung mit Art 20 DPR Nr 381/1974 ergibt sich die Notwendigkeit des Einvernehmens mit der Provinz.³⁰

Das staatliche Zivilschutzgesetz³¹ ist immer dann anzuwenden, wenn auftretende Schadens- oder Gefahrensituationen wegen ihrer Art und ihres Ausmaßes nicht von der Provinz zu bewältigen sind.³² Die Erklärung des Notstands erfolgt im Einvernehmen mit dem Landeshauptmann bzw den zwei Landeshauptmännern, wenn beide Autonomen Provinzen betroffen sind.³³ Die staatlichen Maßnahmen sowie die Anwendung des staatlichen Zivilschutzgesetzes stellen eine Ergänzung der Maßnahmen des Landes sowie der Region dar und führen zu keinerlei Einwirkung auf deren Zuständigkeiten oder Ersetzung von Landeseinrichtungen.³⁴

Zu den wichtigsten Trägern des Zivilschutzes zählen die Feuerwehrdienste, für deren Verwaltung ebenfalls die Provinz zuständig ist.³⁵ Rechtsgrundlage bildet das Gesetz über die Ordnung der Feuerwehr- und Zivilschutzdienste.³⁶

27 Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 281.

28 Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 281.

29 Art 1 der Durchführungsbestimmung DPR Nr 381 vom 22.3.1974; vgl Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 281.

30 Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 281.

31 Codice della protezione civile.

32 Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 282.

33 Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 282.

34 Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 282.

35 Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 284.

36 Landesgesetz vom 18. Dezember 2002, Nr 15.

4. Die Vollziehung der Katastrophenbekämpfung in Italien

Zuständig für den Bereich des Zivilschutzes ist auf staatlicher Seite das Ministerratspräsidium, das dem Ministerpräsidenten unterstellt ist und als Koordinierungsstelle zwischen Parlament, Regionen, Provinzen und Gemeinden und der EU dient. Bei diesem ist das Nationale Zivilschutzamt angesiedelt. Rechtsgrundlagen für dieses sind Art 8 Zivilschutzkodex, das Dekret des Premierministers vom 9.8.2016 sowie das Dekret des Generalsekretärs des Ministerratspräsidiums vom 10.8.2016. Der Aufgabenbereich dieses Zivilschutzamts umfasst die Ausrichtung, Förderung und Koordinierung der Tätigkeiten aller Behörden auf allen Ebenen im Bereich des Zivilschutzes (Art 8 Abs 1 lit a Zivilschutzkodex), wobei das Amt dabei eng mit den regionalen Strukturen zusammenarbeitet. Es ist überdies international im Bereich der Förderung von Übereinkommen sowie Förderung von wissenschaftlichen Programmen zur Gefahrenabwehr und -abschätzung tätig.

Auf der regionalen Ebene ist im Falle Südtirols die Provinz für die Vollziehung der maßgeblichen Rechtsvorschriften zuständig (siehe auch oben 3.).

III. Potenziale und Fallstricke

A) Grenzüberschreitendes strategisches Management

Die Effizienz der grenzüberschreitenden Katastrophenbekämpfung wird zweifellos verbessert, wenn auch eine grenzüberschreitende Strategie vorliegt. Das Land Tirol und die Provinz Südtirol können als unmittelbar benachbarte Regionen, allenfalls auch unter Einschluss der Provinz Trentino im Wege der Verwaltungskooperation abgestimmt vorgehen. Es gibt keine Rechtsvorschriften, die dem Entwerfen gemeinsamer Strategien und Konzepte entgegenstehen.

Umgekehrt können solche gemeinsamen Strategien auch nicht erzwungen werden. Mangels einschlägiger internationaler Normen (insbesondere gibt es keinen Staatsvertrag) sowie einer gemeinsamen Behörde, die Koordination verbindlich anordnen könnte, erfolgt eine solche Koordination im hier zu untersuchenden Raum, wenn sie denn stattfindet, auf informalem Weg.

Selbst wenn ein solcher Staatsvertrag vorliegen würde (ob dies ein auf nationaler oder regionaler Ebene abzuschließender Staatsvertrag sein kann, wird noch behandelt), ist eine solche Bindung mit

den Schwächen völkerrechtlicher Verträge behaftet. Sie entfalten zwar rechtliche Bindungswirkung, ihre Durchsetzbarkeit kann aber nicht mit der Durchsetzung von Verträgen in einem nationalen Rechtssystem verglichen werden. Inwieweit ein abgestimmtes Handeln tatsächlich zustande kommt, hängt somit wesentlich von der entsprechenden Kooperationskultur und weniger von konkreten Rechtsnormen ab.³⁷

B) Problembereiche bei grenzüberschreitenden Einsätzen

Die Kooperation von Einsatzkräften im Katastrophenfall auf Basis freiwilliger Zusammenarbeit wird allgemein praktiziert.³⁸ Allerdings sollten die Rechtsprobleme der derzeitigen informalen Zusammenarbeit nicht unterschätzt werden. Diese können wie folgt systematisiert werden:

1. Operative Durchführung des Einsatzes

Die Probleme beginnen, wenn Organe des Katastrophenmanagements angewiesen werden, die Grenzen für einen Einsatz im Nachbarland zu überschreiten. Die einschlägigen Rechtsvorschriften des Tiroler Katastrophenmanagementgesetzes sehen ein solches Vorgehen ebenso wenig vor wie das Landes-Feuerwehrgesetz.³⁹ Mangels eines Staatsvertrages (im Gegensatz zur Kooperation Tiroler Organe mit Deutschland oder der Schweiz) stellt sich auch nicht die Frage, ob die in den unmittelbar anwendbaren Staatsverträgen mit Deutschland oder der Schweiz über die gegenseitige Hilfeleistung in Katastrophenfällen enthaltenen Regelungen über die Grenzüberschreitungen und die Einsatzleitung⁴⁰ fehlende Regelungen im Tiroler Katastrophenmanagementgesetz oder Landes-Feuerwehrgesetz kompensieren könnten.

Das Gleiche gilt für das Südtiroler Gesetz über die Ordnung der Feuerwehr- und Zivilschutzdienste. Allerdings sieht in Italien Art 29 des Zivilschutzgesetzbuches Regelungen für die grenzüberschreitende Hilfe in Katastrophenfällen vor, die in Österreich fehlen.

37 Siehe dazu auch *Raschauer*, Verwaltungskooperation und Verwaltungskultur, in: Bußjäger/Happacher/Obwexer (Hg.), *Verwaltungskooperation in der Europaregion. Potenziale ohne Grenzen?* (2019) 13 (16): „Wenn Verwaltungskooperation funktioniert, dann funktioniert sie; wenn nicht, dann eben nicht.“

38 Siehe etwa die Zusammenarbeit bei Rettungsdiensten <<https://tirol.orf.at/news/stories/2893259/>> (abgerufen am 1.4.2020).

39 Siehe dazu jedoch näher die Ausführungen unter V.C., was eine mögliche Änderung der Rechtsgrundlagen betrifft.

40 Jeweils Art 6, 7 und 9 Vertrag Österreich – Deutschland bzw Österreich – Schweiz.

Daraus ist nun zwar nicht abzuleiten, dass grenzüberschreitende Hilfeleistung in Katastrophenfällen unzulässig wäre. In jedem Fall wäre es unzulässig, wenn die jeweiligen Organe selbständig Hoheitsakte im Ausland setzen würden.⁴¹ Bloße Hilfstätigkeiten in Unterordnung unter die jeweils zuständigen Organe werden hingegen als (noch) zulässig betrachtet werden können.

Es ist vielmehr der Freiwilligkeit der handelnden Organe überlassen, ob und in welchem Ausmaß sie grenzüberschreitend Hilfe leisten. Daraus ergeben sich jedoch weitere Probleme, was die Weisungskette betrifft sowie Unklarheiten, ob das Verhalten der hilfeleistenden Organe dem ersuchenden Rechtsträger zuzurechnen ist und ob dieser für das Verhalten dieser Organe haftet, wenn diese nicht in die Weisungskette eingebunden sind.

Zur operativen Durchführung des Einsatzes zählt auch die Kommunikation der Einsatzorgane. In den von Österreich mit den anderen Nachbarstaaten abgeschlossenen Übereinkommen ist regelmäßig vorgesehen, dass die zuständigen Behörden der Vertragsstaaten gemeinsam die erforderlichen Vorkehrungen treffen, damit Fernmelde- und insbesondere Funkverbindungen zwischen den Behörden und Hilfsmannschaften bzw. untereinander ermöglicht werden.⁴² In der Praxis stellt sich gerade die Kommunikation auf Grund technischer Hemmnisse als problematisch dar.⁴³

2. Arbeits-, sozialversicherungsrechtliche und haftungsrechtliche Aspekte der hilfeleistenden Organe

Für die einzelnen hilfeleistenden Organe stellen sich eine Vielzahl weiterer Fragen, die hier beispielhaft anhand von zwei Aspekten behandelt werden:

41 Siehe hingegen für die polizeiliche Kooperation auch bei Katastrophen § 27 EU – Polizeikooperationsgesetz, EU-PolKG, wonach der BMI auf Ersuchen eines Mitgliedstaates ermächtigt ist, zum Schutz von Leben, Gesundheit oder Eigentum geeignete Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes in diesen Mitgliedstaat zur Durchführung bestimmter Einsätze zu entsenden.

42 Jeweils Art 14 Vertrag Österreich – Deutschland und Art 14 Vertrag Österreich – Schweiz.

43 Abgesehen von sprachlichen Verständigungsproblemen, die etwa bei Deutsch/Italienisch auftreten können, kann es auch zu technischen Problemen betreffend die Benutzung unterschiedlicher Kommunikationsmittel oder der Frequenzen kommen.

- Sozialversicherungsrechtliche Absicherung im Unglücksfall.
- Dienstrechtliche und arbeitsrechtliche Konformität der Hilfeleistung im grenzüberschreitenden Katastropheneinsatz.

Hinsichtlich der dienstrechtlichen und arbeitsrechtlichen Belange ist die grenzüberschreitende Hilfeleistung prinzipiell nicht anders als die Hilfeleistung im Inland zu bewerten: Teilnahme an einem Einsatz im Rettungs- und Katastrophenhilfsdienst begründet grundsätzlich keinen Tatbestand, der eine Entlassung rechtfertigt.⁴⁴ Dies ändert freilich nichts daran, dass der Arbeitnehmer, dessen Arbeitsausfall ein Arbeitgeber immer wieder tragen muss, sich im Hinblick auf eine mögliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses in einer prekären Situation befindet.⁴⁵ Die Frage eines Anspruchs auf Entgeltfortzahlung ist umstritten.⁴⁶

§ 8 Abs 3a des Angestelltengesetzes⁴⁷ verleiht dem Dienstnehmer, der wegen eines Einsatzes im Rahmen einer Rettungsorganisation verhindert ist, nunmehr einen Anspruch auf Fortzahlung des Entgelts bis zum Höchstausmaß von fünf Arbeitstagen eines Dienstjahres.⁴⁸ Darüber, ob damit auch grenzüberschreitende Einsätze erfasst sind (zumal diese etwa im Tiroler Katastrophenmanagementgesetz gar nicht vorgesehen sind), schweigen sich Gesetzesvorschlag und Materialien aus. Der Umstand, dass die Arbeitgeber aus dem Katastrophenfonds entschädigt werden sollen,⁴⁹ spricht wohl eher dafür, dass der Gesetzgeber nur Ereignisse im Inland erfasst wissen will.

Anders ist die Kompensation für einen allfälligen Verdienstentgang zu beurteilen. Diese kann nach der Kompetenzlage in Österreich von dem Gesetzgeber geregelt werden, der für die Rettungsorganisationen verantwortlich ist oder überhaupt im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (Art 17 B-VG) gewährt werden. Dies bedeutet, dass die Länder befugt sind, den Verdienstentgang für Mitglieder von Rettungsorganisationen zu regeln (unabhängig davon, ob es sich um einen nationalen oder grenzüberschreitenden Einsatz handelt).⁵⁰ Dies erfolgt

44 *Burkowski*, Entgeltfortzahlung bei einem Einsatz im Rettungs- und Katastrophenhilfsdienst, in: ÖGERN (Hg), Großunfall – Katastrophe – besondere Gefahrenlage (2017) 74; *Weiß*, Abwehr 196.

45 *Burkowski*, Entgeltfortzahlung 75.

46 *Burkowski*, Entgeltfortzahlung 75 ff.

47 BGBl I 74/2019; IA 274/A XXVI. GP vom 13.6.2019.

48 Art 1 Z 1 Änderung des Angestelltengesetzes.

49 Art 5 Z 2 Änderung des Katastrophenfondsgesetzes.

50 *Burkowski*, Entgeltfortzahlung 78.

gegenwärtig hinsichtlich der Mitglieder der Feuerwehren in § 28 Landes-Feuerwehrgesetz.⁵¹ Auch diese Regelung erfasst den grenzüberschreitenden Einsatz offenkundig nicht, da der Antrag auf Entschädigung, in der Gemeinde zu stellen ist, in welcher der Einsatz erfolgte. In Streitfällen entscheidet der Bürgermeister.⁵²

Hinsichtlich der Sozialversicherung gilt, dass gemäß § 176 Abs 1 Z 7 lit a ASVG Unfälle im Katastropheneinsatz (wie auch bei einer Übung für den Katastropheneinsatz) als Arbeitsunfälle gelten. Allerdings muss es sich bei dem Einsatz um eine Verpflichtung des betreffenden Organs handeln.⁵³ Wenn die maßgeblichen Rechtsvorschriften des Katastrophenmanagements diesen grenzüberschreitenden Einsatz jedoch gar nicht vorsehen, ist das Vorliegen einer solchen Verpflichtung zumindest in Zweifel zu ziehen.

Gemäß § 176 Abs 4 ASVG ist darüber hinaus ein Unfall, der sich bei der Rettung eines Menschen aus tatsächlicher oder vermuteter Lebensgefahr oder dem Versuch einer solchen Rettung ereignet hat, auch dann den Arbeitsunfällen gleichgestellt, wenn sich der Unfall im Gebiet eines Nachbarstaates Österreichs ereignet hat und die tätig werdende Person österreichischer Staatsbürger ist, die ihren Wohnsitz im Inland hat.

Auch aus dieser Bestimmung ergeben sich unbefriedigende Lücken und Unsicherheiten der bei grenzüberschreitenden Einsätzen tätigen Organe sowie freilich einige Einschränkungen: Zum einen handelt es sich bei der Abwehr auch von massiven Sachschäden nicht um die Rettung eines Menschen aus Lebensgefahr. Zum anderen gelangen nur österreichische Staatsbürger mit Wohnsitz im Inland (letzteres Kriterium dürfte bei Mitgliedern von Einsatzorganisationen nur eine geringe Rolle spielen) in den Genuss der Regelung.⁵⁴

Das Freiwilligenwesen in Südtirol (wie auch in Italien) ist grundsätzlich auf dem System der Versicherungspolizzen aufgebaut.⁵⁵ In Südtirol haben jene Freiwilligenorganisationen, die im Landesverzeichnis

51 LGBI 92/2001 idF LGBI 130/2013.

52 Diese Entscheidung erfolgt durch Bescheid. Es besteht somit ein öffentlich-rechtlicher Anspruch auf Entschädigung, aber eben nur innerhalb Tirols.

53 In diesem Sinne OGH 05.12.2000, 10 ObS 308/00 t: „Es kommt [...] darauf an, ob der Unfall auf eine dem Betreffenden im Rahmen seiner Ausbildung obliegende Pflicht zurückzuführen ist. Bei der vom Versicherten im Ausland (Kaukasus) unternommenen Bergtour handelte es sich nach den Feststellungen jedoch nicht um eine Schulung im Rahmen der Ausbildung, an der der Versicherte in Wahrnehmung seiner Verpflichtungen als Mitglied des Bergrettungsdienstes teilzunehmen hatte.“

54 Dazu näher und zur Unionsrechtswidrigkeit dieser Bestimmung Müller, § 176 ASVG, in: Mosler/Müller/Pfeil (Hg), Der SV-Komm (Stand 01.07.2018) Rz 84 ff.

der ehrenamtlich tätigen Organisationen eingetragen sind, eine Konvention mit dem Landeszivilschutz abgeschlossen, welche ihrerseits die Pflicht des Abschlusses einer Versicherungspolizze für die Freiwilligen vorsieht.

Eine Ausnahme bilden jedoch die Freiwilligen Feuerwehren Südtirols, für welche laut Art 34⁵⁵ und Art 49⁵⁶ des Landesgesetzes vom 18. Dezember 2002, Nr 15, eine Auszahlung einer Entschädigung/eines Schadensersatzes seitens der öffentlichen Hand bei Unfällen und Berufskrankheiten oder bei Schäden an Dritten vorgesehen ist. Die Grundlage der Entschädigungen bildet derzeit das Dekret des Direktors der Agentur für Bevölkerungsschutz vom 12. September 2019, Nr 97 (Richtlinien für die Gewährung und Auszahlung von Entschädigungen an freiwillige Feuerwehrleute und an Hinterbliebene bei Dienstunfall, Krankheit oder Tod im Dienst oder infolge des Dienstes), das wiederum an die Bestimmungen des INAIL (Nationale Anstalt für Versicherungen gegen Arbeitsunfälle) angelehnt ist.

Im Hinblick auf die haftungsrechtlichen Aspekte gilt, dass auch bei grenzüberschreitenden Einsätzen durch die Einsatzorganisationen selbst oder durch staatliche Träger entsprechende Versicherungen abgeschlossen werden können. Dazu ist eine Änderung der Rechtsgrundlagen nicht erforderlich.⁵⁷

55 „Die Agentur leistet Ersatz für die vom Feuerwehrdienst laut Artikel 2 Absatz 3 bei der Ausübung des Dienstes verursachten Schäden an Personen oder Sachen, wenn diese nicht von Versicherungen gedeckt sind [...]“.

56 Entschädigungen bei Dienstunfällen oder infolge des Dienstes zugezogenen Krankheiten.

57 Erwähnenswert ist, dass in den von Österreich mit den anderen Nachbarstaaten abgeschlossenen Übereinkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen regelmäßig vorgesehen ist, dass die Vertragsstaaten auf alle ihnen gegen den anderen Vertragsstaat oder dessen Helfer zustehenden Ansprüche auf den Ersatz von Schäden in Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufträge verzichten (vgl etwa Art 11 Vertrag Österreich – Deutschland; Art 11 Vertrag Österreich – Schweiz).

C) Der EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino und das grenzüberschreitende Naturgefahrenmanagement

Der EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, gegründet auf Unionsrecht.⁵⁸ Er dient der Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.⁵⁹ Die rechtlichen Möglichkeiten, ihn mit Aufgaben des grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagements zu betrauen, sind allerdings beschränkt:

Zwar kann der EVTZ als Schnittstelle in der Koordination zwischen Tirol, Südtirol und dem Trentino dienen, eine zwischen Tirol und Südtirol beschränkte Koordination durch den EVTZ wäre aber wohl mit dem EVTZ-Statut nicht vereinbar.⁶⁰ Überdies wäre zu hinterfragen, ob die Zielsetzungen und Aufgaben des EVTZ laut Übereinkunft und Statut⁶¹ (Art 5 bis 7) eine Zusammenarbeit im Katastrophenschutz bzw dahingehende Vereinbarungen, die im Rahmen vom EVTZ abgeschlossen werden, zur Gänze decken.

Behördliche Funktionen können dem EVTZ auf Grund der unionsrechtlichen Grundlagen nur im Bereich der sogenannten schlichthoheitlichen Verwaltung zugeordnet werden.⁶² Dies bedeutet, dass der EVTZ keine Verordnungen erlassen, keine Bescheide und keine in die Rechtssphäre von Personen eingreifenden Maßnahmen setzen dürfte.⁶³

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht wäre es wohl nicht sinnvoll, mit dem EVTZ eine weitere Entscheidungsebene gerade in Katastrophenfällen, die von raschen Kommunikationswegen und Abläufen bewältigt werden müssen, einzuziehen.

Die Rolle des EVTZ kann aber darin bestehen, einzelne Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Katastrophenschutz zu be-

58 Dazu näher *Bußjäger*, Horizontale und vertikale Verwaltungskooperation in Österreich, in: ders/Happacher/Obwexer (Hg), Verwaltungskooperation in der Europaregion. Potenziale ohne Grenzen? (2019) 35 (38); *Bußjäger*, EVTZ: Placebo oder doch tragfähige Grundlage zur Bewältigung neuer Herausforderungen?, in: Obwexer et al (Hg), Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa (2018) 153.

59 Dazu mit zahlreichen weiteren Nachweisen, *Bußjäger*, EVTZ 153.

60 Gemäß Art 4 des EVTZ-Statuts („Übereinkunft über die Errichtung des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit ‚Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino‘“) sowie Art 4 der Satzung übt der EVTZ seine Aufgaben auf dem gesamten Gebiet seiner Mitglieder aus.

61 Die Satzung des EVTZ bildet laut Art 15 Abs 2 des Statuts einen integrierenden Bestandteil desselben.

62 Dazu näher *Bußjäger*, EVTZ 156.

63 Vgl *Bußjäger*, EVTZ 156.

handeln und einer Lösung zuzuführen. Dies bedeutet, dass zwischen den drei Partnern im EVTZ Strategien koordiniert und Maßnahmen abgesprochen werden können, die aber rechtlich nicht über die informale Koordination hinausgehen können, die die drei Teile der Euregio auch außerhalb des EVTZ praktizieren können. Freilich ist der EVTZ auf Grund des Umstandes, dass die drei Landeshauptleute den Vorstand bilden,⁶⁴ besonders gut geeignet, als Plattform einer Koordinierung auf höchster politischer Ebene zu dienen.

IV. Handlungsoptionen

A) *Erarbeitung eines Katastrophenhilfeabkommens Österreich – Italien*

Die von Österreich mit Deutschland und der Schweiz abgeschlossenen Katastrophenhilfeabkommen⁶⁵ sehen unter anderem Bestimmungen über den Grenzübertritt,⁶⁶ die Einsatzleitung,⁶⁷ allfälligen Schadenersatz⁶⁸ und Kostentragungsregelungen⁶⁹ vor. Bestimmungen über die Versicherung der handelnden Organe udgl sind nicht enthalten.

Ein Staatsvertrag auf nationaler Ebene hätte den Vorteil, dass er sowohl jene Aspekte regeln könnte, die in den beteiligten Staaten auf Bundes- bzw staatlicher Ebene geregelt werden als auch jene, die Angelegenheit der Länder bzw der autonomen Provinzen sind.

Aus Sicht der regionalen Akteure hätte ein solcher Staatsvertrag freilich den Nachteil, dass damit der Bund bzw die staatliche Ebene über Angelegenheiten verhandeln würden, die in ihrer Kompetenz liegen und damit letztlich auch Kompetenzverluste verbunden wären.⁷⁰ Auch eine Änderung des Staatsvertrages würde außerhalb ihres Einflussbereiches liegen. Darüber hinaus ist das Zustandekommen eines solchen Staatsvertrages erfahrungsgemäß ein langwieriger Prozess.

64 Art 17 Abs 1 der Satzung des EVTZ.

65 BGBl 489/1992 idF BGBl I 2/2008 und BGBl III 29/2002 idF BGBl I 2/2008.

66 Jeweils Art 6 f in beiden Verträgen.

67 Jeweils Art 9 in beiden Verträgen.

68 Jeweils Art 10 in beiden Verträgen.

69 Jeweils Art 11 in beiden Verträgen.

70 Zur Mitwirkung der österreichischen Länder beim Zustandekommen eines solchen Staatsvertrages siehe *Bußjäger*, Die Mitwirkung der Länder beim Abschluss von Staatsverträgen, ZÖR 68 (2013), 111.

B) Erarbeitung eines Länderstaatsvertrags Tirol – Südtirol

1. Verfassungsrechtslage

Eine Alternative zu einem auf nationaler Ebene zu schließenden Staatsvertrag stellt ein in der österreichischen Verfassungsterminologie so bezeichneter „Länderstaatsvertrag“ dar. Sowohl Tirol als auch die Provinzen Südtirol bzw Trentino verfügen über die Kompetenz eines völkerrechtlich bindenden Abkommens.⁷¹

Italien:

Gemäß Art 117 Abs 9 der Verfassung kann die Region für Sachgebiete in ihrem Zuständigkeitsbereich Abkommen mit Staaten und Vereinbarungen mit Gebietskörperschaften eines anderen Staates in den durch Staatsgesetzen geregelten Fällen und Formen abschließen.⁷²

Art 117 Abs 9 der Verfassung wird in Art 6 Abs 2 ff Gesetz Nr 131/2003 näher ausgeführt. Dabei wird dem Außenministerium eine zentrale Rolle eingeräumt. Vereinbarungen können gem Art 6 Abs 2 Gesetz Nr 131/2003 dann von der Autonomen Provinz abgeschlossen werden, wenn sie darauf ausgerichtet sind, ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu fördern sowie Tätigkeiten mit bloßem Auslandsbezug zu verwirklichen. Vor der Unterzeichnung einer Vereinbarung ist diese der Abteilung für regionale Angelegenheiten beim Ministerratspräsidium und dem Außenministerium mitzuteilen, woraufhin beide Stellungnahmen abgeben können.⁷³

Österreich:

Die Länder können gemäß Art 16 Abs 1 B-VG in Angelegenheiten, die in ihren selbständigen Wirkungsbereich fallen, Staatsverträge mit an Österreich angrenzenden Staaten oder deren Teilstaaten abschließen.

71 In Italien können die Regionen und Autonomen Provinzen in den Sachbereichen ihrer Gesetzgebungsbefugnis Vereinbarungen mit Gebietskörperschaften eines anderen Staates abschließen. Diese Tätigkeit unterliegt freilich ebenfalls gewissen Aufsichtsbefugnissen des Staates. In Österreich verfügen die Länder gemäß Art 16 B-VG über die Kompetenz, in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches Staatsverträge abzuschließen. Auch hier gibt es Aufsichtsbefugnisse des Bundes, insbesondere verbleibt die Befugnis zum Abschluss des Staatsvertrages beim Bundespräsidenten.

72 Art 117 Abs 9 der Verfassung findet auf der Grundlage von Art 10 VerfG Nr 3/2001 auch auf die Autonome Provinz Anwendung.

73 Obwexer/Happacher, Rechtsgutachten 158 f.

Art 16 B-VG ist eine Bestimmung, der zwar theoretisch große Bedeutung für den Bundesstaat zukommt und die in der Literatur ausgiebig diskutiert wurde,⁷⁴ allerdings hat sie, soweit ersichtlich, bisher noch keine Anwendung gefunden. Ein auf Art 16 B-VG gestützter Vertrag wurde somit noch nie abgeschlossen.⁷⁵ Zunächst ist jedoch die Frage zu diskutieren, ob Südtirol und/oder das Trentino überhaupt „Teilstaaten“ iS des Art 16 B-VG sind. Gliedstaaten iS der Bundesstaatstheorie sind sie, da Italien nach hM kein Bundesstaat ist,⁷⁶ jedenfalls nicht. Obwohl Art 16 Abs 1 B-VG mit dem Begriff des „Teilstaates“ an den Gliedstaatsbegriff der Bundesstaatstheorie anzuknüpfen scheint, sprechen die Materialien davon, dass bei der Beurteilung, ob eine Entität als Vertragspartner in Frage kommt, nicht auf dessen Qualifikation als „Teil-Staat“ iS des nationalen Verfassungsrechts abzustellen ist.⁷⁷ Entscheidend ist daher, ob der Vertragspartner insoweit „teilrechtsfähig“ ist, dass ihm sein nationales Verfassungsrecht den Vertragsabschluss erlaubt.⁷⁸ Dies wird man im Falle der beiden Provinzen entsprechend den obigen Ausführungen bejahen können.

Der hauptsächliche Grund für die geringe praktische Inanspruchnahme des Instruments ist darin zu finden, dass die Länder mit der Privatrechtssubjektivität in Art 17 B-VG über ein Instrument verfügen, das es ihnen ermöglicht, transnationale Beziehungen und Institutionen zu unterhalten ohne den in Art 16 B-VG vorgezeichneten Weg zu beschreiten, der sehr aufwändig und mit zahlreichen Aufsichts- und Zustimmungsmöglichkeiten des Bundes verbunden ist.⁷⁹

Abgesehen von diesen komplizierten Verfahrensfragen hat ein solcher Länderstaatsvertrag den Nachteil, dass – vor dem Hintergrund, dass immer nur Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der beteiligten Gebietskörperschaften fallen, Gegenstand des Länderstaatsvertrags sein können – wichtige Angelegenheiten des grenzüberschreitenden Katastropheneinsatzes keiner Regelung zugeführt wer-

74 Siehe die Kommentierungen von *Hammer*, Art 16 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et al* (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (2. Lfg 1999); *Weber*, Art 16 B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (19. Lfg 2017); *Bittner*, Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder, in: *Hammer/Bußjäger* (Hg), *Außenbeziehungen im Bundesstaat* (2007) 3.

75 *Weber*, Art 16 B-VG Rz 1.

76 *Bußjäger*, *Systeme* 4.

77 *Weber*, Art 16 B-VG Rz 19.

78 *Weber*, Art 16 B-VG Rz 19.

79 *Hammer*, Art 16 B-VG Rz 8.

den können, wie etwa sozialversicherungsrechtliche und dienst- bzw arbeitsrechtliche Aspekte.

Zugespitzt könnte gesagt werden, dass im Länderstaatsvertrag nur jene Dinge geregelt werden, die bereits jetzt im Rahmen guter Koordination und Kooperation von den beteiligten Regionen praktiziert werden können, um den Preis, dass die Bundes- bzw zentralstaatliche Ebene Einfluss nehmen kann.

2. *Vereinbarungsentwurf zwischen dem Land Tirol und der autonomen Provinz Bozen-Südtirol über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes 2009/2015*

Die praktischen Schwächen eines Länderstaatsvertrages zeigen sich am Beispiel des Entwurfs einer Vereinbarung zwischen dem Land Tirol und der autonomen Provinz Bozen-Südtirol über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes aus dem Jahr 2015, der wiederum auf einen Entwurf aus dem Jahr 2009 zurückgehen dürfte.⁸⁰

Der Entwurf ähnelt in Bezug auf Inhalt und Aufbau bisherigen bilateralen Katastrophenschutzabkommen. Zum Teil sind idente Formulierungen aus anderen Abkommen, wie etwa dem Katastrophenhilfeabkommen zwischen Österreich und Deutschland⁸¹ zu finden, was gleichzeitig Rechtsprobleme indiziert: So stellt sich insbesondere die Frage, ob der Grenzübergang von Ausrüstungsgegenständen und Hilfsgütern im Rahmen der Landeszuständigkeiten geregelt werden kann (siehe auch Art 4). Insoweit im grenzüberschreitenden Einsatz (Art 7) Hoheitsgewalt ausgeübt wird, wird diese einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage bedürfen. Einer solchen bedarf es auch, wenn die Hilfsmannschaften berechtigt sein sollen, auf dem Gebiet der anfordernden Gebietskörperschaft Dienstkleidung zu tragen (Art 5 Abs 3). Sinnvoll wäre es auch, die zuständigen Behörden anzuführen (Art 3).

Fernmeldeverbindungen (Art 10) sind kein Gegenstand des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder.

80 Der Entwurf ist dem Autor im Zuge einer Gutachtenserstattung im Rahmen eines Interreg-Projektes im Herbst 2018 zugegangen und in seinem Besitz. Das Dokument trägt keine Aktenzahl.

81 BGBl 489/1992 idF BGBl I 2/2008.

C) Autonome Anpassung von Rechtsgrundlagen

Als dritte Option käme eine autonome Anpassung von Rechtsgrundlagen im Sinne eines abgestimmten Vorgehens in Betracht.⁸² Demnach wären im Tiroler Katastrophenmanagementgesetz wie auch dem Südtiroler Gesetz über die Ordnung der Feuerwehr- und Zivilschutzdienste explizit zu erwähnen, dass Organe des Katastrophenschutzes über Ersuchen auch grenzüberschreitend tätig sein können. Eine solche Formulierung, hier für das Tiroler Katastrophenmanagementgesetz, könnte wie folgt lauten:

1. Der § 15 Abs 4 Katastrophenmanagementgesetz hat zu lauten:

„(4) Die Behörde kann für Maßnahmen gemäß Abs. 1 auch Feuerwehren und Organisationen im Sinne des Abs. 2 lit. b aus benachbarten Bundesländern oder Staaten bzw. deren Untergliederungen heranziehen, wenn das Einvernehmen mit den zuständigen Behörden hergestellt ist. Diese Hilfs- und Rettungskräfte dürfen während des Einsatzes Dienstkleidung tragen. Im Einvernehmen mit der Landesregierung können auf Ersuchen zuständiger Behörden aus benachbarten ausländischen Staaten Feuerwehren und Organisationen im Sinne des Abs. 2 lit. b in diesen Staaten tätig sein und der dortigen Einsatzleitung unterstellt werden.“

2. Der bisherige § 15 Abs 4 wird zu Abs 5.⁸³

Eine solche Vorgehensweise erscheint als eine pragmatische Option, welche zwar mit dem Nachteil behaftet ist, lediglich eine Lösung für den Kompetenzbereich des Landes Tirol anzubieten, aber innerhalb der Zuständigkeit des Landes rasch umgesetzt werden kann.

⁸² Vgl auch *Pernthaler*, Die Identität Tirols in Europa (2007) 192, der die „Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Katastrophen- und Zivilschutzes“ als Rechts- und Politikbereich anführt, der in seinem Konzept einer „Europäischen Regionalgemeinschaft Tirol“ gemeinsam, also „interregional“ bearbeitet werden sollte.

⁸³ Der Tiroler Landtag hat am 20.11.2019 den Antrag 428/19 an die Landesregierung beschlossen, wonach diese dem Landtag einen Gesetzesvorschlag vorzulegen hat, der inhaltlich im Wesentlichen diesem Formulierungsvorschlag entspricht.

V. Zusammenfassung

Dem grenzüberschreitenden Naturgefahrenmanagement wird in Zukunft noch größere Bedeutung als heute zukommen. Die Rechtswissenschaft hat die wichtige Aufgabe, die dabei auftretenden Rechtsprobleme zu analysieren und praxisbezogene Lösungsmöglichkeiten anzubieten. Wie gezeigt wurde, sind verschiedene Rechtsetzungsebenen involviert, woraus sich komplexe Fragestellungen ergeben.

Von besonderer Bedeutung ist eine gute Koordination der handelnden Organe. Diese kann auf strategischer Ebene durch informelle Abstimmung, hier am konkreten Beispiel zwischen den Akteuren der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino, hergestellt werden. Auf der operativen Ebene ist es wichtig, in den einschlägigen Rechtsnormen grenzüberschreitendes Handeln der Organe grundsätzlich zu erlauben und dafür Rahmenbedingungen vorzusehen. Nur so kann der derzeit bestehenden Informalität grenzüberschreitender Kooperation eine tragfähige Rechtsgrundlage verschafft werden.

Parte 2:
Contributi in lingua italiana

Basi giuridiche internazionali e di diritto dell'Unione europea per la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali

I. Introduzione

La frequenza e la dimensione delle calamità naturali e di quelle causate dall'uomo sono aumentate notevolmente negli ultimi anni. Sempre più spesso si verificano inondazioni, frane, caduta massi, valanghe e incendi nonché incidenti chimici. Il cambiamento climatico e la potenziale interazione di diversi rischi naturali e tecnologici fanno prevedere per il futuro calamità ancora più gravi e complesse con conseguenze di vasta portata e a lungo termine.

Sempre più spesso, questi sviluppi con gravi conseguenze per le persone, l'ambiente, i beni e/o i beni culturali non possono più essere affrontati in modo rapido ed efficiente da un solo Stato. Inoltre, gli effetti transfrontalieri di tali eventi sono sempre più frequenti.

Di conseguenza, la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali – intesa come prevenzione, preparazione e gestione dei pericoli naturali (comprese le calamità provocate dall'uomo) – è di particolare importanza.

Sulla base di queste considerazioni, in seguito si fornisce una panoramica delle basi giuridiche internazionali e di diritto dell'Unione europea per la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali e si delineano le interazioni tra queste basi giuridiche.

II. Basi giuridiche di diritto internazionale

Il diritto internazionale si basa sul principio della sovranità degli Stati.¹ Secondo questo principio, ogni Stato gode di sovranità esclusiva verso l'interno nonché di indipendenza e uguaglianza nei confronti di altri

1 Cfr per esempio von Arnould, *Völkerrecht*⁴ (2019) punto 90.

Stati. Questo implica che ogni Stato deve garantire (anche) la sicurezza dei suoi cittadini. In caso di calamità naturali o causate dall'uomo si applica il principio dell'autotutela.²

La sovranità implica anche l'obbligo di rispettare l'inviolabilità del territorio straniero. Così, uno Stato non deve causare una calamità sul territorio di un altro Stato con le proprie azioni e deve impedire che una calamità interna si diffonda in territorio straniero.

Nel corso degli anni e dei decenni, ciò ha dato vita a un sistema di divieti di diritto internazionale (comandi di "non nuocere"). Successivamente, questo sistema è stato integrato da un sistema di cooperazione (comandi di azione).³ Infatti, gli eventi naturali non si fermano alle frontiere. Quando tali eventi scatenano calamità, queste di solito hanno un impatto transfrontaliero.

Ciò ha dato luogo a sforzi a livello internazionale per promuovere la cooperazione tra gli Stati. A livello multilaterale, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha cercato, nell'ambito delle sue possibilità, di ridurre il numero di calamità naturali e di limitarne le conseguenze negative. Ad esempio, l'Assemblea Generale ha dichiarato il decennio dal 1990 al 1999 "*International Decade for Natural Disaster Reduction*". Nel 2000, l'Assemblea Generale ha adottato la "*International Strategy for Disaster Reduction*" (ISDR) e ha istituito a Ginevra un Segretariato (*Inter-Agency Secretariat*) e una *Inter-Agency Task Force* per la riduzione delle calamità. Tutti questi sforzi si sono tradotti principalmente in *soft law*. Sporadicamente, ciò ha portato allo sviluppo di diritto internazionale consuetudinario. Quest'ultimo regola in primo luogo gli obblighi di informazione in caso di calamità naturali.⁴ A questo si aggiunge un obbligo (limitato) di fornire assistenza reciproca in caso di violazione dei diritti umani.⁵

Il *soft law* internazionale multilaterale è stato gradualmente integrato dalla conclusione di trattati internazionali. In tal modo sono stati progressivamente conclusi accordi multilaterali e bilaterali, il cui contenuto va dall'obbligo di fornire informazioni tempestive alla prevenzione e, se necessario, al controllo congiunto dei pericoli naturali

2 Cfr Fassbender, „Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch“? Die Internationalisierung von Risiken und die Entwicklung des völkerrechtlichen Katastrophenschutzrechts, KritV 2005, 375 (378).

3 Cfr Fassbender, KritV 2005, 381.

4 Cfr per esempio von Arnald, Völkerrechtliche Informationspflichten bei Naturkatastrophen, ArchVR 2005, 279.

5 Cfr Fassbender, KritV 2005, 397.

fino all'assistenza reciproca in caso di calamità. Gli accordi bilaterali sono stati per lo più conclusi tra Stati confinanti.⁶

A) *Accordo di cooperazione in caso di calamità tra l'Austria e gli Stati confinanti (1992)*

Un esempio di accordo multilaterale al quale partecipa anche l'Austria è l'accordo di cooperazione per prevedere, prevenire e mitigare i disastri naturali e tecnologici.⁷ Questo accordo è stato firmato tra i Governi di Austria, Croazia, Ungheria, Italia, Polonia e Slovenia all'inizio del 1992 ed è entrato in vigore per l'Austria, la Croazia e l'Ungheria il 1° agosto 1994. Successivamente l'Italia, la Polonia, la Slovacchia e la Slovenia hanno aderito all'accordo.

L'obiettivo dell'accordo è di sviluppare la cooperazione delle parti contraenti nel campo della previsione e della prevenzione delle catastrofi naturali e tecnologiche e di rafforzare i legami di amicizia tra le parti contraenti attraverso una collaborazione rafforzata nel campo della protezione civile e della gestione delle catastrofi.

A tal fine, l'accordo disciplina la cooperazione nel campo della previsione e della prevenzione "dei rischi gravi che comportano serie conseguenze per la sicurezza della popolazione, dei beni e dell'ambiente" (art 1, c 1). La cooperazione dovrà includere in particolare:

1. lo scambio, su base regolare, di informazioni,
2. l'attuazione di programmi di ricerca in comune e
3. la formazione di esperti nel campo della previsione, della prevenzione e del soccorso.

Un Comitato misto composto da rappresentanti delle parti contraenti dovrà stabilire gli orientamenti di cooperazione e formulare raccomandazioni per l'attuazione della cooperazione (art 2).

L'accordo non contiene invece un obbligo di collaborazione. Dispone solamente che, in caso di una grave catastrofe naturale o tecnologica, "[d]ovrà essere prevista una cooperazione più stretta" (art 3). Tuttavia, è espressamente previsto che gli accordi bilaterali sulla protezione civile e sulla gestione delle catastrofi restino impregiudicati (art 6).

⁶ Cfr Fassbender, KritV 2005, 384 ss.

⁷ BGBl (N.d.T.: Gazzetta Ufficiale federale) III 228/2002.

Il presente accordo è un accordo governativo che è stato adottato in Austria mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale federale. Non si applica pertanto solo all'Austria, ma – in quanto trattato internazionale di rango regolamentare – anche in Austria, dove è direttamente applicabile.⁸

L'accordo è stato concluso con una durata illimitata. Tuttavia, ciascuna parte contraente può denunciarlo con un preavviso di sei mesi (art 10).

B) Accordi sulla gestione delle calamità tra l'Austria e Paesi terzi

Oltre a questo accordo multilaterale, poco prima dell'inizio del millennio e negli anni successivi l'Austria ha concluso un gran numero di trattati internazionali con Paesi terzi, in particolare con i Paesi vicini, tutti finalizzati alla cooperazione e/o all'assistenza reciproca in caso di calamità o incidenti gravi. Accordi di questo tipo esistono, ad esempio, con l'Albania,⁹ la Germania,¹⁰ il Liechtenstein¹¹ e la Svizzera.¹² Il contenuto di questi accordi è essenzialmente lo stesso, le differenze tengono conto delle particolarità bilaterali.

Ad esempio, l'accordo con la Germania disciplina le condizioni quadro per l'assistenza volontaria in caso di calamità o incidenti gravi nell'altro Stato contraente. Presupposto dell'assistenza è sempre e necessariamente una richiesta in tal senso da parte dello Stato richiedente (art 1, c 1). Competenti a formulare e ricevere le richieste di assistenza sono il Ministro federale dell'Interno e i Governi dei *Länder* di confine in Austria nonché il Ministro federale dell'Interno e i Ministri dell'Interno dei *Länder* di confine in Germania (art 3, c 1).

L'assistenza viene fornita principalmente attraverso il dispiegamento di personale e materiale. La natura e l'estensione dell'assistenza sono determinate caso per caso di comune accordo dalle autorità competenti (art 4).

I membri di una squadra di soccorso sono esonerati dall'obbligo del passaporto e dalla necessità di un permesso di soggiorno o di un

8 Cfr per esempio *Grabenwarter*, Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und nationales Recht, in: Reinisch (a cura di), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁵ (2013) punto 552.

9 BGBl III 107/2011.

10 BGBl III 489/1992.

11 BGBl III 758/1995.

12 BGBl III 29/2002.

visto (art 6, c 1). Questa disposizione è ormai ampiamente obsoleta per i cittadini dell'Unione europea che godono di un ampio diritto di libera circolazione (art 21 TFUE).¹³ In casi di particolare urgenza, la frontiera può essere attraversata anche fuori dei punti di passaggio autorizzati senza osservare le disposizioni altrimenti applicabili (art 6, c 2). Anche questa disposizione è stata in gran parte resa obsoleta dal codice frontiere Schengen.¹⁴

Le parti contraenti dovranno inoltre facilitare il passaggio della frontiera degli equipaggiamenti e dei mezzi di soccorso necessari alla fornitura di assistenza (art 7, c 1). Al riguardo, non sono applicabili i divieti e le restrizioni alla circolazione delle merci attraverso la frontiera (art 7, c 3). Questa disposizione è ancora pertinente poiché la libertà fondamentale di libera circolazione delle merci nel mercato interno dell'Unione si applica solo agli scambi di merci,¹⁵ mentre gli equipaggiamenti e i mezzi di soccorso non sono venduti nello Stato richiedente, ma sono utilizzati per fornire assistenza.

Il coordinamento e la direzione complessiva delle operazioni di soccorso e di assistenza sono in ogni caso di competenza delle autorità dello Stato richiedente (art 9, c 1). Queste autorità devono fornire protezione e assistenza alle squadre di soccorso dello Stato offerente (art 9, c 3).

Le spese di intervento sono assunte dallo Stato offerente. Infatti, questo non ha diritto al rimborso delle spese dell'operazione di soccorso (art 10, c 1). Tuttavia, lo Stato richiedente deve mantenere e alloggiare le squadre di soccorso dello Stato offerente a proprie spese e approvvigionarle con rifornimenti diversi nella misura del loro fabbisogno. In caso di bisogno, dovrà prestare anche assistenza logistica, inclusa l'assistenza medica (art 10, c 3).

Per qualsiasi richiesta di risarcimento e di indennizzo si applica la seguente disciplina (art 11): Ciascuno Stato contraente rinuncia a qualsiasi richiesta di indennizzo nei confronti dell'altro Stato contraente o dei suoi soccorritori per danni patrimoniali causati da un

13 Cfr per esempio *Obwexer*, *Das Freizügigkeitsrecht als elementares und persönliches Recht der Unionsbürger*, in: *Schroeder/Obwexer* (a cura di), *20 Jahre Unionsbürgerschaft*, *EuR-Beiheft* 1 (2015) 51.

14 Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9.3.2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), *GUUE* 2016 L 77, 1 come modificato da *GUUE* 2019 L 135, 27.

15 Per esempio *CGUE*, C-2/90, *Commissione/Belgio* ("Rifiuti valloni"), *EU:C:1992:310*, punto 26.

soccorritore dell'altro Stato contraente in relazione all'esecuzione della sua missione nonché per danni derivanti da lesioni personali, danni alla salute o morte di un soccorritore in relazione all'esecuzione della sua missione. Se i danni sono causati a terzi da un soccorritore dello Stato offerente in relazione all'esecuzione della sua missione sul territorio dello Stato richiedente, quest'ultimo è responsabile dei danni secondo le disposizioni che si applicherebbero in caso di danni causati dai propri soccorritori.

L'assistenza è integrata da altre forme di cooperazione. Tra queste figurano in particolare la prevenzione e il controllo di calamità o incidenti gravi attraverso lo scambio di informazioni, l'attuazione di programmi di ricerca e le esercitazioni congiunte di interventi di soccorso (art 13).

Il presente accordo è stato firmato alla fine del dicembre 1988 ed è entrato in vigore il 1° ottobre 1992. In Austria è stato approvato dal Consiglio nazionale e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale federale. L'accordo non si applica pertanto solo all'Austria, ma anche in Austria, dove ha rango di legge.¹⁶

L'accordo è stato concluso con una durata illimitata. Può essere denunciato per via diplomatica in qualsiasi momento e cessa di avere effetto sei mesi dopo il ricevimento della denuncia (art 16).

C) Accordo in materia di elisoccorso tra l'Austria e l'Italia (1989)

Uno specifico accordo bilaterale disciplina l'esercizio dei voli di aeroambulanza transfrontalieri tra l'Austria e l'Italia.¹⁷ Questo accordo è stato firmato nel febbraio 1989 ed è entrato in vigore – dopo la ratifica – il 1° luglio 1991. È stato integrato da un accordo del novembre 1996, entrato in vigore il 1° agosto 2002.¹⁸

In Austria, entrambi gli accordi sono stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale federale dopo la loro approvazione da parte del Consiglio nazionale; non è stata formulata una riserva di esecuzione. Entrambi gli

16 Cfr. per esempio *Grabenwarter*, *Völkerrecht* punto 552.

17 Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria per la liberalizzazione dei voli di aeroambulanza tra le regioni frontaliere per il trasporto con carattere di urgenza di traumatizzati o ammalati gravi, BGBl 272/1991.

18 Accordo integrativo all'accordo del 21.2.1989 tra la Repubblica italiana e la Repubblica d'Austria per la liberalizzazione dei voli di aeroambulanza tra le regioni frontaliere per il trasporto con carattere di urgenza di traumatizzati o ammalati gravi, BGBl III 140/2002.

accordi sono pertanto applicabili in Austria a livello di legge e possono essere applicati direttamente.¹⁹

Lo scopo dell'accordo è quello di regolamentare l'effettuazione dei voli transfrontalieri di aeroambulanze e di facilitarne l'attuazione tecnica ed amministrativa tramite una stretta collaborazione.

Sono regolati i voli di aeroambulanza che vengono operati nelle regioni frontaliere dello Stato di destinazione (art 2, c 1). Per volo di aeroambulanza si intende un volo, operato con aeromobile registrato nello Stato di origine dietro remunerazione o gratuito, avente lo scopo di trasportare, con carattere d'urgenza, traumatizzati o ammalati gravi (art 1, n 1). Per regioni frontaliere si intendono i *Länder* austriaci e le Regioni italiane adiacenti al confine di Stato comune (art 1, n 5). I voli di aeroambulanza possono venire operati nello Stato di destinazione da e verso aeroporti civili, e militari aperti al traffico civile, eliporti, idroscali e aviosuperfici (art 2, c 2). Per aviosuperficie si intende un'area non classificata come aeroporto, eliporto e idroscalo, idonea alla partenza e all'approdo degli aeromobili le cui caratteristiche tecniche lo consentano (art 1, n 4).

Per l'attraversamento del confine tra gli Stati contraenti nell'ambito dei voli di aeroambulanza, il personale di condotta del volo, il personale sanitario e le persone trasportate non necessitano di documenti validi per l'espatrio (art 3, c 1). È consentito che i familiari o, in loro assenza, un accompagnatore seguano il traumatizzato o l'ammalato grave (art 3, c 2).

I nomi e le generalità delle persone trasportate devono essere comunicati nel piano di volo o, in caso contrario, comunicati senza ritardo all'Autorità di Polizia di Stato contraente dopo lo svolgimento del volo di aeroambulanza (art 3, c 3).

Tutte le persone trasportate nell'altro Stato contraente devono essere riaccolte indipendentemente dalla loro nazionalità, anche se non sono in possesso di un documento valido per l'espatrio, ad eccezione delle persone che sono cittadini dell'altro Stato o ivi munite di un permesso di soggiorno in corso di validità (art 3, c 4).

Le disposizioni doganali contenute nell'accordo (art 6) sono diventate obsolete con l'adesione dell'Austria all'UE il 1° gennaio 1995.

Rimane tuttavia rilevante la disposizione secondo la quale ogni Stato contraente deve comunicare all'altro Stato contraente una lista

¹⁹ Cfr per esempio *Grabenwarter*, *Völkerrecht* punto 552.

dei vettori aerei accreditati ad operare i servizi disciplinati dal presente accordo; eventuali variazioni devono essere notificate in tempo utile (art 10, c 1).

L'accordo integrativo (1996) ha introdotto, ad inizio agosto 2002, un'ulteriore disposizione che impone che il personale ed i vettori aerei accreditati ad operare i servizi disciplinati dall'accordo dovranno appartenere esclusivamente agli Stati contraenti (art 10, c 2). Tuttavia, la disposizione in questione è contraria al diritto dell'Unione vigente. Infatti, il riferimento alla cittadinanza comporta una discriminazione diretta che non può essere giustificata da motivi importanti. Di conseguenza, il requisito della cittadinanza è sostituito dal pertinente diritto dell'Unione avente effetto diretto (libera prestazione di servizi ai sensi dell'art 56 TFUE o, negli altri casi, divieto generale di discriminazione di cui all'art 18, par 1, TFUE)²⁰ e non può essere applicato. Tuttavia, questo primato del diritto dell'Unione è solo una garanzia minima e non esonera gli Stati membri dell'UE Austria e Italia dall'obbligo di adeguare – per motivi di certezza del diritto – la presente disposizione dell'accordo al diritto dell'Unione (obbligo di "ripulitura" dell'ordinamento).²¹

D) Accordo quadro sulla cooperazione transfrontaliera tra l'Austria e l'Italia (1993)

Un ulteriore accordo bilaterale tra l'Austria e l'Italia riguarda la cooperazione delle collettività territoriali in generale, che tra l'altro comprende anche la protezione civile.

L'accordo quadro tra la Repubblica d'Austria e la Repubblica italiana sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività territoriali,²² basato sulla convenzione multilaterale di Madrid (1980),²³ è stato firmato a fine gennaio 1993 ed è entrato in vigore il 1° agosto 1995. È valido a tempo indeterminato e può essere denunciato con un preavviso di sei mesi (art 7, c 2). In Austria, l'accordo è stato adottato dopo l'approvazione del Consiglio nazionale mediante pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale

20 Per esempio CGUE, C-382/08, *Neukirchinger*, EU:C:2011:27, punti 20 ss.

21 Per esempio CGUE, C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, EU:C:1996:79, punto 20; C-55/00, *Gottardo*, EU:C:2002:16, punti 31 ss.

22 BGBl 421/1995.

23 Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali, BGBl 52/1983.

federale. Esso non si applica pertanto solo all'Austria, ma – come trattato internazionale a livello di legge – anche in Austria.

L'accordo quadro contiene l'obbligo per entrambe le parti contraenti di promuovere la cooperazione transfrontaliera favorendo le relative iniziative poste in essere da alcune collettività o autorità territoriali (art 1). In Italia sono comprese le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Veneto, le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché le Province, i Comuni, le Comunità montane, i Consorzi comunali e provinciali ubicati, anche se solo in parte, entro la fascia territoriale di 25 km dalla frontiera. In Austria sono compresi i *Länder*, i Comuni e le Associazioni di Comuni (art 3). Nell'ambito delle competenze che gli ordinamenti giuridici delle parti contraenti attribuiscono alle rispettive collettività od autorità territoriali, queste hanno il diritto di concludere intese in un totale di 14 materie. Vi è inclusa anche la protezione civile (art 4).

Il termine "intese" si riferisce probabilmente a trattati internazionali. L'inizio delle trattative, la conclusione di intese e la cessazione dei loro effetti giuridici ai sensi del presente accordo devono avvenire nell'osservanza delle disposizioni dell'ordinamento interno di ciascuno degli Stati contraenti (art 5, c 1).²⁴ Le intese così concluse possono impegnare esclusivamente la responsabilità degli enti contraenti e non possono far sorgere, in forma diretta o indiretta, oneri finanziari a carico del bilancio statale per l'Italia e di quello federale per l'Austria (art 5, c 2).

Finora non si è fatto uso della possibilità di concludere accordi tra le collettività od autorità territoriali in materia di protezione civile.

E) *Deliberazione della seduta congiunta delle tre assemblee legislative del 1996*

A fine maggio 1995 le assemblee legislative della Provincia autonoma di Bolzano, del Tirolo e della Provincia autonoma di Trento, nonché del Vorarlberg in veste di osservatore, hanno adottato, a Riva del Garda, all'unanimità una deliberazione riguardante la collaborazione fra la Provincia autonoma di Bolzano, il *Bundesland* Tirolo e la Provincia autonoma di Trento nel campo della protezione civile. Per le assemblee legislative, l'intervento di squadre di soccorso provenienti dalle regioni limitrofe è consigliabile soprattutto nei casi in cui ciò consentirebbe di

²⁴ Per il quadro giuridico in Austria cfr per esempio *Binder*, *Staatsverträge der Länder – Zwanzig Jahre totes Recht*, Festschrift Zehetner (2009) 133.

accorciare i tempi di intervento o nel caso in cui, per fronteggiare l'evento calamitoso, sono necessarie attrezzature speciali non disponibili in loco. Di conseguenza, le assemblee legislative sollecitavano i rispettivi organi esecutivi "a rafforzare la collaborazione tra le tre regioni" e raccomandavano "di rendere tale collaborazione oggetto di un accordo specifico". Questo avrebbe dovuto basarsi sul trattato italo-austriaco sulla collaborazione transfrontaliera degli enti locali,²⁵ entrato in vigore il 1° agosto 1995.

Per quanto è da constatare e per qualunque ragione, tuttavia, i Governi non hanno fino ad oggi seguito la raccomandazione della seduta comune.

La richiesta politica di una più stretta cooperazione nel campo della protezione civile non ha potuto essere realizzata neanche nel 2011 in occasione della fondazione dell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino come Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).²⁶ Infatti, nella definizione dei compiti e degli specifici progetti dell'Euregio nella Convenzione (artt 6 e 7) e nello Statuto (artt 6 e 7) non si è tenuto conto della protezione civile. Questo compito sarà ora affidato all'Euregio nell'ambito di una riforma prevista per il 2021.²⁷

III. Basi giuridiche di diritto dell'Unione europea

Nell'Unione europea, nel nuovo millennio sono stati aumentati gli sforzi per intensificare la cooperazione nel campo della gestione dei pericoli naturali e della protezione civile in particolare. Sono state attribuite all'Unione competenze specifiche, che sono state poi gradualmente esercitate. Oltre a queste discipline specifiche con trasferimento di competenze, gli Stati membri sono rimasti competenti per la protezione civile. Nell'esercizio delle loro competenze devono tuttavia rispettare il diritto dell'Unione.

25 Si veda II.D.

26 Cfr per esempio *Obwexer*, *Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit*, in *Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk* (a cura di), *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino* (2011) 47.

27 Cfr *Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino* (a cura di), *Euregio Fundamentals. Risultati dell'EuregioLab 2020. Documento di sintesi* (2020) 8.

A) Diritto primario

In virtù del principio di attribuzione (art 5, par 2, TUE), l'Unione ha solo le competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Nel settore della gestione dei pericoli naturali, compresa la protezione civile, due diverse competenze sono state attribuite all'Unione: una competenza di sostegno nel campo della protezione civile (art 196 TFUE) e una competenza concorrente nel quadro della clausola di solidarietà (art 222 TFUE).²⁸

Tutti gli altri settori della gestione dei pericoli naturali rimangono di competenza degli Stati membri. Tuttavia, anche in questi settori di loro esclusiva competenza, gli Stati membri sono tenuti a rispettare il diritto dell'Unione, in particolare le libertà fondamentali del mercato interno e il divieto generale di discriminazione in base alla nazionalità.²⁹ Inoltre, devono essere rispettati anche i diritti fondamentali dell'Unione, se e nella misura in cui gli Stati membri agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.³⁰

B) Protezione civile

La competenza dell'Unione in materia di protezione civile si basa sull'art 196 TFUE ed è stata esercitata attraverso diversi atti secondari.

1. Competenza dell'Unione

Ai sensi dell'art 196, par 1, c 1, TFUE, l'Unione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri al fine di rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo.

Ai sensi dell'art 196, par 1, c 2, TFUE, nell'esercizio di tale competenza l'azione dell'Unione è intesa a:

- sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi,

²⁸ Cfr ampiamente *Schwartz*, *Das Katastrophenschutzrecht der Europäischen Union* (2012).

²⁹ Per esempio CGUE, C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, EU:C:2010:806, punto 38; C-585/18, C-524/18 e C-525/18, *A. K. e a*, EU:C:2019:982, punto 75.

³⁰ Per esempio CGUE, C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, punti 25 ss; C-182/15, *Petruhhin*, EU:C:2016:630, punto 52.

la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione;

- promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace all'interno dell'Unione tra i servizi di protezione civile nazionali;
- favorire la coerenza delle azioni intraprese a livello internazionale in materia di protezione civile.

Per contribuire alla realizzazione di questi obiettivi, l'Unione può stabilire – secondo la procedura legislativa ordinaria – le misure necessarie, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (art 196, par 2, TFUE).

Il divieto di armonizzazione deriva dal fatto che la competenza dell'Unione in questo settore è solo una "competenza di contribuzione" ai sensi dell'art 6 TFUE. L'Unione non può pertanto agire al posto degli Stati membri, ma può solo sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri.³¹

Di conseguenza, nonostante l'introduzione di una specifica politica con il trattato di Lisbona (2007), il quadro d'azione dell'Unione in materia di protezione civile si limita a misure di informazione, coordinamento e assistenza reciproca.³²

2. Meccanismo unionale di protezione civile

L'Unione ha fatto pieno uso della sua nuova competenza per la prima volta nel 2013, istituendo un meccanismo unionale di protezione civile.³³ Questo cd. "meccanismo unionale" è stato ulteriormente sviluppato nel 2019 su alcuni punti importanti.³⁴

31 Cfr per esempio *Eilmansberger*, Vertikale Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, in *Hummer/Obwexer* (a cura di), *Der Vertrag von Lissabon* (2009) 189 (197).

32 Così per esempio anche *Bings*, Art 196 AEUV, in: *Streinz* (a cura di), *EUV/AEUV. Kommentar*³ (2018) punto 2.

33 Decisione n 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.12.2013 su un meccanismo unionale di protezione civile, GUUE 2013 L 347, 924. Cfr Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione intermedia del meccanismo unionale di protezione civile per il periodo 2014-2016, COM(2017) 460 final del 30.8.2017.

34 Decisione (UE) 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13.3.2019 che modifica la decisione n 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile, GUUE 2019 L 77, 1.

Il meccanismo unionale è destinato a rafforzare la cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri e a facilitare il coordinamento nel settore della protezione civile al fine di migliorare l'efficacia dei sistemi di prevenzione, preparazione e risposta alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo (art 1, par 1).

Il meccanismo unionale mira a garantire in primo luogo la protezione delle persone, ma anche dell'ambiente e dei beni, compreso il patrimonio culturale, da ogni tipo di catastrofi naturali e provocate dall'uomo che si verificano all'interno e al di fuori dell'Unione. Sono comprese anche le emergenze sanitarie gravi (art 1, par 2).

Il meccanismo unionale promuove la solidarietà tra gli Stati membri attraverso la cooperazione e il coordinamento delle attività, fatta salva la responsabilità primaria degli Stati membri di proteggere dalle catastrofi le persone, l'ambiente e i beni, compreso il patrimonio culturale, sul loro territorio e di dotare i rispettivi sistemi di gestione delle catastrofi di mezzi sufficienti (art 1, par 3).

La cooperazione nel settore della protezione civile comprende sia le azioni di prevenzione e preparazione che le azioni di assistenza in risposta alle conseguenze negative immediate di una catastrofe (art 2).

La prevenzione comprende le azioni di prevenzione e la gestione dei rischi. Le azioni di prevenzione sono principalmente di competenza della Commissione e comprendono in primo luogo la raccolta e la condivisione di informazioni utili e buone prassi (art 5). La gestione dei rischi è di competenza degli Stati membri e della Commissione (art 6). I primi devono in particolare elaborare e perfezionare le rispettive pianificazioni della gestione dei rischi di catastrofe a livello nazionale o al livello subnazionale appropriato (art 6, par 1), la seconda deve istituire specifici meccanismi di consultazione per migliorare opportunamente la pianificazione e il coordinamento della prevenzione e della preparazione tra gli Stati membri (art 6, par 2).

Nell'ambito della preparazione, è previsto un Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), la cui capacità operativa è garantita 24 ore su 24, sette giorni su sette. È al servizio degli Stati membri e della Commissione nel perseguimento degli obiettivi del meccanismo unionale (art 7). È previsto inoltre l'istituzione di un pool europeo di protezione civile (art 11). Esso è costituito da un pool volontario di mezzi di risposta preimpegnati degli Stati membri e comprendente moduli, altri mezzi di risposta e categorie di esperti. I mezzi di risposta sono identificati e registrati dagli Stati membri su base volontaria; sono possibili anche moduli multinazionali creati da due

o più Stati membri. I mezzi di risposta che gli Stati membri mettono a disposizione del pool europeo di protezione civile rimangono sempre a disposizione a fini nazionali. Questi mezzi di risposta possono essere richiesti previa richiesta di assistenza inoltrata tramite l'ERCC. La decisione finale sulla loro mobilitazione è presa dagli Stati membri che hanno registrato i mezzi di risposta interessati. Ove siano mobilitati, i mezzi di risposta degli Stati membri rimangono sotto il loro comando e il loro controllo e possono essere ritirati in qualsiasi momento, previa consultazione con la Commissione, qualora sussistano gravi motivi nello Stato membro offerente. Per i casi in cui l'insieme delle risorse esistenti a livello nazionale nonché i mezzi preimpegnati dagli Stati membri nel pool europeo di protezione civile non sono in grado di garantire una risposta efficace alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo (situazioni particolarmente pressanti), è prevista una unità di riserva della protezione civile (rescEU) (art 12). Le risorse di rescEU sono acquistate, affittate o noleggate dagli Stati membri, i quali possono ricevere sovvenzioni dirette dell'Unione a tal fine. Le risorse di rescEU sono disponibili per le operazioni di risposta nell'ambito del meccanismo unionale in seguito a una richiesta di assistenza inoltrata tramite l'ERCC. La decisione relativa alla mobilitazione delle risorse è adottata dalla Commissione. Laddove queste risorse non sono utilizzate o necessarie per le operazioni di risposta nell'ambito del meccanismo unionale, possono essere impiegate a fini nazionali. Inoltre, è prevista anche una rete unionale della conoscenza in materia di protezione civile (art 13). Questa comprende soggetti e istituzioni coinvolti nella protezione civile e nella gestione delle catastrofi, compresi centri di eccellenza, università e ricercatori. La rete, mirando a una composizione di genere equilibrata, svolge una serie di attività attinenti alla formazione, alle esercitazioni, alle lezioni apprese e alla divulgazione delle conoscenze, tra cui l'istituzione e la gestione di un programma di formazione, l'istituzione e la gestione di una rete di formazione, l'elaborazione di un programma di esercitazione nonché l'istituzione e la gestione di un programma dedicato alle lezioni apprese da azioni di protezione civile svolte nell'ambito del meccanismo unionale.

Nell'ambito della risposta è previsto che lo Stato membro in cui la catastrofe si verifica o può verificarsi ne dia immediatamente notifica agli Stati membri che rischiano di esserne colpiti e, qualora gli effetti siano potenzialmente significativi, anche alla Commissione (art 14). Tuttavia, questo obbligo di notifica si applica solo nel caso di una catastrofe in atto o imminente che provochi o rischi di provocare effetti transfrontalieri o che colpisca o sia in grado di colpire altri Stati membri. Non si applica se l'obbligo di notifica è già stato assolto ai sensi di un'altra

normativa dell'Unione, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica o ai sensi di accordi internazionali esistenti. La risposta a catastrofi all'interno dell'Unione avviene secondo il principio della richiesta (art 15). Lo Stato membro colpito deve pertanto chiedere assistenza tramite il centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC). Questa richiesta è quanto più specifica possibile e scade dopo un periodo massimo di 90 giorni, a meno che non vengano comunicati all'ERCC nuovi elementi tali da giustificare la necessità di protrarre o integrare l'assistenza. Al ricevimento di una richiesta di assistenza, la Commissione adotta quanto prima soprattutto le seguenti misure: inoltra la richiesta ai punti di contatto degli altri Stati membri; raccoglie informazioni validate sulla situazione, in collaborazione con lo Stato membro colpito, e le comunica agli altri Stati membri; infine, effettua raccomandazioni, previa consultazione dello Stato membro richiedente, per la prestazione di assistenza tramite il meccanismo unionale. Lo Stato membro richiesto decide in tempi rapidi se è in grado di soddisfare la richiesta e informa lo Stato membro richiedente della sua decisione, precisando la portata, i termini e, se del caso, i costi dell'assistenza che può prestare. La direzione degli interventi di assistenza è di competenza dello Stato membro richiedente. Questo adotta le misure appropriate per facilitare il supporto della nazione ospitante all'assistenza che sta per ricevere.

3. Utilizzo del pool europeo di protezione civile e di rescEU

Con una decisione di esecuzione della Commissione sono state stabilite, a fine luglio 2019, le modalità di impiego del pool europeo di protezione civile e di rescEU.³⁵ Sono disciplinati, tra l'altro, l'impegno nell'ambito del pool europeo di protezione civile di risorse che ricevono finanziamenti per i costi di adattamento, i criteri per le decisioni sulla mobilitazione delle risorse di rescEU, anche in caso di richieste contrastanti, i criteri per le decisioni di smobilitazione e disimpegno nonché l'utilizzo nazionale delle risorse di rescEU.

Per far fronte alle conseguenze della pandemia di coronavirus, a metà aprile 2020 sono state stanziati ulteriori risorse finanziarie dal bilancio

³⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2019/1310 della Commissione del 31.7.2019 recante modalità di impiego del pool europeo di protezione civile e di rescEU, GUUE 2019 L 204, 94.

generale dell'Unione al fine di rafforzare ulteriormente il meccanismo di protezione civile e rescEU.³⁶

4. *Rapporto con la clausola di solidarietà*

Le normative e le misure in materia di protezione civile sono strettamente connesse alla clausola di solidarietà di cui all'art 222 TFUE.³⁷ Infatti, in linea di principio quest'ultima può essere invocata da uno Stato membro colpito solo se ha precedentemente utilizzato le risorse e gli strumenti disponibili sia a livello nazionale che dell'Unione. Questi ultimi strumenti comprendono anche le azioni di protezione civile unionali.

C) Clausola di solidarietà

La clausola di solidarietà è sancita dall'art 222 TFUE, che ne disciplina il contenuto. Una competenza dell'Unione ad elaborarla ulteriormente è prevista solo per settori parziali.

1. *Basi giuridiche di diritto primario*

La clausola di solidarietà,³⁸ introdotta dal Trattato di Lisbona (2007), copre non solo gli attacchi terroristici, ma anche le calamità naturali e provocate dall'uomo. In questi casi, l'Unione e gli Stati membri sono tenuti ad agire congiuntamente in uno spirito di solidarietà. Sono previsti due tipi di assistenza: quella dell'Unione (par 1) e quella degli Stati membri (par 2).

L'Unione deve mobilitare tutti gli strumenti di cui dispone per prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo. Questo obbligo di assistenza si attiva su richiesta delle autorità politiche dello Stato membro colpito (art 222, par 1, TFUE). Si tratta degli organi responsabili – secondo il diritto costituzionale interno – della rappresentanza esterna, di solito il

36 Decisione (UE) 2020/547 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17.4.2020 relativa alla mobilitazione del margine per imprevisti nel 2020 per fornire assistenza di emergenza agli Stati membri e rafforzare ulteriormente il meccanismo unionale di protezione civile (rescEU) in risposta all'epidemia di COVID-19, GUUE 2020 L 125, 5.

37 Si veda III.C.

38 Cfr per esempio Ohler, Art 222 AEUV, in: Streinz (a cura di), EUV/AEUV. Kommentar³ (2018) punti 1 s.

Governo. Verosimilmente, dall'obbligo in questione non deriva però un diritto azionabile di assistenza.³⁹

Oltre all'Unione, anche gli (altri) Stati membri devono fornire assistenza a uno Stato membro colpito da una calamità naturale o provocata dall'uomo. Anche in questo caso è necessaria una richiesta delle autorità politiche dello Stato membro colpito. Nell'adempimento dell'obbligo di assistenza, gli Stati membri devono coordinarsi in sede di Consiglio (art 222, par 2, TFUE).

Le modalità di attuazione della clausola di solidarietà da parte dell'Unione (non degli Stati membri) sono definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art 222, par 3, TFUE).⁴⁰

Ai sensi della dichiarazione (n 37) relativa all'art 222 TFUE, gli Stati membri sono liberi di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai loro obblighi di solidarietà nei confronti di un altro Stato membro.

2. *Decisione di attuazione 2014/415*

Con una decisione del Consiglio del giugno 2014⁴¹ sono state stabilite le norme e le procedure per l'attuazione da parte dell'Unione dell'art 222 TFUE. Non riguarda l'attuazione della clausola di solidarietà da parte degli Stati membri.

Ai sensi di questa decisione si intende per "catastrofe" "qualsiasi situazione che colpisce o rischia di colpire gravemente le persone, l'ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale" (art 3, lett a). Una "crisi" è una catastrofe con una tale ampiezza di impatto o rilevanza politica da richiedere un coordinamento e una risposta strategici tempestivi a livello politico dell'Unione (art 3, lett c). Per "risposta" si intende qualsiasi azione intrapresa in caso di catastrofe per affrontarne gli effetti negativi immediati (art 3, lett d).

Per l'invocazione della clausola di solidarietà sono previste le seguenti precisazioni (art 4): Lo Stato membro interessato, dopo essersi avvalso delle possibilità offerte dai mezzi e dagli strumenti esistenti a livello nazionale e dell'Unione, deve ritenere che la crisi

³⁹ Così per esempio anche *Ohler*, Art 222 AEUV punto 5.

⁴⁰ Si veda III.C.2.

⁴¹ Decisione del Consiglio del 24.6.2014 relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà, GUUE 2014 L 192, 53.

oltrepassi chiaramente le capacità di risposta di cui dispone. In tal caso, le autorità politiche dello Stato membro interessato presentano la propria invocazione alla presidenza del Consiglio; tramite il centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), la richiesta è presentata anche al presidente della Commissione.

Una volta invocata la clausola di solidarietà, il Consiglio assicura il controllo politico e la direzione strategica della risposta dell'Unione, tenendo pienamente conto delle competenze della Commissione e dell'alto rappresentante (art 5).

Gli strumenti di cui dispone a tal fine includono: la strategia di sicurezza interna dell'Unione europea,⁴² il meccanismo di protezione civile dell'Unione istituito dalla decisione n 1313/2013/UE,⁴³ la decisione n 1082/2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero⁴⁴ e le strutture istituite nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) (considerando 5).

La risposta dell'Unione si conclude con la notifica al Consiglio da parte dello Stato membro interessato, se questo ritiene che non vi sia più l'esigenza di mantenere attiva l'invocazione (art 7).

Le risorse finanziarie necessarie per l'attuazione della decisione 2014/415 sono mobilitate entro i limiti di spesa annuali convenuti e a seconda del campo di applicazione degli attuali strumenti dell'Unione e rispettano i massimali annuali del quadro finanziario pluriennale (art 10).

3. Dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi

Qualora uno Stato membro abbia invocato la clausola di solidarietà, il coordinamento della risposta è assicurato dal Consiglio al fine di garantire la coerenza e la complementarità dell'azione dell'Unione e degli Stati membri mediante i dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR) (art 1, par 2).

I dispositivi integrati dell'UE sono disciplinati in un'apposita decisione di esecuzione della decisione di attuazione 2014/415.⁴⁵ Questa prevede

⁴² COM(2010) 673/2010 final del 22.11.2010.

⁴³ Si veda III.B.2.

⁴⁴ Decisione n 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22.10.2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n 2119/98/CE, GUUE 2013 L 293, 1.

⁴⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2018/1993 del Consiglio dell'11.12.2018 relativa ai dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi, GUUE 2018 L 320, 28.

due modalità di attivazione per gli IPCR, tra cui la presidenza sceglie in funzione della gravità della crisi e delle esigenze della risposta: a) la modalità scambio di informazioni, volta a delineare un quadro chiaro della situazione e a preparare il terreno per un'eventuale piena attivazione; la modalità piena attivazione, che implica la preparazione di misure di risposta.

IV. Interazioni tra le basi giuridiche di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea

Le basi giuridiche di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea contengono discipline e indicazioni parzialmente diversi. Nella misura in cui entrano in conflitto, occorre chiarire quale disciplina debba essere applicata nel caso specifico ovvero quali indicazioni debbono essere osservate.

A questo proposito, è rilevante il rapporto tra il diritto internazionale e il diritto dell'Unione nonché il rapporto tra il diritto dell'Unione e il diritto interno degli Stati membri.

A) Soggezione dell'Unione al diritto internazionale

Il rapporto tra il diritto internazionale e il diritto dell'Unione è caratterizzato dal fatto che l'Unione, nell'esercizio delle sue competenze, è vincolata dal diritto internazionale, il quale è applicabile anche ad essa.

Il diritto internazionale consuetudinario in quanto tale vincola le istituzioni dell'Unione e fa parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione.⁴⁶ Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, esso può essere invocato dai singoli ai fini dell'esame, da parte della Corte, della validità di un atto dell'Unione, qualora questi principi siano idonei a mettere in discussione la competenza dell'Unione ad adottare tale atto e l'atto in questione possa incidere su diritti attribuiti al singolo dal diritto dell'Unione oppure far sorgere in capo a tale singolo obblighi correlati al diritto dell'Unione stesso.⁴⁷ Tuttavia, a causa del fatto che un principio di diritto internazionale consuetudinario non

⁴⁶ Per esempio CGUE, C-162/96, *Racke*, EU:C:1998:92, punti 24, 45 e 46.

⁴⁷ Per esempio CGUE, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 e 125/85-129/85, *Ahlström Osakeyhtiö e a./Commissione*, EU:C:1993:120, punti 14-18; C-405/92, *Mondiet*, EU:C:1993:906, punti 11-16.

presenta lo stesso grado di precisione di una disposizione di un accordo internazionale, il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a stabilire se, nell'adottare l'atto in questione, le istituzioni dell'Unione abbiano commesso manifesti errori di valutazione riguardo ai presupposti di applicazione dei principi di cui trattasi.⁴⁸

Gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri (art 216 TFUE). Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, essi sono parte integrante del diritto dell'Unione e sono di rango inferiore al diritto primario, ma superiore al diritto secondario.⁴⁹ Secondo la giurisprudenza altresì costante, una disposizione di un accordo stipulato dall'Unione con Paesi terzi è dotata di effetto diretto qualora, tenuto conto del suo tenore letterale nonché dello scopo e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione ed i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore.⁵⁰

A. Primato del diritto dell'Unione

Il rapporto tra il diritto dell'Unione e il diritto nazionale degli Stati membri è determinato dalla natura sovranazionale del diritto dell'Unione.

In quanto diritto sovranazionale, il diritto dell'Unione è innanzitutto caratterizzato dal primato sui diritti degli Stati membri. Tutte le disposizioni di diritto primario e secondario dell'Unione dotate di effetto diretto devono pertanto essere applicate in via prioritaria dai giudici e dalle autorità amministrative degli Stati membri in caso di conflitto con il diritto nazionale.⁵¹ Ciò vale sia per disposizioni di (ex) settori comunitari sia per disposizioni di cooperazione giudiziaria in materia penale e di cooperazione di polizia (per esempio regolamenti UE, direttive UE) e persino per disposizioni della politica estera e di sicurezza comune (decisioni UE di applicazione generale o decisioni UE destinate agli Stati membri). Sono inclusi anche i diritti e le libertà della Carta dei diritti fondamentali, sebbene la Carta non faccia parte dei trattati.⁵² Il primato

48 Per esempio CGUE, C-366/10, *Air Transport Association*, EU:C:2011:864, punto 110.

49 Per esempio CGUE, Parere 2/13, *Adesione alla CEDU II*, EU:C:2014:2454, punti 145 s.

50 Per esempio CGUE, C-162/00, *Pokrzeptowicz-Meyer*, EU:C:2002:57, punto 19.

51 CGUE, parere 1/09, *Creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti*, EU:C:2011:123, punto 65; C-621/18, *Wightman e a.*, EU:C:2018:999, punto 45.

52 CGUE, C-555/07, *Kücükdeveci*, EU:C:2010:21, punto 51; C-569/16 e C-570/16, *Bauer e Broßonn*, EU:C:2018:871, punto 91.

del diritto dell'Unione si estende a tutto il diritto nazionale, e quindi anche al diritto costituzionale e – secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea – anche ai principi di una costituzione.⁵³ Secondo la più recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, il primato del diritto dell'Unione è però soggetto a due limitazioni. In primo luogo, un giudice nazionale non deve disapplicare una disposizione nazionale contraria al diritto dell'Unione se questo comporterebbe una violazione di diritti fondamentali dell'Unione.⁵⁴ In secondo luogo, la Corte di giustizia (e solo essa) “può, eccezionalmente e per considerazioni imperative di certezza del diritto, concedere una sospensione provvisoria dell'effetto di disapplicazione esercitato da una norma di diritto dell'Unione rispetto a norme di diritto interno con essa in contrasto”.⁵⁵

Inoltre, il diritto dell'Unione gode del primato anche in un senso più ampio. Ciò include l'obbligo di interpretare il diritto nazionale in conformità con il diritto dell'Unione,⁵⁶ le prescrizioni di tutela giurisdizionale e la responsabilità dello Stato.⁵⁷ Per una delle garanzie fondamentali della protezione giurisdizionale, l'art 19, par 1, c 2, TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto proclamato nell'art 2 TUE, prevede addirittura espressamente che gli Stati membri stabiliscano i rimedi giurisdizionali necessari “per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione”. Gli Stati membri devono quindi prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti che garantisca un controllo giurisdizionale effettivo. Tale obbligo riguarda i “settori disciplinati dal diritto dell'Unione”, indipendentemente dalla situazione in cui gli Stati membri attuano tale diritto, ai sensi dell'art 51, par 1, della Carta dei diritti fondamentali.⁵⁸

Il primato del diritto dell'Unione comprende anche i trattati internazionali conclusi dagli Stati membri. Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, nel mettere in pratica gli impegni assunti in virtù di convenzioni internazionali, indipendentemente dal fatto che si tratti di una convenzione tra Stati membri ovvero tra uno Stato membro e uno o più Paesi terzi, gli Stati membri, fatte salve le disposizioni dell'art 351 TFUE, devono rispettare

53 CGUE, C-409/06, *Winner Wetten*, EU:C:2010:503, punto 53.

54 CGUE, C-42/17, *MAS e MB*, EU:C:2017:936, punto 61.

55 CGUE, C-24/19, *A e a.*, EU:C:2020:503, punto 84.

56 Per esempio CGUE C-2/17, *Crespo Rey*, EU:C:2018:511, punto 70.

57 Per esempio CGUE, C-501/12–C-506/12, C-540/12 e C-541/12, *Specht e a.*, EU:C:2014:2005, punto 98.

58 CGUE, C-192/18, *Commissione/Polonia*, EU:C:2019:924, punti 99 ss.

gli obblighi loro incombenti in virtù del diritto dell'Unione. Il fatto che i Paesi terzi, dal canto loro, non siano tenuti al rispetto di alcun obbligo derivante dal diritto dell'Unione, è irrilevante a questo proposito.⁵⁹ Questo vale anche per la disposizione dell'accordo di elisoccorso tra l'Austria e l'Italia (1989)⁶⁰ secondo la quale i vettori aerei ed il personale devono essere cittadini delle parti contraenti. Tale requisito viola il diritto dell'Unione, in particolare la libera prestazione di servizi di cui all'art 56 TFUE e/o il divieto generale di discriminazione di cui all'art 18, par 1, TFUE. Questa disposizione non può quindi essere applicata e – per motivi di certezza del diritto – deve essere adeguata al diritto dell'Unione.

I trattati conclusi tra uno o più Stati membri da una parte e uno o più Stati terzi dall'altra prima dell'entrata in vigore del diritto dell'Unione per questo o questi Stati membri (trattati esistenti) e che sono incompatibili con il diritto dell'Unione sono tuttavia riconosciuti ai sensi dell'art 351, par 1, TFUE. In questo modo, il diritto dell'Unione tiene conto del principio di diritto internazionale *pacta sunt servanda*. In altri termini, l'appartenenza all'Unione non obbliga gli Stati membri a violare i trattati internazionali conclusi in precedenza con Paesi terzi.⁶¹ Tali trattati esistenti possono quindi continuare ad essere applicati. Lo Stato membro o gli Stati membri interessati devono tuttavia adottare tutte le misure adeguate per eliminare l'incompatibilità constatata (art 351, par 2, TFUE).

B. Clausole di non incidenza nel diritto dell'Unione europea

Il primato del diritto dell'Unione può solo essere derogato qualora il diritto dell'Unione lo preveda esplicitamente in singoli casi.

Per esempio, la decisione n 1313/2013 su un meccanismo unionale di protezione civile⁶² contiene una clausola di non incidenza. Ai sensi dell'art 1, par 5, il meccanismo unionale non ha effetti sugli obblighi derivanti dagli accordi internazionali esistenti.

59 Per esempio CGUE, C-55/00, *Gottardo*, EU:C:2002/16, punto 33.

60 Si veda II.C.

61 Per esempio CGUE, 812/79, *Burgoa*, EU:C:1980:231, punto 8; C-62/98, *Commissione/Portogallo*, EU:C:2000:358, punto 44; C-118/07, *Commissione/Finlandia*, EU:C:2009:715, punto 27.

62 Si veda III.B.2.

V. Considerazioni finali

La frequenza e l'intensità dei pericoli naturali è in aumento in tutto il mondo; questi sviluppi si manifestano anche nella sensibile regione alpina. Una gestione efficiente di questi pericoli richiede sempre più spesso una cooperazione transfrontaliera.

A livello internazionale resta però determinante il principio della sovranità degli Stati, secondo il quale ogni Stato deve proteggere i propri cittadini ed è vietata l'ingerenza dall'esterno di altri Stati (divieto di intervento).

La cooperazione transfrontaliera è rudimentale. Questa è limitata alle calamità naturali. Ai sensi del diritto internazionale consuetudinario, nel caso di tali eventi straordinari esiste un obbligo di informazione dello Stato colpito, non invece un obbligo degli altri Stati di fornire assistenza.

Negli ultimi decenni sono stati stipulati – per lo più tra Stati confinanti (per esempio Austria e Italia) – trattati multi- e bilaterali che prevedono la cooperazione in caso di calamità; essi prevedono agevolazioni per l'assistenza transfrontaliera in caso di calamità, ma anche questi non prevedono un obbligo di fornire assistenza.

Nella rete di integrazione dell'Unione, la gestione dei pericoli naturali, compresa la protezione civile, rimane in gran parte di competenza degli Stati membri. L'Unione ha solo una "competenza di contribuzione" in materia di protezione civile e attraverso una clausola di solidarietà in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo. Gli Stati membri devono tuttavia rispettare il diritto dell'Unione nell'esercizio delle loro competenze.

Nell'esercizio delle sue competenze in materia di protezione civile, l'Unione ha istituito un meccanismo di protezione civile. Questo disciplina la prevenzione delle catastrofi nonché la preparazione e la risposta alle catastrofi (in particolare delle catastrofi naturali). L'assistenza di protezione civile viene fornita solo su richiesta dello Stato membro colpito, gli altri Stati membri forniscono assistenza generalmente solo su base volontaria e l'Unione coordina e (co)finanzia le azioni di assistenza.

In caso di catastrofi di "grande ampiezza" (caso di crisi), uno Stato membro può invocare la clausola di solidarietà e chiedere assistenza. In questo caso sia l'Unione che gli altri Stati membri devono fornire aiuto e assistenza: l'Unione con tutti gli strumenti di cui dispone, gli Stati membri previa coordinamento in sede di Consiglio.

Le crescenti sfide poste dai pericoli naturali richiederebbero però strumenti di gestione di più ampia portata soprattutto a livello internazionale, e occasionalmente anche a livello europeo. Occorre pertanto continuare con grande intensità gli sforzi degli ultimi decenni.

Gestione transfrontaliera dei pericoli naturali e possibilità di risoluzione dei problemi a livello regionale: La situazione giuridica in Tirolo

I. Osservazione preliminare

Nel seguente contributo verrà esaminata più in dettaglio la situazione giuridica della gestione transfrontaliera dei pericoli naturali in Tirolo. A tal fine, la disamina verrà suddivisa in due parti: In primo luogo, sarà presentato il quadro giuridico della gestione dei pericoli naturali in generale. In una seconda fase si trarranno conclusioni concrete per la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali: In particolare, occorre considerare se nel quadro giuridico sono disponibili strumenti che possono essere utilizzati in modo specifico per il controllo dei pericoli naturali.

II. Quadro giuridico della gestione delle calamità

A) Basi giuridiche di competenza

Prima di poter stabilire il quadro giuridico della gestione dei pericoli naturali in Tirolo a livello di legislazione ordinaria, occorre esaminare più da vicino le basi giuridiche di competenza.

A questo proposito va ricordata in linea generale la sistematica della ripartizione delle competenze (cfr artt 10–15 *B-VG*): Il *B-VG* enumera espressamente le materie per le quali il *Bund* ha la competenza legislativa e le materie per le quali l'amministrazione spetta al *Bund* o ai *Länder*. Le materie non comprese da questo elenco sono di competenza legislativa ed amministrativa dei *Länder* in virtù di una clausola generale (art 15, c 1, *B-VG*).¹

¹ Per la ripartizione delle competenze *Berka*, *Verfassungsrecht*⁷ (2018) n 401 ss; *Öhlinger/Eberhard*, *Verfassungsrecht*¹² (2019) n 240 ss.

Le competenze del B-VG non contengono però un'esplicita materia "gestione dei pericoli naturali". Tuttavia, non si applica automaticamente la clausola generale a favore dei *Länder*, poiché la gestione dei pericoli naturali è una cd. materia trasversale (*Querschnittsmaterie*): In queste materie, né il *Bund* né i *Länder* hanno una competenza globale, ma possono disciplinare solo aspetti parziali.²

I relativi aspetti parziali si evincono da un'analisi delle varie materie di competenze: È necessario verificare se esse comprendono anche aspetti della gestione dei pericoli naturali. Solo nel caso in cui una materia non comprenda tali aspetti si applica la clausola generale.

Prima di poter procedere a una siffatta interpretazione, occorre tuttavia chiarire cosa si intende per gestione dei pericoli naturali.

In effetti, il termine gestione dei pericoli naturali può essere utilizzato in modo molto ampio, in modo da coprire tutte le fasi di una possibile calamità naturale, ossia la prevenzione, il controllo e la gestione successiva.³

La fase di prevenzione segna un pericolo ancora astratto: Le misure preventive hanno lo scopo di evitare che si verifichi una situazione di minaccia. Tipiche misure di prevenzione sono, ad esempio, le opere di sistemazione dei bacini montani e le opere antivalanga.

In una fase successiva, il pericolo astratto può diventare concreto perché si rischia il verificarsi di una concreta calamità naturale. In questo caso, la calamità deve essere immediatamente evitata o limitata al minimo. Se una calamità dovesse effettivamente concretizzarsi, è necessario affrontarne gli effetti immediati. Tutte queste misure possono essere descritte come gestione dei pericoli naturali in senso stretto.

Infine, la fase finale è il riassetto, cioè l'eliminazione delle conseguenze di una calamità naturale.

Queste diverse fasi di una calamità naturale sono di fondamentale importanza per la valutazione in materia di competenze, come sarà subito dimostrato.

2 *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2003); *Fuchs*, Katastrophenhilfe, in: *Pürgy* (a cura di), *Das Recht der Länder*, vol II/1 (2012) 241 (245); *Hattenberger*, Naturgefahren und öffentliches Recht, in: *Fuchs/Khakzadeh/Weber* (a cura di), *Recht im Naturgefahrenmanagement* (2006) 67; *Weiß*, Abwehr und Bekämpfung von Naturkatastrophen, in: *Kerschner* (a cura di), *Handbuch Naturkatastrophenrecht* (2008) 87 (103).

3 Per queste fasi *Müllner*, *Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung* (2016) 35.

Esaminare se le competenze includano anche aspetti della gestione dei pericoli naturali è senza dubbio un'impresa alquanto complessa. Tuttavia, non è necessario qui entrare nel dettaglio di queste difficili questioni di interpretazione; è sufficiente anticipare il risultato. In termini un po' semplificati, la ripartizione delle competenze può essere riassunta come segue:⁴

La **prevenzione** delle calamità naturali spetta al rispettivo legislatore di materia e quindi, in ultima analisi, in gran parte al *Bund*.

La situazione è diversa per il **controllo** delle calamità naturali: In questo caso, la clausola generale dell'art 15, c 1, *B-VG* è ampiamente applicata e i *Länder* hanno una preponderanza in termini di competenza.

La **gestione successiva** compete, invece, di nuovo al legislatore di materia e quindi in gran parte al *Bund*.

Inoltre, questo risultato è molto convincente e opportuno⁵ anche da un punto di vista pratico: Dato che il legislatore di materia è consapevole dei pericoli specifici della materia, è anche nella migliore posizione per stabilire come questi pericoli possono essere contrastati in via preventiva.

Quando si tratta invece di prevenire una calamità naturale imminente o reale, generalmente le questioni organizzative stanno in primo piano. Per questo motivo è opportuno concentrare, per quanto possibile, la legislazione e l'amministrazione in un unico ente territoriale, e non differenziarla a seconda della materia.

Nel caso della gestione successiva, l'attenzione si concentra ancora una volta sulla conoscenza dei pericoli e delle esigenze specifiche, motivo per cui è opportuno allocare questa competenza al legislatore di materia.

Questo quadro di ripartizione delle competenze mostra chiaramente che è opportuno – e in linea con le indicazioni tematiche – che questo contributo si concentri sul controllo dei pericoli naturali: Questo è l'unico settore in cui i *Länder* hanno un ampio margine d'azione legislativo.

⁴ Ampiamente al riguardo *Bußjäger*, *Katastrophenprävention* 14 ff; *Hörtenhuber*, *Katastrophenschutz als Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung*, *ZfV* 2007, 154 ff; *Müllner*, *Rahmenbedingungen* 49 ff.

⁵ Per i seguenti ragionevoli considerazioni di opportunità *Bußjäger*, *Katastrophenprävention* 57 s.

**B) Configurazione a livello della legislazione ordinaria:
La legge tirolese sulla gestione delle calamità (Tir KatManG)**

1. Aspetti generali

Dopo le indicazioni di base in termini di ripartizione delle competenze, verrà ora mostrato come il Tirolo abbia sfruttato i suoi margini di manovra nella gestione dei pericoli naturali.

In Tirolo, gli aspetti generali della gestione delle calamità sono disciplinati in un'apposita legge, la legge sulla gestione delle calamità (*Katastrophenmanagement-Gesetz – KatManG*).⁶

Benché anche altri atti – come il regolamento sulle foreste (*Waldordnung*)⁷ o l'ordinamento di polizia antincendio (*Tiroler Feuerpolizeiordnung*) – contengano disposizioni in materia di controllo di calamità naturali, la legge sulla gestione dei pericoli naturali costituisce senza dubbio la base giuridica centrale e deve quindi essere al centro di queste osservazioni.⁸

2. Ambito di applicazione

Il *KatManG* si applica per preparare e attuare la prevenzione e il controllo delle calamità.⁹ Così è coperta, secondo la classificazione sopra descritta, la seconda fase delle calamità naturali, ovvero la gestione dei pericoli naturali in senso stretto.

Tuttavia, la legge non si riferisce esplicitamente ai pericoli naturali, ma più in generale alle calamità. Per calamità intende accadimenti che sono innescati da processi elementari o tecnici o dall'uomo e che hanno un particolare potenziale di pericolo e di danno perché minacciano beni fondamentali che devono essere protetti. Tali oggetti di protezione sono la vita umana o la salute, l'ambiente, la proprietà o l'approvvigionamento vitale della popolazione.¹⁰

6 LGBI 33/2006 come modificato da LGBI 144/2018.

7 Vedi anche *Waldordnung* quale legge di dettaglio in materia di foreste (*Forstausführungsgesetz*) ai sensi dell'art 10, c 2, B-VG.

8 Dettagliatamente su questa legge vedi *Khakzadeh*, Das Tiroler Katastrophenmanagementgesetz, in: *Festschrift Wimmer* (2008) 269 ss.

9 § 1 Tir KatManG.

10 § 2, c 1, Tir KatManG.

La legge descrive così un concetto molto ampio di calamità: Non si tratta solo di calamità causate da eventi naturali, ma anche, ad esempio, di incidenti in impianti pericolosi.

3. Organizzazione della gestione delle calamità

Il *KatManG* contiene innanzitutto disposizioni di base sull'organizzazione della gestione delle calamità e in particolare sulla competenza.

La competenza per la gestione delle calamità si basa sul principio di sussidiarietà, e in concreto dipende dall'entità della calamità. Il sindaco è competente per le calamità locali, l'amministrazione distrettuale (*Bezirkshauptmannschaft*) per le calamità che coinvolgono più di un comune e il governo del *Land* (*Landesregierung*) per le calamità che coinvolgono più di un distretto. La *Landesregierung* può avocare a sé in qualsiasi momento la gestione delle calamità che coinvolgono più di un comune.

Tuttavia, il *KatManG* non specifica solo quali sono le autorità competenti, ma prevede anche istituzioni che possono assistere le autorità.

Prima di tutto, va menzionata la **centrale operativa** (*Einsatzleitung*).¹¹ Il suo compito è quello di consigliare e assistere l'autorità competente. I membri della centrale operativa sono nominati con provvedimento per il periodo di carica del Consiglio comunale o della Dieta (*Landtag*) e sono obbligati a partecipare ad eventi di formazione. Singoli membri della centrale operativa possono essere nominati dall'autorità come cd. coordinatori operativi (*Einsatzkoordinatoren*). Essi potranno essere incaricati anche della gestione del dispiegamento delle forze ausiliarie e di soccorso e possono impartire determinati ordini.¹²

Un'altra istituzione di supporto è la **centrale di allertamento del Land** (*Landeswarnzentrale – LWZ*). Essa ha una gamma di compiti molto diversificata, che può essere riassunta con le parole chiave avvertimento, allarme e coordinamento: La *LWZ* avverte e informa il pubblico e – in casi particolari – la centrale di allertamento del *Bund* (*Bundeswarnzentrale*). Inoltre, è l'ufficio di coordinamento della *Landesregierung* e ha lo scopo

¹¹ § 4 *KatManG*.

¹² § 5 *KatManG*. Membri della polizia federale (*Bundespolizei*) non possono essere nominati membri della centrale operativa per motivi di ripartizione delle competenze. Infatti, organi del *Bund* possono partecipare all'applicazione delle leggi dei *Länder* solo con il consenso del Governo federale (*Bundesregierung*) (art 97, c 2, B-VG).

di "riunire coloro che hanno bisogno di aiuto con coloro che possono fornire aiuto".¹³

È anche coerente con questa struttura organizzativa che la legge preveda l'elaborazione di **piani di protezione civile (Katastrophenschutzpläne)**.¹⁴ Visto che le competenze per la gestione dei pericoli naturali si basano sull'entità della calamità, è opportuno che anche i piani di protezione civile si basino su questa distinzione: Devono essere elaborati piani di protezione civile comunali e distrettuali, nonché un piano di protezione civile del *Land*. Essi costituiscono la base per la prevenzione e il controllo delle calamità e vengono emanati con regolamento sentita la rispettiva centrale operativa.

I piani contengono le informazioni¹⁵ necessarie per la prevenzione e il controllo delle calamità: Descrivono le rilevanti condizioni geografiche e tecniche, indicano la situazione di pericolo, descrivono i sistemi di avvertimento e di allarme nonché le forze ausiliarie e di soccorso disponibili e contengono un catalogo di misure. Inoltre, essi specificano quali misure le autorità devono adottare ai sensi della legislazione del *Bund* nonché della legislazione speciale del *Land*.

4. Misure di gestione delle calamità

Oltre alla struttura organizzativa, il *KatManG* disciplina anche gli strumenti disponibili per la prevenzione e il controllo delle calamità.

Prima di tutto, qui si definisce a quali forze ausiliarie e di soccorso l'autorità può ricorrere per la gestione delle calamità.¹⁶ La legge menziona i vigili del fuoco, secondo le disposizioni della legge sui vigili del fuoco (*Landes-Feuerwehrgesetz*), nonché le organizzazioni i cui compiti statutari comprendono lo svolgimento della prevenzione e del controllo delle calamità; l'autorità deve garantire il coinvolgimento di queste organizzazioni possibilmente mediante appositi contratti. Inoltre, si può ricorrere a volontari e – se necessario – anche altre persone che si trovano nell'area di intervento possono essere obbligate a fornire assistenza.

13 RV (Nota del traduttore: *Regierungsvorlage* – Progetto di legge governativo) 460/05 suppl. *Tiroler Landtag*, 16. periodo di legislatura, 35.

14 §§ 7 ss *KatManG*.

15 Vedi su questo il regolamento sui piani di protezione civile (*Katastrophenschutzplanverordnung*), LGBl 15/2007.

16 § 15 *KatManG*.

Per quanto riguarda le misure che l'autorità deve adottare, la legge stabilisce giustamente una linea pragmatica e orientata agli obiettivi: L'autorità deve adottare tutte le misure necessarie per la prevenzione o il controllo efficace di una calamità naturale.¹⁷ Ad esempio, può bloccare la zona di pericolo, entrare nella proprietà altrui, requisire veicoli e attrezzature, e altro ancora.¹⁸

Dal momento che la collaborazione delle autorità è particolarmente importante nella gestione delle calamità, la legge fa opportunamente riferimento anche a questo stabilendo un generale **obbligo di informazione**: Le autorità devono informarsi reciprocamente e in modo esauriente in tutte le questioni relative alla gestione delle calamità.¹⁹ A tal fine, la *Landesregierung* ha istituito una apposita piattaforma di informazione e comunicazione.

I comuni hanno un **obbligo di collaborazione**²⁰: Sono obbligati a collaborare alla gestione delle calamità da parte delle autorità distrettuali o della *Landesregierung*.

Su richiesta, la polizia federale (*Bundespolizei*) fornisce assistenza agli organi competenti.

Tuttavia, una gestione efficiente delle calamità non si limita alle misure delle autorità, ma richiede anche il sostegno del singolo. Di conseguenza, il *KatManG* definisce degli obblighi generali: Chiunque percepisca il pericolo di una calamità è obbligato ad informare le autorità. Inoltre, i nuclei familiari, ad esempio, devono assicurarsi di essere riforniti di beni di prima necessità in modo da poter far fronte a una interruzione dell'approvvigionamento causata da una calamità.

III. Gestione transfrontaliera delle calamità naturali in Tirolo

Dopo le osservazioni generali, è ora possibile – come già annunciato – rivolgere l'attenzione dal generale allo specifico: Bisogna chiedersi cosa si può evincere dalle basi giuridiche esposte per la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali.

¹⁷ § 2, c 2 e 3, § 16, c 2, lett f, *KatManG*.

¹⁸ § 16, c 2, § 17 *KatManG*.

¹⁹ § 19, c 1, *KatManG*.

²⁰ § 19, c 2, *KatManG*.

Qui la prima risposta è disilludente: *Prima facie*, non si può dedurre molto dal *KatManG*, in quanto esso non contiene disposizioni esplicite su come procedere in caso di calamità naturali transfrontaliere.

Anche se la legge distingue tra calamità di diversa entità, non tratta però del regime applicabile alle calamità che attraversano il confine di *Land* del Tirolo o addirittura i confini dell'Austria. Una disposizione in tal senso esiste solo per gli incidenti gravi con conseguenze transfrontaliere.

Tuttavia, la mancanza di una regolamentazione esplicita in materia di calamità transfrontaliere non può portare alla conclusione che non vi siano punti di partenza legali. Ad un esame più attento, diverse disposizioni possono ben essere utilizzate, *mutatis mutandis*, per la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali. Queste disposizioni costituiscono quindi una sorta di stimolo per la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali.

Ad esempio, la legge consente all'autorità di assicurarsi per contratto il supporto delle organizzazioni di aiuto e di soccorso. Non c'è motivo per cui un'organizzazione del territorio nazionale confinante non possa essere coinvolta in questo caso.

Un altro punto di partenza è dato dai piani di protezione civile. Come mostrato, essi devono contenere informazioni rilevanti per la gestione dei pericoli naturali. Nei casi in cui c'è anche il rischio di pericoli naturali transfrontalieri, i piani di protezione civile potrebbero includere anche informazioni sulle condizioni all'estero, sulle autorità estere competenti o sulle centrali operative.

Infine, anche la formazione, prevista dalla legge, delle centrali operative offre delle opportunità al riguardo: Nelle regioni di confine, ad esempio, si potrebbero organizzare corsi di formazione congiunti per le centrali operative interne e estere.

Questi esempi illustrano molto chiaramente un aspetto: In tutti questi casi, una forma di cooperazione, informazione e coordinamento è la prima priorità. Questi principi sono già presenti nella legge sulla gestione delle calamità, motivo per cui le relative disposizioni sono così adatte ad essere applicate in modo analogo ai pericoli naturali transfrontalieri: Da questo punto di vista, la gestione transfrontaliera delle calamità non è diversa dal controllo puramente nazionale dei pericoli naturali. Su questa linea si trova anche il mostrato approccio pragmatico del *KatManG*, secondo il quale devono essere adottate, in ultima analisi, tutte quelle misure attraverso le quali è possibile affrontare i pericoli naturali.

Naturalmente bisogna ammettere che ci sono anche questioni che sorgono esclusivamente nella gestione transfrontaliera dei pericoli naturali. Ad esempio: Cosa vale per l'attraversamento delle frontiere da parte delle forze operative o per i sinistri?

Per queste domande, la gestione delle calamità non contiene delle disposizioni esplicite a cui fare riferimento perché non si pongono in questo modo nella gestione puramente nazionale dei pericoli naturali.

Occorre pertanto valutare se tali specifici aspetti transfrontalieri potrebbero essere regolati, *de lege ferenda*, dalla legislazione del *Land*. La risposta a questa domanda è tanto banale quanto significativa: Ciò è possibile laddove il legislatore del *Land* ha anche la corrispondente competenza normativa. Di conseguenza, ad esempio, la disponibilità a fornire assistenza reciproca potrebbe essere stabilita per legge²¹ o potrebbero essere garantiti reciproci flussi di informazioni.

Non potrebbero invece essere regolati dalla legislazione del *Land* alcune delle altre specifiche questioni transfrontaliere, ossia le questioni assicurative o gli aspetti relativi all'attraversamento delle frontiere. Infatti, queste non sono più comprese dalla competenza legislativa dei *Länder*.

Un'ulteriore opzione da prendere in considerazione è se siano disponibili delle opzioni legali alternative che consentano una regolamentazione di più ampia portata.²²

Si potrebbe pensare, ad esempio, di utilizzare la competenza del *Land* del Tirolo a stipulare trattati internazionali.²³

Tuttavia, in merito alla questione del possibile oggetto di un tale trattato emergono nuovamente i limiti già menzionati: I *Länder* possono concludere tali trattati solo su questioni che rientrano nella loro sfera di competenza autonoma (*selbständiger Wirkungsbereich*). Pertanto, il possibile contenuto materiale di un tale trattato è ancora una volta molto scarso e corrisponde a sua volta essenzialmente a quanto potrebbe già essere regolato dalla legge sulla gestione delle calamità.

Certamente – e questo va sottolineato in conclusione – il *Land* ha un'altra possibilità di azione: È portatore di diritti privati e al riguardo

21 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 74.

22 A tale riguardo anche *Bußjäger*, Verwaltungsrecht im Mehrebenensystem: Rechtsprobleme des grenzüberschreitenden Katastrophenmanagements am Beispiel Tirols (lezione inaugurale, in stampa).

23 Vedi a tale riguardo anche *Bußjäger*, Verwaltungsrecht.

non è vincolato dalla ripartizione delle competenze. In questo modo, alcune questioni potrebbero essere regolate anche semplicemente attraverso la conclusione di contratti di diritto privato.

IV. Conclusione

In sintesi, la legge sulla gestione delle calamità non contiene attualmente disposizioni esplicite che siano specificamente adattate alla gestione transfrontaliera dei pericoli naturali. Contiene tuttavia degli spunti che potrebbero essere utilizzati per una cooperazione *de facto* e che – *de lege ferenda* – potrebbero senz'altro essere implementati con disposizioni esplicite. Allo stesso tempo, però, anche la competenza normativa dei *Länder* raggiunge i suoi limiti, perché alcune questioni specifiche della gestione transfrontaliera dei pericoli naturali non rientrano più nella competenza legislativa dei *Länder*.

La protezione civile e la gestione delle calamità naturali: il quadro giuridico in Alto Adige/Südtirol

I. Introduzione

Questo contributo verte sulle basi giuridiche della gestione delle calamità naturali della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige. La gestione delle calamità naturali comprende la prevenzione, la loro gestione nonché le conseguenze da esse derivanti¹ e quindi rientra nella materia di protezione civile.² Ai sensi dell'art 1 c 2 della legge provinciale del 18 dicembre 2002, n 15³ le attività della protezione civile "[...] sono dirette alla previsione e alla prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso e all'assistenza delle popolazioni sinistrate e a ogni altra attività necessaria e indifferibile volta a superare l'emergenza e a garantire il ripristino dei servizi di pubblico interesse nonché a favorire la ricostruzione dei beni pubblici e privati danneggiati o distrutti.". Si illustrano qui in seguito le competenze per la gestione delle calamità naturali nella materia di protezione civile (II.) per poi discutere delle leggi ordinarie emanate dal legislatore provinciale, soprattutto in riguardo alla organizzazione (III.). Il contributo viene concluso con considerazioni sulla gestione transfrontaliera delle calamità naturali (IV.).

* Un ringraziamento alla dott.ssa Maria Tischler per l'aiuto redazionale.

1 Si veda il contributo di Lamiss Khakzadeh in questo volume.

2 Di recente in Alto Adige nella lingua giuridica tedesca viene utilizzato anche il termine "Bevölkerungsschutz", si veda per esempio "Agentur für Bevölkerungsschutz" (in italiano: "Agenzia per la protezione civile") art 2 DPP n 32 del 4.12.2015 (numero straordinario 4 del BUR 10.12.2015, n 49).

3 Suppl n 1 al BUR 31.12.2002, n 54.

II. Le basi giuridiche per la competenza

A) *Lo Statuto speciale di autonomia*

Le basi costituzionali delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano si ritrovano nello Statuto speciale di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, contenute nel DPR del 31 agosto 1972 e ss. mm. (in seguito: Statuto di autonomia)⁴. Le fattispecie relative alle competenze sono ulteriormente elaborate e integrate da norme di attuazione dello Statuto di autonomia, che, ai sensi dell'art 107 e 108 Statuto di autonomia, sono create in una procedura speciale caratterizzata dal principio di negoziazione tra lo Stato e l'autonomia speciale e, in particolare, hanno carattere di legge rinforzata, per cui non possono essere modificate unilateralmente da successivi atti legislativi statali.⁵

Poiché lo Statuto di autonomia assegna alle due Province autonome di Bolzano e di Trento le stesse competenze,⁶ le considerazioni sulle competenze dell'autonomia legislativa e amministrativa sudtirolese valgono anche per la Provincia autonoma di Trento.

La competenza in materia di gestione delle calamità naturali è contenuta nell'art 8 n 13 Statuto di autonomia, che attribuisce alla Provincia autonoma competenza legislativa esclusiva per "opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche". Ciò consente la regolazione autonoma della materia entro certi limiti (che sono: la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, il rispetto degli obblighi internazionali, il rispetto degli interessi nazionali, tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali, nonché le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica).⁷ In base al principio del parallelismo tra poteri legislativi e amministrativi, sancito dall'art 16 Statuto di autonomia, la Provincia autonoma detiene negli ambiti della potestà legislativa autonoma anche i poteri amministrativi, compreso il potere regolamentare.⁸ Anche

4. GU n 301 del 20.11.1972.

5. Cfr *Riz/Happacher*, Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts: unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie⁴ (2013) 420 s; *Happacher*, Einführung in das Italienische Verfassungsrecht (2019), 135 s in generale relativo alle norme di attuazione si veda anche *Cosulich*, Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale (2017).

6. Si vedano in particolare artt 8-10 e artt 16-18 Statuto di autonomia.

7. V l'art 8 in combinato disposto con art 4 statuto di autonomia.

8. V l'art 54 c 1 n 2 Statuto di autonomia.

in seguito all'evoluzione della legislazione statale, che concretizza i limiti della legislazione autonoma, la materia "opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche" è diventata la base della competenza in materia di protezione civile,⁹ come ha rilevato anche la Corte costituzionale nella sentenza n 321/2005.¹⁰ Inoltre, la competenza della Provincia viene integrata e sostenuta, in particolare per quanto riguarda l'aspetto della prevenzione e della ricostruzione di beni distrutti, dalla competenza primaria in materie come viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (art 8 n 17 Statuto di autonomia), assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali (art 8 n 19 Statuto di autonomia, per esempio bacini montani),¹¹ urbanistica e piani regolatori (art 8 n 5 Statuto di autonomia), tutela del paesaggio (art 8 n 6 Statuto di autonomia) o della competenza in materia di opere idrauliche (art 8 n 24 Statuto di autonomia), nonché delle competenze nella materia dell'utilizzazione delle acque pubbliche (ex art 9 c 9 Statuto di autonomia, art 13 e 14 Statuto di autonomia).

Ulteriori disposizioni statutarie rilevanti sono contenute nell'art 18 c 1 Statuto di autonomia e nell'art 52 c 2 Statuto di autonomia. L'art 18 c 1 Statuto di autonomia sancisce, che la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol nella materia servizi antincendi, nella quale essa dispone di una competenza legislativa primaria ex art 4 n 6 Statuto di autonomia, debba delegare le funzioni amministrative alle Province autonome. I servizi antincendi rappresentano una parte essenziale della protezione civile, siccome sono responsabili per la protezione antincendio.¹² La delegazione è avvenuta tramite la legge regionale del 17 settembre 1978, n 17,¹³ che prevede tra l'altro la competenza della Provincia di regolare

9 Come osserva *Auckenthaler*, che è stato per molti anni segretario generale della Giunta provinciale sudtirolese, al posto della definizione dell'art 8 n 13 dello Statuto di autonomia viene ora, anche nel linguaggio legislativo, utilizzato il termine "protezione civile": *Auckenthaler*, Entstehung und Entwicklung der Südtirol-Autonomie (2017) 404. Si veda tra altri le leggi statali del 8.12.1970, n 996 (Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile), GU n 317 del 16.12.1970, del 24.02.1992, n 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), GU n 64 del 17.3.1992 e ormai il decreto legislativo del 2.1.2018, n 1 (Codice della protezione civile), GU n 17 del 22.1.2018, come pure la legge provinciale del 18.12.2002, n 15 (Testo unico dell'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile), BUR 31.12.2002, n 54 suppl ord n 1.

10 Sentenza della Corte costituzionale n 321/2005, considerato in diritto, p 3.1; si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n 228/2003, considerato in diritto, p 4.

11 Cfr la legge provinciale del 12.7.1975, n 35 (BUR 12.8.1975, n 39) che istituisce un'azienda speciale.

12 Per il ruolo dei vigili del fuoco sul livello nazionale si veda l'art 1 d. lgs. del 8.3.2006, n 139 (GU n 75 del 30.3.2006).

13 BUR 26.9.1978, n 47.

con apposite leggi l'organizzazione, il funzionamento e il finanziamento di corpi di vigili del fuoco volontari.¹⁴

L'art 52 c 2 Statuto di autonomia prevede la competenza del Presidente della Provincia di adottare nell'interesse della popolazione di due o più comuni i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica e stabilisce quindi il potere del Presidente della Provincia di emanare ordinanze d'emergenza in situazioni di emergenza che si estendono oltre i confini dei comuni, mentre il sindaco è competente di emanare ordinanze d'emergenza a livello comunale.¹⁵

B) Le norme di attuazione dello Statuto di autonomia

Le norme di attuazione dello Statuto di autonomia concernente la materia della gestione delle calamità naturali sono contenute nel DPR del 22 marzo 1974, n 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di urbanistica ed opere pubbliche),¹⁶ in particolare negli artt 33 a 37. Le disposizioni fanno più volte riferimento alle disposizioni statali in vigore in materia di protezione civile al momento dell'adozione delle norme di attuazione e contenute nella legge 8 dicembre 1970, n 996 (Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione civile),¹⁷ che assegna allo Stato il ruolo centrale nella protezione civile. Le norme di attuazione mirano a definire in modo più preciso le competenze autonome della Provincia autonoma in relazione alle competenze dello Stato e di stabilire il coinvolgimento della Provincia autonoma nelle decisioni statali che hanno un impatto sul territorio dell'Alto Adige. La legge n 996/1970 è stata parzialmente modificata, e aggiornata dalla legge del 24 febbraio 1992, n 225 istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile,¹⁸ e dal Codice della protezione civile statale del 2018, contenuta nel decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n 1,¹⁹ talché i riferimenti alla legge n 996/1970 si devono intendere riferimenti al quadro giuridico attuale.

14 Art 2 c 2 legge regionale n 17/1978.

15 Per approfondimenti si veda le considerazioni nel contributo di Anna Simonati in questo volume.

16 GU n 223 del 27.8.1974.

17 GU n 317 del 16.12.1970.

18 GU n 64 del 17.3.1992, suppl ord n 54.

19 GU n 17 del 22.1.2018.

L'art 1 c 1 DPR n 381/1974 sancisce in via generale che nelle materie che sono oggetto delle norme di attuazione – tra l'altro anche le opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche – le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol sono esercitate per il rispettivo territorio dalla Provincia autonoma. L'art 18 DPR n 381/1974 prevede che in tutti i casi in cui le disposizioni vigenti nei settori disciplinati dalla norma di attuazione facciano riferimento alle competenze amministrative degli uffici centrali o regionali dello Stato, queste si intendono sostituite dagli uffici provinciali. L'art 19 DPR n 381/1974 stabilisce le competenze degli organi dello Stato nelle materie delle infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, aeroporti), delle opere e costruzioni pubbliche e delle relative misure per la prevenzione e pronto soccorso in caso di calamità, salvo che la norma di attuazione non disponga diversamente.²⁰

In dettaglio, l'art 33 DPR n 381/1974 limita la competenza dello Stato a quegli eventi dannosi o pericolosi che, per la loro natura e portata, non possono essere gestiti dalla Provincia autonoma nell'esercizio delle competenze proprie o delegate e con le organizzazioni e i mezzi a disposizione provinciale. La dichiarazione di catastrofe o di calamità naturale particolarmente grave da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e la contemporanea nomina di un commissario che assume la dirigenza delle manovre può avvenire per il territorio dell'Alto Adige solo d'intesa con il Presidente della Provincia, se la catastrofe colpisce solo il territorio dell'Alto Adige o i territori di entrambe le province autonome.²¹ L'art 35 c 1 DPR n 381/1974 prevede espressamente che "gli interventi dello Stato hanno carattere aggiuntivo rispetto a quelli provinciali" e che l'applicazione delle norme statali pertinenti nella materia della protezione civile, non incide sulle competenze della Provincia "né implica sostituzione di organismi [...] provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti" (art 35 c 1 DPR 381/1974). Il commissario provvede al coordinamento degli interventi statali con quelli provinciali, nel rispetto del carattere aggiuntivo degli interventi statali.²² L'utilizzo coordinato dei mezzi statali e provinciali per l'attuazione degli interventi nonché l'utilizzo coordinato a livello comunale è disciplinato in programmi di protezione civile, che devono essere approvati sia dal Commissario del Governo sia dal Presidente della Provincia, il quale deve previamente sentire

20 Art 19 c 1 lettera a fino a lettera g DPR n 381/1974.

21 Si veda l'art 34 DPR n 381/1974, che rinvia all'art 5 legge n 996/1970.

22 Art 35 c 2 DPR n 381/1974.

il Presidente della Regione.²³ Dal 2001, la carica del Presidente della Regione viene ricoperta per ciascuna la metà della legislatura da una dei due presidenti provinciali,²⁴ derivandone che la Regione ha poco peso in questo senso. Di conseguenza, nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol non esiste un comitato regionale di protezione civile, in quanto le Province autonome prendono il posto della Regione.²⁵ Il coordinamento è completato dalla disposizione che ogni notizia, informazione o documentazione che serve a prevenire o ridurre gli eventuali danni causati da eventi o calamità naturali venga scambiata.²⁶

L'art 4 c 1 della norma di attuazione dello Statuto di autonomia d. lgs. del 31 marzo 1992, n 266 garantisce l'attribuzione delle potestà amministrative alla Provincia autonoma.²⁷ L'art 4 c 1 d. lgs. n 266/1992 sancisce in via generale, che negli ambiti di competenza autonoma della Provincia la legge non può conferire agli organi statali alcuna funzione amministrativa, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, che sono diverse da quelle che spettano allo Stato secondo lo Statuto di autonomia e le relative norme di attuazione. Ciò sottolinea il fatto che il riparto delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e la Provincia autonoma nel sistema dello Statuto di autonomia non può essere modificato da successive disposizioni legislative statali, se non da norme di attuazione dello Statuto di autonomia.

C) La protezione civile e la riforma costituzionale del 2001

La legge di riforma costituzionale del 18 ottobre 2001, n 3²⁸ riorganizza la ripartizione delle competenze tra i livelli territoriali della Repubblica italiana.²⁹ In particolare, alle Regioni a statuto ordinario spetta ora, ai sensi dell'art 117 c 3 della Costituzione, il potere legislativo concorrente in materia di protezione civile da esercitare nel rispetto dei principi

23 Art 36 c 1 DPR n 381/1974.

24 *Haller*, Il Sistema politico. Alto Adige/Südtirol, in: *Happacher/Toniatti* (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione* (2018) 51 (57).

25 Art 34 DPR n 381/1974.

26 Art 37 DPR n 381/1974.

27 GU n 94 del 22.4.1992, suppl ord n 69.

28 GU n 248 del 24.10.2001.

29 Si veda in generale per esempio *D'Atena*, *Diritto regionale*⁴ (2018) 139 ss.

fondamentali stabiliti dal legislatore statale.³⁰ Al contempo spetta loro la potestà regolamentare nella materia della protezione civile.³¹ Le regioni possono così istituire un sistema regionale di protezione civile per coordinare le misure di previsione, prevenzione ed eliminazione delle emergenze tra gli attori a livello regionale.³²

L'esplicita elencazione della materia della protezione civile nell'art 117 c 3 della Costituzione ha indotto il Governo, nell'impugnare la legge provinciale n 15/2002, a sostenere, tra l'altro, che la legge provinciale violava l'art 8 Statuto di autonomia, in quanto la protezione civile non era elencata tra le materie di competenza legislativa primaria della Provincia autonoma.³³ Eppure, la Corte costituzionale ha dichiarato con la sentenza n 321/2005 che il riparto delle competenze legislative tra Stato e Provincia nella materia protezione civile sia regolato in modo esaustivo nelle norme di attuazione del DPR n 381/1974, in particolare degli artt 33 a 35.³⁴ Perciò, la Corte costituzionale dichiarava l'impugnazione non fondata, tranne le disposizioni con le quali la Provincia regolava il coordinamento degli organi statali.³⁵ In questo modo, la Corte costituzionale ha sottolineato la competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di protezione civile.³⁶

D) La disciplina normativa statale: Principali contenuti del Codice di protezione civile d. lgs. n 1/2018

Il Codice della protezione civile statale d. lgs. n 1/2018 apporta un accertamento, una riorganizzazione e un coordinamento delle disposizioni legislative vigenti nella materia della protezione civile

30 Per l'evoluzione delle competenze regionali nell'ambito della legislazione statale si veda in dettaglio *Mabellini*, Protezione civile in Guzzetta/Marini/Morana, Le materie di competenza regionale, Commentario (2015) 461 (463 ss). Sulla struttura multicentrica e sul carattere trasversale della protezione civile si veda la sentenza della Corte costituzionale n 418/1992, considerato in diritto, p 3.

31 Art 117 c 6 Cost.

32 Si veda in particolare la sentenza della Corte costituzionale n 323/2006; si veda anche *Mabellini*, Protezione 469 s.

33 Cfr la sentenza n 321/2005, considerato in fatto n 321/2005, p 2.

34 Cfr la sentenza n 321/2005, considerato in diritto, p 3.1.

35 Ai sensi dell'art 87 Statuto di autonomia il coordinamento degli organi statali spetta al Commissario del Governo: sentenza n 321/2005, considerato in diritto, p 3.1.

36 Si veda anche la sentenza della Corte costituzionale n 228/2003, considerato in diritto, p 4.

comportando al contempo la loro integrazione e modificazione.³⁷ Inoltre, contiene i principi fondamentali in materia di protezione civile che le regioni a statuto ordinario devono osservare nell'esercizio delle loro competenze ai sensi dell'art 117 c 3 della costituzione.³⁸

L'art 1 c 4 d. lgs. n 1/2018 prevede espressamente che il Codice della protezione civile è applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano (e alla Provincia autonoma di Trento) solo in quanto sia compatibile con lo Statuto di autonomia e le sue norme di attuazione. Le Province autonome fanno parte del sistema nazionale di protezione civile e, nell'ambito del loro ordinamento giuridico e delle loro competenze, sono responsabili dell'attuazione delle misure di protezione civile finalizzate alla previsione, alla prevenzione e alla mitigazione dei rischi, alla gestione e al superamento delle emergenze.³⁹ L'art 3 c 2 lettera b d. lgs. n 1/2018 sottolinea la competenza esclusiva delle Province autonome. L'art 11 c 1 d. lgs. n 1/2018 prevede che la Provincia autonoma disciplina l'organizzazione della protezione civile nell'ambito del suo territorio.

L'art 7 d. lgs. n 1/2018 definisce tre tipologie di eventi dovuti a fenomeni naturali o ad attività dell'uomo che causano uno stato di emergenza e quindi richiedono l'intervento della protezione civile, senza definire i tipi di emergenza o gli eventi causando lo stato di emergenza in modo dettagliato.⁴⁰ Come criterio funge piuttosto la valutazione se lo stato di emergenza possa essere gestito dai singoli enti territoriali e amministrazioni da soli ovvero se occorra un coordinato intervento di livello nazionale.⁴¹ Si distingue tra eventi che possono essere gestiti da enti e amministrazioni competenti nel corso della loro ordinaria attività⁴² ed eventi che, per loro natura e portata, possono essere gestiti solo con

37 Cfr l'art 1 c1 legge del 16.3.2017, n 30 che autorizza il Governo a modificare le disposizioni di legge relative al sistema di protezione civile dello Stato (GU n 66 del 20.3.2017).

38 Art 1 c 3 d. lgs. n 1/2018.

39 Art 4 Abs 1 in combinato disposto con l'art 2 c 1 d. lgs. n 1/2018.

40 Un'epidemia o una pandemia causata da un virus come Covid-19 può quindi portare anche alla dichiarazione dello stato di emergenza, soprattutto dal punto di vista della tutela della salute: conformemente, la dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili (Delibera del Consiglio dei ministri del 31.1.2020, GU n 26 del 1.2.2020) è stata proposta dal Ministro della salute. Di conseguenza, la gestione della crisi del coronavirus si svolge sia nell'ambito della protezione civile che del sistema sanitario.

41 Relativo al termine emergenza si veda le considerazioni nel contributo di Anna Simonati, cap I. in questo volume.

42 Art 7 c 1 lettera a d. lgs. n 1/2018.

un'azione coordinata e con mezzi e poteri eccezionali esercitabili per un periodo di tempo prestabilito, che viene disciplinato dalle Regioni e dalle Province autonome nei limiti delle loro competenze.⁴³ Invece il verificarsi di eventi, che a causa della loro intensità o estensione richiedano interventi immediati di mezzi e poteri straordinari,⁴⁴ può portare alla dichiarazione dello stato di emergenza su livello nazionale.⁴⁵ Tale stato di emergenza può essere dichiarato solo in stretta intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata o previa proposta da parte di un ente regionale, e comunque con il consenso di esso.⁴⁶ Lo stato di emergenza nazionale deve essere limitato nel tempo (al massimo 12 mesi) e in riguardo al territorio e autorizza l'adozione di ordinanze di emergenza nell'ambito della protezione civile.⁴⁷ Le ordinanze contingibili possono essere emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri⁴⁸ in deroga a qualsiasi disposizione in vigore, ma devono rispettare i limiti e le condizioni previsti dalla deliberazione dello stato di emergenza nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico e le norme dell'Unione europea.⁴⁹ I decreti di emergenza possono essere emanati solo d'intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata, devono indicare le norme legislative a cui derogano e sono sottoposti ad un specifico obbligo di motivazione.⁵⁰ Il Presidente del Consiglio dei ministri può emanare direttive che garantiscono a livello tecnico il coordinamento dello svolgimento delle attività di protezione civile.⁵¹ Tali direttive non pregiudicano le competenze delle Regioni e delle Province autonome e sono soggette all'accordo con la Conferenza unificata Stato-Regioni e Province autonome-Città o con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Bolzano e Trento.⁵² Possono anche prevedere termini diversi per la loro entrata in vigore e modalità di attuazione diverse per ogni Regione e Provincia autonoma, consentendo così di tenere conto delle diverse situazioni regionali.⁵³

43 Art 7 c 1 lettera b d. lgs. n 1/2018.

44 Art 7 c 1 lettera c d. lgs. n 1/2018.

45 Art 24 c 1 d. lgs. n 1/2018.

46 Art 24 c 1 d. lgs. n 1/2018.

47 Art 24 c 1 e c 3 d. lgs. n 1/2018.

48 Art 5 c 1 d. lgs. n 1/2018.

49 Art 25 c 1 d. lgs. n 1/2018.

50 Art 25 c 1 d. lgs. n 1/2018.

51 Art 5 c 2 d. lgs. n 1/2018.

52 Art 15 c 1 d. lgs. n 1/2018.

53 Art 15 c 4 d. lgs. n 1/2018.

Anche i compiti assegnati a livello statale alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento di protezione civile devono essere svolti in coordinamento e cooperazione con la Provincia autonoma, per esempio in riguardo alle misure necessarie in caso del verificarsi di emergenze di rilievo nazionale,⁵⁴ alle linee guida generali per la formazione⁵⁵ o alle iniziative di promozione del volontariato in materia di protezione civile. In quest'ultimo caso, è persino necessario raggiungere un'intesa con la Provincia.⁵⁶ La Provincia autonoma tiene anche gli elenchi per l'iscrizione del volontariato di protezione civile e determina le condizioni per l'iscrizione.⁵⁷

L'integrazione del volontariato nel Servizio nazionale di protezione civile è disciplinata dagli artt 32 e ss della d. lgs. n 1/2018. In particolare, le disposizioni prevedono che i membri delle organizzazioni di volontariato iscritte negli elenchi nazionali o regionali hanno diritto a ferie fino ad un massimo di 90 giorni all'anno in base al loro intervento in caso d'emergenza, a condizione del mantenimento del posto di lavoro e del mantenimento del versamento del salario e dei contributi assicurativi, così come una possibile integrazione della copertura assicurativa con la stipulazione di proprie polizze assicurative fornita dalle Regioni e dalle Province autonome di Bolzano e Trento.

L'art 29 d. lgs. n 1/2018 riguarda la partecipazione del Servizio nazionale di protezione civile alle misure di emergenza a livello internazionale e nell'ambito del meccanismo di protezione civile dell'Unione europea. Esso contiene anche una disposizione per l'intervento transfrontaliero delle Regioni e delle Province autonome di Bolzano e Trento in caso di situazioni d'emergenza all'estero,⁵⁸ che può essere realizzato in presenza di un Gruppo europeo di cooperazione territoriale GECT.

In generale, il Codice della protezione civile d. lgs. n 1/2018 presume una struttura multicentrica della protezione civile e quindi anche della gestione delle calamità naturali, in cui la autonomia speciale esercita le proprie competenze.

54 Art 8 c 1 lettera e d. lgs. n 1/2018.

55 Art 8 c 1 lettera f d. lgs. n 1/2018.

56 Art 38 c 2 d. lgs. n 1/2018.

57 Art 34 c 4 d. lgs. n 2018.

58 Art 29 c 1 ultima frase d. lgs. n 1/2018.

III. Le basi normative provinciali

Con la legge provinciale del 12 luglio 1975, n 34⁵⁹ sugli interventi per opere di prevenzione, di pronto soccorso e di ripristino a seguito di frane, valanghe, alluvioni e altre calamità naturali la Provincia ha esercitato la funzione legislativa prevista dell'art 8 n 13 Statuto di autonomia ed ha previsto la base legislativa per le attività dell'amministrazione provinciale relative alla prevenzione, al pronto soccorso della popolazione in caso di calamità e al ripristino tra l'altro delle strade e le infrastrutture primarie. L'armonizzazione delle disposizioni normative concernente l'organizzazione della protezione civile avveniva con la legge provinciale n 15/2002, che al contempo portava una riorganizzazione delle competenze nell'ambito della legge n 34/1975.

Le disposizioni legislative vanno integrate con la normativa in materia di governo del territorio, ora contenute nella legge provinciale del 10 luglio 2018, n 9 "Territorio e paesaggio"⁶⁰ il cui art 2 c 1 lettera e) indica come obiettivo anche la protezione dai pericoli naturali e la loro prevenzione.

Gli strumenti centrali sono i piani delle zone di pericolo da adottare a livello comunale in conformità con le direttive della Provincia,⁶¹ che possono essere anche sovracomunali,⁶² così come il coinvolgimento di esperti per i rischi naturali nella commissione comunale per la pianificazione territoriale e il paesaggio come organo centrale per la pianificazione territoriale e la pianificazione dello sviluppo urbano e la valutazione dei progetti a livello comunale.⁶³ Inoltre, è stato istituito un sistema informativo "paesaggio e territorio" riguardanti tutti i dati territoriali e i servizi relativi ai dati territoriali.⁶⁴

Nel prosieguo saranno esposti i contenuti principali della legge provinciale n 34/1975 e della legge provinciale n 15/2002.

59 BUR 29.7.1975, n 37.

60 BUR 12.7.2018, n 18, suppl n 3.

61 Art 41 c 2 lettera e legge provinciale n 9/2018.

62 Cfr l'art 55 c 1 legge provinciale n 9/2018.

63 Cfr l'art 4 legge provinciale n 9/2018.

64 Art 7 legge provinciale n 9/1028.

A) La legge provinciale n 34/1975

L'ambito di applicazione della legge n 34/1975 e ss. mm. sono "opere atte a prevenire calamità pubbliche, per interventi finalizzati al pronto soccorso della popolazione in caso di calamità nonché per provvedere, in occasione di dette calamità, alle opere di pronto intervento, quali puntellamenti, demolizioni, sgomberi ed altre opere a tutela della pubblica incolumità, nonché al ripristino provvisorio dei collegamenti stradali e delle infrastrutture primarie".⁶⁵ Le relative misure sono inizialmente adottate dal sindaco, che è in ogni caso responsabile dell'immediato avvio di tutte le misure necessarie attinenti al suo ambito di competenza per garantire l'incolumità delle persone e contenere al minimo il danno alle cose.⁶⁶ Inoltre, deve prendere precauzioni per poter individuare tempestivamente le situazioni di pericolo generale, che deve riferire all'Agenzia per la protezione civile.⁶⁷

Tuttavia, in caso di pericolo imminente per l'incolumità pubblica, le misure di prevenzione e le misure di pronto soccorso possono essere attuati direttamente dall'Agenzia per la protezione civile⁶⁸ su ordine dell'assessore competente in materia di protezione civile.⁶⁹ In più, l'Agenzia per la protezione civile, anche senza pericolo immediato per l'incolumità pubblica,⁷⁰ può disporre direttamente l'adozione di tutte le misure necessarie,⁷¹ e concedere finanziamenti alle autorità locali per le loro attività.⁷²

B) La legge provinciale n 15/2002

La legge n 15/2002 e ss. mm.⁷³ contiene il testo unico dell'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile.

In particolare, disciplina le strutture e le autorità del servizio della protezione civile e le loro competenze, definisce lo stato di calamità, le

65 Art 1 c 1 legge provinciale n 34/1975.

66 Art 2 c 3 legge provinciale n 34/1975.

67 Art 2 c 1 e c 2 legge provinciale n 34/1975.

68 Si veda cap III B) per l'Agenzia.

69 Art 3 legge provinciale n 34/1975.

70 Art 5 c 1 legge provinciale n 34/1975.

71 Art 1 c 1 lettera a legge provinciale n 34/1975.

72 Art 1 c 1 lettera b, l'art 4, l'art 5 c 1 s legge provinciale n 34/1975.

73 Attuato con il DPP del 5.12.2014, n 31 (BUR 16.12.2014, n 50).

procedure di cooperazione tra le autorità in caso di calamità, nonché l'organizzazione dei vigili del fuoco come componente essenziale della protezione civile.

L'art 1 c 3 della legge provinciale n 15/2002 tiene conto della struttura policentrica della protezione civile sudtirolese e determina: "All'attuazione delle attività per la protezione civile provvedono, secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze, l'amministrazione provinciale, i comuni, le amministrazioni dello Stato, i servizi antincendi e per la protezione civile e vi concorrono gli enti pubblici e privati, le associazioni di volontariato per la protezione civile riconosciute e gli istituti di ricerca scientifica con finalità di protezione civile."

L'art 8 n 15/2005 definisce calamità "[...] un evento che minaccia la vita, la salute o l'approvvigionamento essenziale di numerose persone o animali, oppure che minaccia o danneggia l'ambiente e altri presupposti fondamentali per la vita della popolazione, al punto tale che gli aiuti e la tutela possono essere garantiti solo se le strutture della protezione civile, le autorità, i servizi e le organizzazioni di soccorso addetti agiscono con uniformità di organizzazione e di dirigenza". Tale calamità può essere causata sia da attività umane sia da eventi naturali. Il Presidente della Provincia dichiara, su proposta del presidente del Centro operativo provinciale, lo stato di calamità, individua la zona del territorio interessata e determina la durata dello stato di calamità.⁷⁴

In caso di stato di calamità il Presidente della Provincia coordina gli interventi con lo Stato ai sensi dell'art 33 e dell'art 34 del DPR n 381/1974⁷⁵ e garantisce come presidente del Centro operativo provinciale il coordinamento necessario con gli organi statali.⁷⁶ L'art 9 c 2 della legge provinciale n 15/2002 sottolinea il carattere aggiuntivo degli interventi statali, l'art 8 c 6 della legge provinciale n 15/2002 disciplina la facoltà di rilasciare ordinanze d'emergenza da parte del Presidente della Provincia.

L'art 2 c 1 della legge provinciale n 15/2002 contiene l'elencazione delle istituzioni della protezione civile: i centri operativi comunali; i centri operativi distrettuali; il Centro operativo provinciale; l'Agenzia per la protezione civile; il Servizio antincendi; le organizzazioni di volontariato per la protezione civile; il Comitato provinciale per la

74 Art 8 c 4 legge provinciale n 15/2002.

75 Art 9 c 1 e 2 legge provinciale n 15/2002.

76 Art 9 c 3 legge provinciale n 15/2002 in combinato disposto con l'art 5 c 5 lettera a legge provinciale n 15/2002.

protezione civile; il Soccorso alpino dell' "Alpenverein Südtirol" (AVS) e il Soccorso Alpino e Speleologico Alto Adige del CNSAS.

L'art 2 c 2 della legge provinciale n 15/2002 determina le autorità del Servizio di protezione civile. Esse sono il Presidente della Provincia e/o l'assessore competente, i presidenti dei centri operativi e del Comitato provinciale per la protezione civile, nonché i sindaci.

I membri del centro operativo comunale,⁷⁷ presieduto dal sindaco, sono in ogni caso il comandante dei vigili del fuoco, il presidente della locale commissione valanghe e i rappresentanti dell'amministrazione provinciale e delle organizzazioni di volontariato. Tra i loro compiti vi è la preparazione del piano comunale per la protezione civile. Il centro operativo distrettuale, presieduto dal presidente dell'unione distrettuale dei Corpi dei vigili del fuoco volontari, viene convocata se l'evento dannoso colpisce più comuni.⁷⁸ Il Centro operativo provinciale⁷⁹ è situato presso l'Agenzia per la protezione civile ed il suo presidente è il Presidente della Provincia o un assessore da lui delegato. Tra i suoi compiti vi è la dichiarazione dello stato di calamità qualora sul territorio della Provincia si verifichino eventi che, per loro natura o per la loro estensione, lascino prevedere una situazione di grave pericolo. Il Centro operativo provinciale dirige e coordina l'attività di pronto intervento dell'amministrazione provinciale, dello Stato, dei comuni e dei servizi antincendi e per la protezione civile.⁸⁰ Il Centro operativo centrale integrato con rappresentanti di altre ripartizioni dell'amministrazione provinciale costituisce il comitato provinciale per la protezione civile,⁸¹ che, in qualità di organo consultivo permanente della Giunta provinciale,⁸² elabora tra l'altro il piano provinciale per la protezione civile e predispone procedure da seguire in caso di richieste urgenti di soccorso provenienti da altre province o altri stati.⁸³

77 Cfr l'art 3 legge provinciale n 15/2002.

78 Cfr l'art 4 legge provinciale n 15/2002.

79 Cfr l'art 5 legge provinciale n 15/2002.

80 Art 5 c 4 legge provinciale n 15/2002.

81 Cfr l'art 6 legge provinciale n 15/2002.

82 Art 6 c 2 legge provinciale n 15/2002.

83 Art 6 c 1 lettera a ossia lettera e legge provinciale n 15/2002.

L'Agenzia per la protezione civile⁸⁴ svolge un ruolo centrale nel sistema di protezione civile dell'Alto Adige. Essa nella sua qualità di centro di competenza per la protezione antincendi e civile e per i pericoli antropici e naturali⁸⁵ esercita poteri di imperio.⁸⁶ È inoltre competente in Alto Adige per la gestione di tutti i rischi sul territorio provinciale connessi alla protezione antincendi e civile e ai pericoli antropici e naturali, compresa tutte le attività di previsione e prevenzione e tutte le attività necessarie per fronteggiare uno stato di calamità, nonché di realizzare la ricostruzione di edifici e infrastrutture pubbliche e quindi di eliminare le conseguenze delle calamità, incluso il recupero della funzionalità ecologica dei corsi d'acqua.⁸⁷ Attraverso il Centro funzionale provinciale l'Agenzia fornisce supporto tecnico e scientifico per la protezione civile, compresa la raccolta e il monitoraggio dei dati, l'analisi e la valutazione dei rischi.⁸⁸ L'Agenzia può curare la formazione e l'aggiornamento nell'ambito della protezione civile.⁸⁹ Inoltre, l'Agenzia può collaborare con altri enti pubblici e privati, imprese nazionali e internazionali, centri di ricerca o sperimentazione,⁹⁰ e il suo direttore mantiene e coordina i rapporti e la cooperazione con le istituzioni nazionali e internazionali nel settore di competenza dell'Agenzia.⁹¹

L'art 10 e l'art 11 della legge provinciale n 15/2002 vertono sulle competenze delle amministrazioni comunali e sull'amministrazione provinciale. Il comune è responsabile, in particolare nel caso di calamità già in atto, ovvero nelle situazioni di pericolo immediato, di prestare le attività di soccorso e di prima assistenza alle popolazioni colpite, qualora sia in grado di fronteggiare l'emergenza con l'organizzazione e i mezzi disponibili.⁹² L'amministrazione provinciale, in particolare l'Agenzia per la protezione civile, è obbligata ad intervenire in aggiunta

84 Cfr l'art 22 ss legge provinciale n 15/2002. L'Agenzia comprende fra l'altro i seguenti organismi: Ufficio di Protezione civile; Ufficio Centro funzionale provinciale; Ufficio Meteorologia e prevenzione valanghe; Ufficio Idrologia e dighe; Area funzionale Bacini montani; Area funzionale Antincendi, si veda <http://www.provincia.bz.it/it/contatti.asp?orga_orgaid=7596> (15.4.2020).

85 Si veda i compiti dell'Agenzia nell'ambito delle calamità naturali definiti nella legge provinciale n 34/1975.

86 Art 22 c 3 legge provinciale n 15/2002.

87 Art 22 c 3 legge provinciale n 15/2002.

88 Art 12/bis legge provinciale n 15/2002.

89 Art 22 c 5/bis legge provinciale n 15/2002.

90 Art 22 c 5 legge provinciale n 15/2002.

91 Art 25 c 2 lettera q legge provinciale n 15/2002.

92 Art 10 c 1 e 2 legge provinciale n 15/2002.

o in sostituzione dei comuni in caso di lavori di prevenzione e in caso di interventi di soccorso in stato di calamità.⁹³

Una componente importante del servizio della protezione civile è costituita dai vigili del fuoco. Oltre il Corpo permanente dei vigili del fuoco,⁹⁴ che è principalmente responsabile per il comune di Bolzano, ogni comune è responsabile per l'istituzione di almeno uno corpo dei vigili del fuoco volontari sul suo territorio.⁹⁵ Il Servizio antincendio non è responsabile solo per l'estinzione e la prevenzione degli incendi,⁹⁶ ma anche di prestare "soccorsi tecnici, se necessario anche in via preventiva, nei casi previsti dalla legge e dai regolamenti, in occasione di incidenti di varia natura, di crollo di edifici, di frane, piene, alluvioni e di altre calamità e ogniqualvolta l'intervento sia ritenuto utile".⁹⁷ Inoltre, il Servizio antincendio attua la normativa provinciale in materia di protezione civile in caso di stato di calamità e nell'espletamento dei compiti di protezione civile.⁹⁸

Un altro ruolo importante nella protezione civile dell'Alto Adige viene svolto dalle organizzazioni di volontariato,⁹⁹ che sono iscritte in un registro separato tenuto dall'Agenzia della Protezione civile e con le quali l'Agenzia può stipulare convenzioni di cooperazione in materia di protezione civile.¹⁰⁰

La legge provinciale n 15/2002 contiene anche una disciplina relativa all'assunzione dei costi per gli interventi di emergenza. Tra l'altro stabilisce la gratuità dell'intervento del Servizio antincendio (art 31 c 1 legge provinciale n 15/2002) in caso di stato di emergenza e prevede per i membri del Servizio antincendio un'indennità da parte dell'Agenzia per infortuni occorsi o malattie contrattate durante il servizio (art 49 legge provinciale n 15/2002).

93 Si veda legge provinciale n 34/1975.

94 Art 40 c 1 legge provinciale n 15/2002.

95 Art 47 c 3 legge provinciale n 15/2002.

96 Art 30 c 1 lettera a legge provinciale n 15/2002.

97 Art 30 c 1 lettera b legge provinciale n 15/2002.

98 Art 30 c 1 lettera c legge provinciale n 15/2002; la disposizione rinvia relativa alla continuità delle competenze della Provincia alle disposizioni di competenza del cosiddetto primo Statuto di autonomia (legge costituzionale n 5/1948).

99 Art 13 legge provinciale n 15/2002. Si veda anche l'art 5 c 1 lettera d legge provinciale n 11 del 1.7.1993 (Disciplina del volontariato e della promozione sociale) versione vigente (BUR 13.7.1993, n 32).

100 Si veda l'elencazione reperibile su <www.provincia.bz.it/sicurezza-protezione-civile/protezione-civile/default.asp> (18.4.2020).

IV. La gestione transfrontaliera della calamità naturali

Come illustrato all'inizio del contributo, la prevenzione e la gestione delle calamità naturali e delle loro conseguenze rientrano nella materia di protezione civile, la cui base normativa e struttura organizzativa fondamentale è stata evidenziata sia relativamente al territorio provinciale sia relativamente al quadro giuridico nazionale. Così come le calamità naturali non si fermano alle frontiere dei singoli enti territoriali all'interno di uno Stato, non si fermano al confine nazionale. In questo contesto, occorre chiarire le basi normative per la cooperazione transfrontaliera nell'ambito delle calamità naturali, soprattutto per quanto riguarda i Länder austriaci.

Innanzitutto, è da menzionare l'accordo quadro del 1993¹⁰¹ tra Italia e Austria, concluso in attuazione della Convenzione-quadro europea del 1980¹⁰² sulla cooperazione transfrontaliera tra comunità e autorità territoriali. Elenca la protezione civile tra le aree di cooperazione transfrontaliera e menziona esplicitamente le Province autonome di Bolzano e Trento come autorità territoriali con cui i Länder austriaci, i comuni e i consorzi di comuni possono concludere accordi.¹⁰³ Per la conclusione di un accordo, le autorità territoriali italiane devono raggiungere un'intesa col governo.¹⁰⁴

A partire dalla riforma costituzionale del 2001, l'art 117 c 9 della Costituzione,¹⁰⁵ in combinato disposto con l'art 10 della legge costituzionale n 3/2001,¹⁰⁶ conferisce alla Provincia il potere di concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali di altri stati nelle materie di sua competenza. Devono essere osservate le disposizioni legislative dello Stato che regolano i casi e le forme di esercizio del potere estero regionale e assicurano il coordinamento con la politica estera dello Stato. In tale contesto, l'art 6 della legge 5 giugno 2003, n 131,¹⁰⁷ prevede

101 Ratificato con la legge del 8.03.1995, n 76 (GU n 65 del 18.3.1995).

102 Ratificato con la legge del 19.11.1984, n 948 (GU n 18 del 22.1.1985). L'art 3 della legge n 948/1984 prevede che debbano essere stabiliti degli accordi con gli Stati confinanti con lo Stato italiano, che definiscano gli ambiti nei quali gli enti territoriali italiani possono concludere accordi e intese ai sensi dell'accordo quadro.

103 Art 4 accordo quadro Italia/Austria del 1993.

104 Art 5 c 1 accordo quadro Italia/Austria del 1993 in combinato disposto con l'art 5 legge n 948/1984.

105 Relativo all'art 117 c 9 Cost si veda per esempio *Carli*, *Diritto regionale* (2018) 151 ss; *Spataro*, *Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. Impostazioni teoriche e problemi interpretativi*, in *federalismi.it* n 23 e n 24 2007.

106 Siveda la sentenza della Corte costituzionale n 238/2004, considerato in diritto, p 6.

107 GU n 132 del 10.06.2003.

che la Provincia debba sempre notificare l'intenzione di concludere un'intesa alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero degli affari esteri, ai fini del controllo e per consentire obiezioni e commenti da parte dello Stato sul contenuto delle intese con le enti territoriali di altri stati¹⁰⁸ e, nel caso di accordi con altri stati, per la concessione di pieni poteri di firma (*treaty making power*) da parte dello Stato.¹⁰⁹ Le intese con enti territoriali interni ad un altro stato possono vertere sullo sviluppo economico, sociale e culturale,¹¹⁰ mentre gli accordi con stati possono riguardare solo l'esecuzione e l'applicazione di accordi internazionali stipulati dalla Repubblica Italiana o essere di natura tecnico-amministrativa o di natura programmatica finalizzati a promuovere lo sviluppo economico, sociale e culturale.¹¹¹ In materia di protezione civile, la possibilità di concludere accordi sulla base della Convenzione quadro Italia-Austria sulla cooperazione transfrontaliera tra comunità o autorità territoriali si configura come *lex specialis*, e le norme procedurali sono ora disciplinate dall'art 6 della legge n 131/2003, che appaiono più restrittive rispetto al sistema precedente, dato l'ampio ruolo di controllo dello Stato.¹¹²

L'aspetto degli interventi di emergenza anche in soccorso a enti territoriali stranieri è disciplinato dall'art 29 d. lgs. n 1/2018, contenente disposizioni sulla partecipazione del Servizio nazionale di protezione civile alle misure di emergenza a livello internazionale e nell'ambito del meccanismo europeo di protezione civile. Inoltre, disciplina le attività transfrontaliere delle Regioni e delle Province autonome relativamente agli interventi di emergenza. Qualora esista un gruppo europeo di cooperazione territoriale GECT con enti territoriali stranieri, le Regioni e le Province autonome, d'intesa con il Dipartimento della protezione civile e il Ministero degli affari esteri possono prestare soccorso ai partner di tale GECT. Ciò non richiede la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale né ordinanze statali di emergenza. Sulla base di tale normativa, la Provincia autonoma può intervenire nell'ambito del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino nella gestione transfrontaliera delle calamità naturali per fronteggiare la situazione di emergenza prestando attività di soccorso. Tuttavia, tale intervento richieda una previa intesa

108 Art 6 c 2 legge n 131/2003.

109 Art 6 c 3 legge n 131/2003.

110 Art 6 c 2 legge n 131/2003.

111 Art 6 c 3 legge n 131/2003.

112 Si veda *Querini*, Tendenze della cooperazione territoriale in Europa e in Italia alla luce del terzo protocollo addizionale alla Convenzione di Madrid e del regolamento (UE) n. 1302/2013, in *federalismi.it* n 18 2014, 31 s.

con il Dipartimento della protezione civile e con il ministero degli affari Esteri. Il coordinamento richiesto con il livello nazionale limita notevolmente il margine decisionale dei membri italiani del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino e non sembra essere proporzionale, siccome in particolare nella gestione dell'emergenza dovrebbe essere anche nell'interesse dello Stato italiano di agire immediatamente, ad esempio nel caso di eventi con una dimensione potenzialmente transfrontaliera, sulla quale le autorità centrali dipendono comunque dalla valutazione della situazione in loco effettuata dal livello regionale e locale. Una soluzione potrebbe essere di basarsi sulla Convenzione quadro Italia-Austria sulla cooperazione transfrontaliera del 1993, definendo in via preventiva tramite verbali il procedimento per il raggiungimento di intese con il livello nazionale, cosicché in casi di stato di calamità sia possibile un immediato intervento di soccorso.

Altri punti si trovano nelle competenze dell'Agenzia per la protezione civile, per esempio nell'ambito della formazione e dell'aggiornamento o della raccolta di dati e nella loro elaborazione, nonché nell'ambito della informazione per la popolazione.

Inoltre, l'Unione Europea fornisce molteplici opportunità per la cooperazione transfrontaliera nella gestione di calamità naturali.¹¹³ Ad esempio, si possono citare i progetti sulla base dei programmi di finanziamento europei nell'ambito dell'obiettivo di cooperazione territoriale europea.¹¹⁴ Analogamente, nell'ambito della strategia macroregionale per lo Spazio Alpino EUSALP,¹¹⁵ un gruppo di lavoro si occupa dei rischi di catastrofi naturali.¹¹⁶

In conclusione, le competenze statutarie sono la base per una gestione autonoma ed ampia di calamità naturali, pure in riguardo ad una possibile cooperazione transfrontaliera. Una tale cooperazione può essere realizzata in ogni caso nell'ambito della prevenzione tramite un'informazione reciproca, un coordinamento dei contenuti delle misure previste in caso di emergenze e un raccordo reciproco, anche usufruendo gli strumenti disponibili nell'ambito dell'Unione europea. Qualora si tratti invece di interventi di soccorso concreto in caso di emergenza occorre un'intesa con il livello nazionale.

113 Si veda anche le considerazioni nel contributo di *Anna Simonati*, cap IV.

114 Si veda per esempio i progetti RiKoST (strategie di comunicazione del rischio) e GLISST (monitoraggio dei ghiacciai) nell'ambito di interreg Italia-Austria e HyMoCARES (falde acquifere) nell'ambito di interreg Alpine Space reperibile su <<https://appc.provincia.bz.it/default.asp>> (20.4.2020).

115 Relativo EUSALP vedasi <www.alpine-region.eu/> (19.4.2020).

116 Si veda <www.alpine-region.eu/action-group-8> (19.4.2020).

Protezione civile e gestione dell'emergenza: l'esperienza della Provincia Autonoma di Trento

I. Qualche rilievo introduttivo: le conseguenze della progressiva estensione della nozione di 'emergenza'

L'indagine sulla disciplina in materia di protezione civile vigente in Provincia autonoma di Trento può essere condotta lungo una duplice direttrice. In primo luogo, può essere utile verificare se le disposizioni contenute nella l.p. Trento 1 luglio 2011, n 9, rispecchino, sul piano strutturale e contenutistico, i tratti salienti della corrispondente normativa di livello nazionale, attualmente contenuta nel d. lgs. 2 gennaio 2018, n 1.¹ Questo profilo è interessante, perché consente di cogliere il livello di "creatività" raggiunto dal legislatore trentino nell'esercizio della sua competenza primaria.² In secondo luogo, è altrettanto interessante domandarsi se, ferme restando le considerazioni di ordine sistematico circa i limiti costituzionali alla realizzazione da parte delle autorità locali di funzioni a vocazione immediatamente transfrontaliera,³ nella normativa provinciale siano rintracciabili in tale prospettiva alcuni strumenti potenzialmente utili. Ove a questo quesito fosse possibile fornire risposta affermativa, sarebbe opportuno, in ottica *de iure condendo* e con il caveat di ordine costituzionale ora formulato,

1 Per un commento a questa disciplina a ridosso della sua entrata in vigore, si veda in dottrina, per esempio: *Allegretti*, Il Codice della Protezione civile (d. lg. 2 gennaio 2018, n 1), Aedon 2018, 5 ss; *Tommasi/Bernabei/Agusto*, Il nuovo Codice della Protezione civile: il difficile rapporto tra continuità e innovazione, *Studium iuris* 2018, 1127; *Visconti*, Nuovo codice della Protezione civile: la disciplina del volontariato organizzato, *Cooperative ed enti non profit* 2018, 16. A proposito della legge delega a monte del decreto del 2018, si veda, per esempio, *Canaparo*, La legge n 30 del 2017: la delega per la riforma del sistema nazionale di protezione civile, *Comuni d'Italia* 2017, 55.

2 In base all'art 4, D.P.R. 31 agosto 1972, n 670 (Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige), la Regione ha competenza legislativa esclusiva in materia di servizi antincendi (num 6). Inoltre, ex art 8, i legislatori provinciali hanno competenza legislativa esclusiva nel settore della protezione civile in materia di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche (num 13), nonché – per quanto concerne le materie limitrofe – di urbanistica e piani regolatori (num 5), tutela del paesaggio (num 6).

3 In proposito, cfr le condivisibili considerazioni espresse da *Happacher* nel suo contributo in questo volume.

individuare delle possibili linee di sviluppo per sperimentazioni ulteriori nel prossimo futuro.

Il primo profilo di portata generale che merita qualche considerazione concerne la stessa nozione di 'emergenza'. La portata semantica di questo termine nel linguaggio comune è inequivocabile: l'emergenza ha a che fare con la necessità di fronteggiare eventi imprevedibili, che producono situazioni del tutto eccezionali, risolvibili solo attivando strumenti anch'essi straordinari.⁴ Tuttavia, a fronte di questa definizione generale, la dimensione giuridica dell'emergenza ha subito una trasformazione progressiva. Oggi il diritto deve confrontarsi con eventi a stretto rigore non del tutto imprevedibili, o comunque non pienamente riconducibili ad accadimenti sottratti al controllo umano, ma comunque suscettibili di produrre allarme sociale. Si tratta spesso di casi di inefficienza amministrativa,⁵ con riferimento ai quali non è infrequente sentire parlare di 'emergenza'. Questa tendenziale espansione del concetto non è priva di conseguenze operative e sistematiche, poiché all'ampliamento della nozione di 'emergenza' corrisponde l'intensificazione dell'utilizzo del meccanismo giuridico tradizionalmente predisposto per farvi fronte:

4 Alla voce 'Emergenza' dell'Enciclopedia Treccani è reperibile la seguente definizione: *"Circostanza imprevista, accidente e, sull'esempio dell'ingl. emergency, particolare condizione di cose, momento critico, che richiede un intervento immediato [...]"*, si veda <www.treccani.it/enciclopedia/emergenza> (30.12.2019).

5 Si pensi, per esempio, alle difficoltà, all'ordine del giorno negli anni recenti, connesse allo smaltimento dei rifiuti nelle città. In proposito, in dottrina, si veda per esempio *Gnes*, Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2008, 433; si veda anche *Iannello*, L'emergenza rifiuti in Campania: i paradossi delle gestioni commissariali, *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2007, 137 e *Gandino*, I limiti del potere di ordinanza in materia di protezione civile con riferimento alla nozione di gestione dei rifiuti, *Rivista giuridica dell'edilizia* 2003, 445.

l'ordinanza di necessità e urgenza.⁶ Sia a livello nazionale, sia a livello locale,⁷ l'ordinanza ha via via perso la sua caratteristica fondamentale di misura *extra ordinem* per acquisire la fisionomia di strumento di intervento tipico in tutte le situazioni di allarme. Inoltre, nel momento in cui l'emergenza diventa "strutturale", essa assume profili di maggiore prevedibilità. Ne deriva l'opportunità di attivare circuiti collaborativi (fra autorità e con i soggetti, depositari di dati e informazioni utili, anche esterni all'apparato istituzionale), in vista della prevenzione del rischio, passando da una logica di intervento *a posteriori* a una logica fondata sullo studio aprioristico a fini previsionali e preventivi.

Tale considerazione conduce alla seconda riflessione introduttiva, che parte dalla constatazione del fatto che la prevenzione dei rischi (e dei danni potenzialmente conseguenti) assurge oggi ad attività ordinaria dell'amministrazione. Ciò trova riscontro a livello normativo quanto meno in due distinti elementi.

In primo luogo, in molti campi la valutazione del rischio è frequentemente citata fra i compiti assegnati all'amministrazione, sia nelle disposizioni nazionali, sia in quelle sovranazionali (soprattutto di matrice europea), come tappa fondamentale in vista della corretta

6 Per un contributo recente sul rapporto fra ordinanze e protezione civile, si veda *Arcuri*, Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del ponte Morandi, Osservatorio sulle fonti 2019, 22 ss. Più in generale, a proposito dell'utilizzo dello strumento dell'ordinanza di necessità e urgenza nel campo della protezione civile, si veda in dottrina, per esempio: *Bernabei*, Ordinanze di protezione civile e riserva di decretazione d'urgenza, *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato* 2015, 280; *Cardone*, Le ordinanze di protezione civile e il "governo straordinario" dei beni culturali: dal terremoto di L'Aquila alle celebrazioni per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, Osservatorio sulle fonti 2011, 7; *Cardone*, La prassi delle ordinanze di protezione civile in tema di deroghe nel corso della XVI legislatura. La dimensione qualitativa del fenomeno ed alcuni spunti per limitarlo, Osservatorio sulle fonti 2011, 20; *Fioritto*, Una nuova emergenza: l'alluvione delle ordinanze di protezione civile, Osservatorio sulle fonti 2011, 4; *Albanesi/Zaccaria*, Le "fonti" dell'emergenza: dal decreto-legge alle ordinanze di protezione civile, *Amministrare* 2011, 185; *Carapellucci*, Il potere d'ordinanza oltre l'emergenza: i problemi dell'impiego ordinario di uno strumento *extra ordinem*, *Il Foro amministrativo TAR* 2010, 321; *Albanesi/Zaccaria*, Le ordinanze di protezione civile "per l'attuazione" di decreti legge (ed altri scostamenti dalla l. n. 225 del 1992), *Giurisprudenza costituzionale* 2009, 2231; *Ventimiglia*, Una emergenza di inefficienza: poteri di ordinanza *extra ordinem* in materia di protezione civile, *Il Consiglio di Stato* 2004, 941; *Malo*, Il potere di ordinanza in materia di protezione civile al vaglio della Corte costituzionale, *Le Regioni* 1995, 1176; *Rescigno*, Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte Costituzionale, *Giurisprudenza costituzionale* 1995, 2185.

7 Nell'ambito della Provincia autonoma di Trento, il potere di ordinanza spetta al Presidente dell'ente; si veda, per esempio, art 7, c 2, e art 37, cc 5-7, l.p. n 9/2011.

delimitazione dell'attività concretamente svolta.⁸ In secondo luogo, è ormai fondamentale il rilievo del principio di precauzione, che – sviluppatosi originariamente in seno all'ordinamento comunitario – è diventato oggi un criterio generale di supporto tecnico e scientifico, “che fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici”.⁹ Peraltro, il principio di precauzione indiscutibilmente trova ancoraggio a livello costituzionale, nelle disposizioni relative alla tutela della salute, della sicurezza delle persone e, naturalmente, dell'ambiente. Esso, com'è ampiamente noto, mira essenzialmente a fornire dei parametri valutativi nei contesti in cui si riscontrano elementi di profonda incertezza, ferma restando l'esigenza di pervenire comunque a una decisione; a

8 Può dirsi, al riguardo, che la valutazione e la prevenzione del rischio rientrano fra le funzioni amministrative in settori operativi tra loro assai eterogenei, tanto che la stessa nozione di 'rischio', applicata all'attività della p.a., assume connotazioni polisemiche. Fra i contributi dottrinali recenti sul tema, v., per esempio: *Giorgetti*, Riflessioni sulle misure anticorruzione nel sistema italiano, partendo dal caso del Ministero dello Sviluppo economico, *Il diritto dell'economia* 2018, 23; *Persechino et al*, Dalla valutazione del rischio stress lavoro correlato alla gestione dei rischi psicosociali: quali prospettive per la pubblica amministrazione?, *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali* 2017, 217; *Lucca*, Danno erariale per investimenti ad alto rischio, *L'Amministrazione italiana* 2012, 107. La questione viene talora affrontata anche in prospettiva sovranazionale; per esempio, in proposito si veda *Chiti*, *Diritto amministrativo europeo, stabilizzazione dei comportamenti e costruzione dell'ordine sociale*, *Diritto pubblico* 2015, 909.

9 In questi termini, particolarmente chiari, si è espresso T.A.R. Lombardia, Brescia, 11 aprile 2005, n 304; si veda anche, per esempio, T.A.R. Trentino-Alto Adige, Trento, 8 luglio 2010, n 171, secondo il quale deve riconoscersi “la validità del principio di precauzione come criterio interpretativo del sistema giuridico unitariamente considerato”, e Cons Stato, VI, 5 dicembre 2002, n 6657.

tal fine, gli interessi pubblici sono gerarchizzati a monte, privilegiando tendenzialmente quello alla sicurezza e all'incolumità pubblica.¹⁰

Entrambi gli elementi segnalati enfatizzano la rilevanza, nel campo della protezione civile, della discrezionalità tecnica,¹¹ il che ovviamente richiede collaborazione fra diversi attori. Tale esigenza si pone, evidentemente, anche in prospettiva transfrontaliera, data la rilevanza di una esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi. È banale ricordare, infatti, che la propagazione delle calamità e dei fenomeni emergenziali – siano essi provocati da cause naturali o antropiche – certamente non rispetta i confini fra gli Stati.

Su questo fronte, è importante lo svolgimento di attività consultiva da parte di organismi con competenze specialistiche. Il legislatore trentino sembra esserne pienamente consapevole. Non a caso, l'ambito entro il quale si svolgono i compiti del comitato provinciale per i lavori pubblici – che interviene nel settore della protezione civile in composizione integrata –¹² è particolarmente ampio. Esso, tra l'altro, è chiamato a formulare pareri obbligatori sulla predisposizione degli atti di pianificazione; si pronuncia, poi, in merito ai presupposti per gli interventi della Provincia in sostituzione degli altri enti per la

10 Specificamente a proposito dell'impatto del principio di precauzione sul potere amministrativo di gestione del rischio, si veda per esempio, nella dottrina recente: *Marchetti*, Il principio di precauzione, in: Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa* (2017) 194; *Lombardi*, Precauzione e prevenzione nella pianificazione territoriale: il rischio idrogeologico fra frammentazione e accentramento delle competenze, in: Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio – Pianificazione e depianificazione* (2014) 129; *Ferrara*, Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"? , *Rivista giuridica dell'edilizia* 2012, 61; *De Leonadis*, Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio (2005); *Giani*, Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze, in: Giani, D'Orsogna, Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio* (2018) 15, nonché *Gargiulo*, Brevi riflessioni sulla natura giuridica e sul contenuto dei principi di precauzione e di prevenzione nel diritto internazionale, in: Giani/D'Orsogna/Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio* (2018), 31, *De Leonadis*, Tra precauzione, prevenzione e programmazione, in: Giani/D'Orsogna/Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio* (2018), 49, e *Police*, L'emergenza come figura sintomatica di sviamento dalla funzione pubblica, in: Giani/D'Orsogna/Police (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio* (2018), 87.

11 A questo riguardo, per esempio si veda, recentemente, *Giani*, cultura in particolare 17 e soprattutto 24 ss cfr i riferimenti bibliografici ivi indicati. Inoltre, si veda *Lombardi*, La mitigazione del rischio idrogeologico tra scienza e diritto, *Rivista giuridica di urbanistica*, 2016, 58.

12 Si veda, in proposito, l'art 9, l.p. n 9/2011 (in particolare, cc 1–2), che dispone la partecipazione alle riunioni del Comitato, quando si occupa di questioni relative alla protezione civile, del competente dirigente generale, del capo del corpo forestale provinciale e dei dirigenti delle strutture organizzative della Provincia competenti per le attività e per gli interventi della protezione civile. A proposito del comitato, si veda inoltre art 13, c 10, art 17, c 2, e art 37, c 5.

realizzazione delle opere di prevenzione delle calamità, nonché in merito alla presenza delle situazioni di pericolo o di danno. Al comitato si affiancano, in caso di particolari necessità, altri organismi dotati di attribuzioni di natura tecnico-amministrativa, come il comitato di prevenzione degli incendi, il quale, oltre a svolgere a sua volta attività consultiva, esprime anche proposte e può acquisire valutazioni riguardo a specifiche tematiche da parte di altri soggetti, pubblici o privati, dotati di competenze mirate.¹³

II. L'importanza delle definizioni, tra sovranità e autonomia

In vista dell'instaurazione di proficui rapporti di cooperazione transfrontaliera fra enti di pari livello, è importante, evidentemente, poter contare su un bagaglio di nozioni corrispondenti o, quanto meno, omologhe, tali da poter rappresentare una base concettuale comune in vista della reciproca comprensione e della programmazione congiunta di azioni. Su questo fronte, nella disciplina organica sulla protezione civile il legislatore trentino in gran parte si è allineato alle scelte operate da quello nazionale, ma vi sono alcune peculiarità.

In primo luogo, è assai interessante la circostanza che nella normativa provinciale compaia una disposizione specificamente dedicata alla definizione di alcuni concetti chiave. Per esempio, sono offerte le definizioni di 'pericolosità' (intesa come la probabilità che fattori ambientali, naturali o antropici, singoli o associati ad altre concause, generino una calamità in una determinata area),¹⁴ 'rischio' (inteso come la conseguenza potenziale di un pericolo individuato sul territorio, in relazione al livello di antropizzazione e alle modalità del suo utilizzo),¹⁵ 'calamità' (cioè l'evento connesso a fenomeni naturali o all'attività dell'uomo, che comporta grave danno o pericolo di grave danno all'incolumità delle persone, all'integrità dei beni e dell'ambiente e richiede, per essere fronteggiato, l'intervento straordinario dell'amministrazione),¹⁶ 'evento eccezionale' (tale da comportare, anche solo temporaneamente, una situazione di grave disagio per la collettività,

13 In proposito, si veda nuovamente l'art 9, l.p. n 9/2011, in particolare art 2 bis-2 *octies*.

14 Si veda l.p. n. 9/2011, art 2, lett a. Nel d. lgs. n 1/2018 la nozione di 'pericolosità' non è specificamente definita.

15 Si veda l.p. n 9/2011, art 2, lett b. Neanche il rischio è definito nell'articolato del d. lgs. n 1/2018.

16 Si veda l.p. n 9/2011, art 2, lett c. Il legislatore nazionale non offre la definizione di 'calamità'.

non fronteggiabile mediante l'ordinaria attività istituzionale a causa della gravità o dell'estensione territoriale),¹⁷ 'emergenza' (la situazione di danno, di pericolo di grave danno o di grave disagio collettivo che minaccia l'incolumità delle persone, l'integrità dei beni e dell'ambiente, verificatasi a seguito o nell'imminenza di una calamità o di un evento eccezionale).¹⁸ In base alla disciplina provinciale, l'evento eccezionale è equiparato alla calamità, ma si distingue dall'emergenza poiché questa non è fronteggiabile con le conoscenze, le risorse e l'organizzazione dei soggetti privati o di singoli soggetti pubblici e dunque richiede l'intervento coordinato di più strutture operative della protezione civile.

Queste nozioni sono parzialmente sovrapponibili a quelle utilizzate (ma non definite) nel Codice della protezione civile statale.¹⁹ Non si riscontrano, però, differenze essenziali ma solo una maggiore dettagliatezza della formulazione delle disposizioni locali, in cui si è ritenuto opportuno sgombrare il campo da possibili malintesi delimitando *a priori* i confini semantici dei vari concetti.

Le variazioni più significative rintracciabili nella disciplina provinciale rispetto al quadro normativo nazionale riguardano la delimitazione delle funzioni di protezione civile, che, pur rispecchiando nel complesso le nozioni accolte dal legislatore statale, a tratti se ne discostano leggermente. Precisamente, secondo lo schema accolto nella normativa centrale, le funzioni di protezione civile constano essenzialmente di tre tipologie operative: la previsione dei rischi, la prevenzione dei danni da calamità e infine, ove quest'ultima si sia concretamente verificata, l'intervento di soccorso preordinato a fronteggiare l'emergenza. In Provincia di Trento, mentre i momenti dedicati alla previsione e alla prevenzione tendenzialmente corrispondono, le fasi successive dello svolgimento della funzione di protezione civile sono espressamente dedicate alla protezione e alla gestione dell'emergenza.²⁰

17 Si veda l.p. n 9/2011, art 2, lett d. Il concetto non è definito espressamente nel d. lgs. n 1/2018.

18 Si veda l.p. n 9/2011, art 2, lett i. Anche in questo caso il legislatore nazionale non fornisce alcuna definizione della nozione.

19 Precisamente, i concetti basilari di riferimento della materia sono esposti nell'art 2, d. lgs. n 1/2018.

20 Si veda l.p. n 9/2011, art 1, c 2.

III. La tipologia delle funzioni di protezione civile

A) La previsione dei rischi

Alla luce del quadro normativo statale, la previsione dei rischi corrisponde al compito primario di protezione civile e consiste “nell’insieme delle attività, svolte anche con il concorso di soggetti dotati di competenza scientifica, tecnica e amministrativa, dirette all’identificazione e allo studio, anche dinamico, degli scenari di rischio possibili, per le esigenze di allertamento del Servizio nazionale, ove possibile, e di pianificazione di protezione civile”.²¹ Questa definizione trova sostanzialmente conferma nella disciplina provinciale, benché questa appaia più specificamente mirata alla determinazione delle cause e degli effetti delle calamità.²² Anche nel contesto locale, pertanto, nell’ambito della previsione ricadono le attività conoscitive, che non solo rappresentano un presupposto fondamentale per lo svolgimento di un’efficace attività di protezione civile, ma assumono particolare importanza in vista dell’instaurazione di proficua cooperazione transfrontaliera. Infatti, proprio lo scambio di informazioni fra le autorità competenti sul territorio – come dimostrano le buone prassi attivate negli anni recenti –²³ può offrire terreno fertile per una serie di sperimentazioni.

Alla luce della normativa provinciale, può ritenersi che questo momento trovi concretizzazione soprattutto nella predisposizione e nell’aggiornamento costante dell’indispensabile materiale cartografico. Ciò avviene sotto la supervisione della Giunta, che all’uopo è chiamata dapprima a determinare i criteri e la metodologia applicabili e successivamente a redigere e ad approvare i documenti. In particolare, si tratta delle carte della pericolosità e della carta generale dei rischi.²⁴

Le prime contengono la perimetrazione e la classificazione delle aree esposte a pericolo e costituiscono un riferimento imprescindibile per la predisposizione della carta di sintesi della pericolosità,²⁵ che è

21 Si veda art 2, c 2, d. lgs. n 1/2018.

22 Si veda l.p. n 9/2011, art 2, lett e, ove è stabilito che la previsione ricomprende le attività di studio e monitoraggio del territorio e degli eventi naturali e antropici, ai fini dell’individuazione, della misurazione e della classificazione dei pericoli e dei rischi, nonché delle cause e degli effetti delle calamità.

23 Si veda *infra*, 5.

24 Sia delle une che dell’altra si occupa l’art 10, l.p. n 9/2011.

25 La predisposizione della carta di sintesi della pericolosità era prevista dall’art 14, l.p. 4 marzo 2008, n 1, che per un errore di tecnica legislativa è ancora richiamato nell’art 10, c 2, l.p. n 9/2011. Attualmente, la disposizione di riferimento è, invece, costituita dall’art 22, l.p. 4 agosto 2015, n 15.

regolata nella legislazione sul governo del territorio e ha la funzione di determinare prescrizioni e vincoli relativi all'uso del suolo. Questo dato è assai significativo, poiché dimostra lo sforzo da parte del legislatore trentino nel senso dell'instaurazione di relazioni sinergiche fra settori dell'ordinamento. Non solo: dimostra anche come nella disciplina locale trovi di fatto espressione il principio di precauzione, che (come si è segnalato)²⁶ impone la gerarchizzazione a monte degli interessi che l'amministrazione deve tenere in considerazione nello svolgimento delle sue attività. Infatti, l'indicazione normativa è chiara nel senso della preminenza delle esigenze correlate alla protezione civile su quelle proprie del governo del territorio.

Il passo successivo è rappresentato dalla redazione della carta generale dei rischi,²⁷ che a sua volta costituisce la base conoscitiva indispensabile per la realizzazione del piano generale delle opere di prevenzione, nonché per la pianificazione di protezione civile. Con riferimento a quest'ultima, è rintracciabile un ulteriore indizio dell'attenzione nella legislazione trentina per la cooperazione fra i saperi tecnici e la gerarchizzazione a monte, per quanto possibile, degli interessi pubblici. È previsto, infatti, che, ove si ravvisino esigenze peculiari relative a particolari aree o beni (compresi quelli culturali) rispetto agli eventuali danni prodotti dalle calamità, sia possibile elaborare stralci specifici contenenti prescrizioni mirate e dettagliate.²⁸

Strettamente correlato al momento della previsione dei rischi – e, anzi, direttamente riconducibile proprio a quest'ambito – è il momento della condivisione della conoscenza, che opera sia *a priori*, sia *a posteriori*. Già si è evidenziato come la normativa nazionale e quella locale siano accomunate dall'attenzione per il dialogo fra saperi eterogenei, che in un settore contraddistinto da spiccato tecnicismo come quello degli interventi di protezione civile non può prescindere dal confronto costante con le cosiddette scienze "dure". Un'altra componente fondamentale, però, consiste nel contatto permanente con le popolazioni radicate sul territorio, che, da un lato, hanno una percezione diretta delle trasformazioni dei luoghi e sono dunque in grado di segnalare tempestivamente alle autorità competenti eventuali fonti di allarme; dall'altro lato, possono fornire elementi utili e/o suggerimenti operativi per predisporre adeguati meccanismi di prevenzione dei rischi.

26 Si veda *supra*, punto I.

27 Si veda art 10, c 3, l.p. n 9/2011.

28 Si veda art 10, c 4, l.p. n 9/2011.

Non a caso, pertanto, la legislazione trentina declina in più occasioni la necessità, espressa anche dal legislatore centrale,²⁹ di informare puntualmente la cittadinanza: alla diffusione delle modalità di svolgimento delle attività di protezione civile mediante pubblicazione sul sito istituzionale³⁰ si affiancano l'allerta e la preparazione per i casi di emergenze specifiche.³¹ D'altro canto, la preparazione della cittadinanza a fronteggiare le emergenze rientra fra i contenuti dei piani di protezione civile,³² che, una volta approvati, devono essere resi noti – al pari dei documenti cartografici – mediante pubblicazione nei siti *internet* istituzionali.³³ Infine, la necessità di apprestare un esauriente bagaglio informativo sfocia nella codificazione dei compiti provinciali di monitoraggio delle trasformazioni dello stato dei luoghi e dei cambiamenti climatici: a tal fine, è richiesta la predisposizione di archivi tematici.³⁴

B) La prevenzione dei danni e la protezione: le peculiarità sistematiche della normativa trentina

La fase immediatamente successiva e consequenziale a quella della previsione dei rischi è quella della prevenzione dei danni. In base alla normativa nazionale si tratta dell'insieme delle attività strutturali e non strutturali (fra cui rientra la pianificazione di emergenza), "svolte anche in forma integrata, dirette a evitare o a ridurre la possibilità che si verifichino danni conseguenti a eventi calamitosi anche sulla base delle

29 In particolare, si veda art 18, c 2, d. lgs. n 1/2018. Si veda anche art 19, c 2, e art 31, d. lgs. n 1/2018.

30 Si veda art 6, c 8, l.p. n 9/2011.

31 In particolare, per quanto riguarda la prevenzione degli incendi si veda l'art 17, l.p. n 9/2011. In generale, con riferimento alla necessità di comunicare tempestivamente lo stato di emergenza alle popolazioni locali mediante idonei mezzi di pubblicazione dei relativi avvisi, si veda art 34, c 2, l.p. n 9/2011.

32 Si veda art 20, c 3, lett h, l.p. n 9/2011; per quanto concerne la realizzazione di campagne di sensibilizzazione, anche presso la popolazione scolastica, si veda art 28, c 7. Analogamente, per un riferimento alla sensibilizzazione delle popolazioni locali rispetto al rischio valanghivo, si veda art 42, c 7, l.p. n 9/2011.

33 Per esempio, si veda in questi termini l'art 10, c 7, e l'art 12, c 4, l.p. n 9/2011.

34 Per esempio, parla espressamente della realizzazione di reti di monitoraggio e di divulgazione dei dati territoriali e ambientali a sostegno dell'attività di protezione civile l'art 11, l.p. n 9/2011. Più in generale, l'art 25, c 3, della legge autorizza la Provincia ad applicare un sistema di conservazione e gestione dei dati indispensabili alla realizzazione delle attività di protezione civile. Infine, l'art 11, c 1, lett e prevede la conservazione di un archivio unico informatico delle costruzioni pubbliche e private a fini di vigilanza antisismica.

conoscenze acquisite per effetto delle attività di previsione”.³⁵ Anche in questo caso, la definizione offerta a livello provinciale appare più sintetica, benché non significativamente difforme: si parla, infatti, delle “attività dirette all’eliminazione o alla riduzione dei rischi, sia mediante misure di carattere prescrittivo e vincolistico per un corretto uso del territorio, sia mediante interventi strutturali”.³⁶

Pare di poter dire che la disposizione locale ha il merito di evidenziare, già nel momento della delimitazione concettuale, la varietà degli interventi in cui la prevenzione si può concretamente estrinsecare: dalla produzione normativa, all’ottimizzazione dell’uso del territorio per renderlo maggiormente sostenibile sul piano della tutela ambientale e della stabilità idrogeologica. Inoltre, proprio in questo contesto spicca l’importanza dell’eterogeneità dei contributi soggettivi che vanno a configurare l’attività di protezione civile globalmente intesa. La prevenzione poggia, fra l’altro, sulla formazione delle popolazioni, affinché la circolazione delle informazioni sfoci nella promozione e nella realizzazione di comportamenti non solo di tutela da parte delle istituzioni, ma anche auto-protettivi. Pertanto, la collaborazione con le organizzazioni di volontariato³⁷ – auspicata nella disciplina trentina in vari contesti –³⁸ pure assume primario rilievo.

35 Si veda art 2, c 3, d. lgs. n 1/2018.

36 Si veda art 2, lett f, l.p. n 9/2011.

37 Per quanto riguarda la normativa nazionale, alla disciplina del ruolo del volontariato nelle operazioni di protezione civile è dedicata l’intera Sezione II del Capo V del d. lgs. n 1/2018 (artt. 33–42). La dottrina da tempo si occupa di questo tema; in proposito v., per esempio: *Foglietta*, Una “terza via” italiana al welfare di comunità, Sanità pubblica e privata 2017, 24; *Raponi*, L’Italia, la normativa relativa alle calamità naturali e gli effetti dei vincoli europei (tra cui in primis il rispetto del pareggio di bilancio) sulla ricostruzione, Amministrativamente 2016, 24 ss; *Maninchedda*, Volontariato da incentivare e qualificare, Amministrazione civile 2004, 36; *Araldi*, Protezione civile e federalismo: qualche annotazione sul volontariato, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza 2001, 1665, nonché *Morano*, Il volontariato nella protezione civile, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza 1998, 1110, e *Lobosco*, Il servizio di protezione civile, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza 1997, 2154.

38 Numerose disposizioni, infatti sono dedicate, nell’ambito della l.p. n 9/2011, ai vigili del fuoco volontari, che costituiscono struttura operativa della protezione civile provinciale (si veda art 4, c 1, lett c e d) e cooperano con le istituzioni in vario modo, compresa la partecipazione del comandante alle riunioni degli organismi collegiali radicati sul territorio. Benché siano potenzialmente meno strutturate, peraltro, analoga collocazione istituzionale è riconosciuta alle altre organizzazioni di volontariato convenzionate con la Provincia (si veda art 4, c 1, lett i, l.p. n 9/2011). Si sottolinea, inoltre, che l’amministrazione svolge i propri compiti di protezione civile promuovendo la collaborazione con le associazioni di volontariato (si veda art 6, c 6, e art 7, c 3, l.p. n 9/2011). La collaborazione con le associazioni di volontariato, poi, deve avvenire anche a livello comunale e di Comunità di valle (si veda art 8, cc 4, 5 e 7, l.p. n 9/2011) e si estrinseca, fra l’altro, nella collaborazione alla redazione degli atti di pianificazione (si veda art 21, cc 1–2, l.p. n 9/2011).

Come si è accennato,³⁹ il legislatore provinciale si è parzialmente discostato dallo schema seguito nella normativa statale, poiché alla nozione di 'prevenzione' ha affiancato quella di 'protezione', assegnandole autonoma dignità fra le funzioni amministrative di settore. Precisamente, vi rientrano "le attività, prevalentemente di carattere pianificatorio, organizzativo, culturale e formativo, e gli interventi gestionali diretti a mitigare gli effetti dannosi derivanti dai rischi non eliminabili tramite l'attività di prevenzione".⁴⁰ Pertanto, il concetto di 'protezione' pare racchiudere tutti gli interventi che indirettamente sono in grado di predisporre le condizioni affinché la prevenzione e – ove questa non si sia rivelata risolutiva – la reazione all'accadimento calamitoso siano più efficaci. La distinzione fra prevenzione e protezione consente di identificare con precisione, prima sul piano teleologico e di conseguenza sul piano operativo, gli ambiti dell'azione amministrativa, in tal modo agevolando l'assunzione di iniziative mirate sul territorio.

In particolare, è assai rilevante la formazione pratica degli operatori, cui notevole spazio è dedicato sia nella normativa nazionale (precisamente, in base alla sistematica in quella sede applicata, nell'ambito della prevenzione dei danni da calamità),⁴¹ sia in quella trentina.⁴² Con specifico riferimento a quest'ultima, alcune disposizioni meritano peculiare attenzione, poiché (pur essendo palesemente dirette ad azioni svolte in Paesi remoti, contraddistinti da condizioni ben diverse da quelle esistenti nel contesto europeo) si prestano, *mutatis mutandis*, a possibili applicazioni nella prospettiva della cooperazione transfrontaliera. Precisamente, rileva la disposizione della legge provinciale,⁴³ in base alla quale interventi formativi mirati sono rivolti alle persone impegnate negli interventi di emergenza in campo internazionale, dove vengono richiesti requisiti di conoscenza delle tradizioni culturali dei luoghi. A questo scopo, e con cadenza annuale, è attivato un corso mirato, funzionale all'acquisizione degli elementi di base e specialistici per le operazioni da svolgersi in situazioni di conflitto acuto e di guerra, ovvero in situazioni contraddistinte da emergenze ambientali e catastrofi naturali, soprattutto ove tali circostanze abbiano provocato fenomeni di impoverimento estremo nella popolazione

39 Si veda *supra*, punto II.

40 Si veda art 2, lett g, l.p. n 9/2011.

41 Si veda art 2, c 4, lett c, d. lgs. n 1/2018.

42 Al tema della formazione e dell'addestramento degli operatori è dedicato l'intero Capo III del Titolo V della l.p. n 9/2011, incentrato globalmente sull'attività di protezione.

43 Si veda soprattutto l'art 26, l.p. n 9/2011, in particolare c 4.

locale. Per quest'attività formativa è stipulata un'apposita convenzione con il Centro di formazione alla solidarietà internazionale di Trento.

Oltre alla formazione, nel sistema della disciplina trentina ricade nel contesto della protezione anche l'attività di pianificazione.

Alla luce della normativa nazionale, può ritenersi che, in generale, il sistema della pianificazione di protezione civile sia predisposto sulla base dell'esempio fondamentale della pianificazione urbanistica. Al pari di quest'ultima, la pianificazione nel settore della protezione civile è suscettibile di produrre importanti ricadute sul territorio di riferimento, rispetto al quale è preordinata a individuare sia le potenziali cause di rischio, sia le strutture e le aree più sicure, che possono essere utilizzate per le operazioni di soccorso in caso di calamità. L'attenzione è rivolta soprattutto alla stabilità idrogeologica del suolo, in concomitanza di eventuali eventi sismici. Proprio su questo fronte è possibile esprimere alcune perplessità sull'efficienza complessiva dei meccanismi di monitoraggio, che appare carente con riferimento al coordinamento fra i livelli istituzionali e alla microzonazione quale strumento preliminare e preparatorio.⁴⁴

A tale lacuna il legislatore trentino tenta di far fronte, mediante il coinvolgimento di tutti i soggetti potenzialmente interessati alla gestione della protezione civile, ivi comprese le associazioni e le popolazioni locali. La tipologia degli strumenti di pianificazione disciplinata nella legge provinciale è ampia e variegata⁴⁵ e per ciascuno emerge il ruolo di coordinamento assunto dall'amministrazione provinciale.

I piani di protezione civile⁴⁶ sono approvati (se necessario, per stralci) dalla Giunta provinciale – sentiti i Comuni, le Comunità di valle e i rappresentanti dell'associazionismo territorialmente coinvolti – previo invio della proposta al Commissario del Governo per garantire il coordinamento anche con le autorità statali. Questi piani puntano a definire gli aspetti organizzativi, a stabilire i possibili scenari di rischio e i corrispondenti interventi, nonché a indicare le modalità di interazione

44 Sull'attività di pianificazione nel settore della protezione civile, in dottrina v., per esempio: *Dipace*, Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze, *Diritto agroalimentare* 2017, 225; *Di Dio*, Frane e dissesto idrogeologico: verso una strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, *Rivista giuridica dell'ambiente* 2011, 463; *Nitti*, La protezione civile, *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* 2010, 1188; *Crespellani*, La resistibile ascesa della protezione civile, *Democrazia e diritto* 2009, 143.

45 È solo eventuale, in questo contesto, l'adozione dei piani di delocalizzazione, nelle aree in cui il rischio non possa essere eliminato mediante gli ordinari interventi di natura preventiva. In proposito, si veda artt 15–16, l.p. n 9/2011.

46 Si veda art 8, art 20 e art 21, l.p. n 9/2011.

fra i soggetti impegnati in concreto. I piani di protezione civile sono emessi anche dai Comuni e dalle Comunità di valle. In particolare, con riferimento ai piani sovracomunali, il potere di coordinamento in capo alla Provincia si estrinseca nella verifica della loro compatibilità con il contenuto degli atti emessi dalla Provincia medesima, che può anche impartire prescrizioni in merito; inoltre, in caso di mancata approvazione dei piani sovracomunali per mancanza dell'adesione da parte della maggioranza dei Comuni coinvolti, la Provincia può provvedere all'approvazione in via sostitutiva, con efficacia vincolante per gli enti locali fino all'approvazione da parte loro di un nuovo piano.

Anche i piani di emergenza⁴⁷ sono emessi ai vari livelli istituzionali. Essi, secondo modalità compatibili con il contenuto dei piani di protezione civile, mirano ad organizzare il monitoraggio del territorio, la predisposizione delle procedure di intervento e l'assistenza alla popolazione eventualmente colpita da calamità, ove sia già individuata una tipologia di rischio specifica o particolarmente significativa. Lo sforzo di garantire la considerazione olistica del territorio emerge dalla disposizione che impone alle Comunità di valle, in presenza di consistente rischio idrogeologico o valanghivo, di tenere conto della presenza nell'area di strutture a vocazione ricettiva;⁴⁸ inoltre, anche in questa fattispecie la Provincia è dotata di un potere sostitutivo, in caso d'inerzia della Comunità di valle nell'approvazione dei piani locali.⁴⁹

Alla luce delle risultanze della carta generale dei rischi, poi, la Provincia approva, anche per stralci, il piano generale delle opere di prevenzione delle calamità,⁵⁰ al fine di monitorare la distribuzione e la manutenzione delle opere esistenti, oltre all'esigenza di manufatti ulteriori. Il piano è efficace a tempo indeterminato, ma ciclicamente viene aggiornato, con cadenza almeno triennale, sentiti i Comuni e le Comunità di valle competenti per territorio.

Infine, a conferma della peculiarità della posizione della Provincia di Trento per la speciale autonomia di cui è titolare, si segnala la predisposizione, in deroga alla competenza "ordinaria" delle autorità di

47 Si veda art 22, l.p. n 9/2011. Nella dottrina recente, specificamente su questo tema si veda, per esempio, *P. Soprani*, *Il piano di emergenza e la gestione dei grandi rischi*, ISL: igiene e sicurezza del lavoro, 2018, 270.

48 Si veda art 22, c 3, l.p. n 9/2011.

49 Si veda art 22, c 4, l.p. n 9/2011.

50 Si veda art 12, l.p. n 9/2011.

bacino, del piano di gestione del rischio alluvioni, che va integrato con i piani predisposti a livello nazionale per ogni distretto idrografico.⁵¹

A fronte dell'attività di pianificazione, può essere richiesta la realizzazione da parte degli enti pubblici territoriali di opere di prevenzione delle calamità. Anche in questo caso, la Provincia può svolgere il suo ruolo di coordinamento degli altri livelli istituzionali mediante l'esercizio di poteri sostitutivi.⁵²

C) La gestione dell'emergenza, fra interventi di soccorso e ripristino della normalità

Secondo la disciplina nazionale, la gestione dell'emergenza si concretizza nell'insieme degli interventi di soccorso, preordinati ad assicurare la messa in sicurezza del territorio e il ripristino della normalità nelle condizioni di vita.⁵³ Rispetto a questa definizione, si nota l'assenza di riferimenti espliciti al momento della ricostruzione, che mira a riprodurre nelle aree colpite dalla calamità, ovviamente per quanto possibile e in tempi ragionevolmente contenuti, la situazione preesistente. Invero, nel Codice statale non mancano disposizioni sulle attività di ricostruzione;⁵⁴ è innegabile, però, che si tratti di riferimenti sporadici alla realizzazione delle attività materiali, mentre manca una visione progettuale complessiva rivolta all'inserimento di tali interventi nel contesto delle funzioni amministrative di protezione civile.

Uno sforzo in tale direzione sembra, invece, essere stato effettuato dal legislatore trentino, che prende espressamente in considerazione la questione della collocazione sistematica dell'attività di ricostruzione, con riferimento altresì alle iniziative per il ripristino delle normali condizioni di vita delle persone colpite dagli eventi calamitosi. Infatti, fra i contenuti della legge provinciale è menzionata, tra l'altro, la disciplina del riavvio dell'erogazione dei servizi pubblici, della ricostruzione dei beni pubblici

51 Si veda art 41, l.p. n 9/2011. In proposito si veda in dottrina, per esempio, *Lettera*, Le inondazioni: il rischio di alluvione; direttiva 2007/60/CE e diritto interno, *Rivista amministrativa della Repubblica italiana* 2013, 237.

52 Si veda, per esempio, l'art 13, l.p. n 9/2011. Questo, del resto, non è l'unico caso in cui la disciplina trentina prevede dei poteri sostitutivi in capo alla Provincia; analoghe disposizioni, in settori più particolari, sono previste, per esempio nell'art 19, c 2, lett k, con riferimento alla realizzazione degli interventi per la prevenzione degli incidenti connessi all'utilizzo di sostanze pericolose, ai voli a bassa quota e alla sospensione di taluni servizi pubblici.

53 Si veda art 2, c 6 e c 7, d. lgs. n 1/2018.

54 Per esempio, ai programmi di ricostruzione nelle zone colpite da calamità il legislatore nazionale fa riferimento negli artt 27 e 28, d. lgs. n 1/2018.

e di pubblica utilità, nonché della ripresa delle attività economiche.⁵⁵ Inoltre, specificamente agli interventi di ripristino definitivo dello stato dei luoghi e di ricostruzione è dedicato un apposito Titolo.⁵⁶

Più in generale, anche nel momento del ripristino della normalità, nella normativa locale emerge l'attenzione per l'instaurazione di proficui rapporti sinergici fra livelli istituzionali e con l'associazionismo. In tale prospettiva, la Provincia assume compiti di coordinamento, sia quanto all'individuazione delle situazioni emergenziali,⁵⁷ sia per quanto concerne il concreto svolgimento degli interventi⁵⁸ e la ripartizione delle risorse e dei finanziamenti ai privati.⁵⁹ Infine, è interessante l'attribuzione alla Provincia di poteri sostitutivi, esercitabili in caso di inerzia dei Comuni interessati, anche per la gestione delle emergenze d'interesse locale.⁶⁰

IV. Quale spazio, fra le pieghe della normativa provinciale, per la cooperazione transfrontaliera?

Nella l.p. n 9/2011 prevedibilmente non vi sono riferimenti espressi alle attività transfrontaliere di protezione civile, ferma restando la necessità che le autorità locali si coordinino con quelle statali.⁶¹ Si ravvisa solo la distinzione fra "attività e interventi d'interesse locale",⁶² inerenti al territorio di uno o più Comuni nell'ambito della stessa Comunità di valle, e "attività e interventi d'interesse provinciale",⁶³ che richiedono l'apporto della Provincia (o direttamente per la realizzazione, ovvero soltanto con funzioni di coordinamento) poiché rispondono a finalità generali o sono suscettibili di esplicare i loro effetti in maniera diffusa sul territorio trentino.

Già si è detto che importanti considerazioni sistematiche di matrice costituzionale consigliano in questo campo di mantenere

55 Si veda art 1, c 3, l.p. n 9/2011.

56 Precisamente, si tratta del Titolo X (Interventi di ripristino definitivo e di ricostruzione) della l.p. n 9/2011.

57 Si veda soprattutto art 66, l.p. n 9/2011.

58 Si veda soprattutto art 67, l.p. n 9/2011.

59 Di questo si occupano soprattutto gli artt. 69-72, l.p. n 9/2011.

60 Si veda art 6, c 4, l.p. n 9/2011.

61 Si veda art 5, c 2, l.p. n 9/2011.

62 Si veda art 5, c 1, lett a, l.p. n 9/2011.

63 Si veda art 5, c 1, lett b, l.p. n 9/2011.

un atteggiamento di cautela.⁶⁴ Tuttavia, sono rintracciabili alcune disposizioni dalle quale può desumersi la possibilità, in prospettiva *de iure condendo*, di sviluppare nel prossimo futuro il profilo della collaborazione con gli enti territoriali al di là delle Alpi, quanto meno formulando nella legislazione vigente un generale auspicio in tal senso.

In primo luogo, fra i compiti riservati alla Provincia c'è quello di curare, "in accordo e in coordinamento con lo Stato, i rapporti con gli organismi internazionali e comunitari, per la realizzazione delle iniziative nazionali finalizzate all'attuazione delle linee strategiche internazionali e dell'Unione europea".⁶⁵ Pertanto, lo svolgimento di attività tendenzialmente a vocazione transfrontaliera, ove legittimate nel quadro normativo statale o sovranazionale, non è radicalmente escluso.

In secondo luogo, è degno di nota il fatto che sia riservata alla Provincia la possibilità di partecipare alle attività di pianificazione e programmazione di interesse sovra-provinciale.⁶⁶ Inoltre – previo accordo con gli enti interessati, nonché su autorizzazione della Giunta e con il coordinamento dei dirigenti – è possibile effettuare interventi in ambito extra-provinciale, non solo per fronteggiare rischi o emergenze potenzialmente in grado di produrre, anche indirettamente, effetti dannosi sul territorio trentino, ma anche – più semplicemente – per realizzare iniziative concordate con altri enti.⁶⁷ È evidente che questa disposizione è mirata alla realizzazione di collaborazione inter-provinciale o inter-regionale, ma comunque fra istituzioni ricomprese nell'ambito dei confini italiani; essa dimostra, tuttavia, una generale disponibilità all'espansione dell'area dell'intervento per prestare soccorso ad altre comunità. Si tratta di uno spunto non irrilevante, in vista del possibile ampliamento della gamma delle attività di matrice transfrontaliera.

Analoghe riflessioni possono essere svolte con riferimento alle previsioni che autorizzano il corpo permanente provinciale e i corpi volontari dei vigili del fuoco a prestare i soccorsi tecnici urgenti, per ragioni di celerità dell'intervento, nelle Province confinanti, previa

64 Si veda *supra*, punto I, e cfr nuovamente, al riguardo, il contributo di *Happacher* in questo volume.

65 Si veda art 6, c 2, lett a, l.p. n 9/2011.

66 Si veda art 5, c 1, lett a, l.p. n 9/2011.

67 Si veda in tal senso l'art 46, l.p. n 9/2011. Peraltro, sul punto è bene tenere presente che l'intero Capo VI del Titolo VI della legge provinciale è dedicato al "Concorso della protezione civile provinciale alla gestione delle emergenze fuori dal territorio provinciale".

informazione alla centrale unica di emergenza provinciale.⁶⁸ La *ratio* della norma è correlata evidentemente all'esigenza di garantire sostegno alle aree vicine ricomprese entro il territorio nazionale (al di fuori, dunque, dalla collaborazione transfrontaliera). Ciò traspare dalla precisazione per cui la Provincia può stipulare accordi con il corpo nazionale dei vigili del fuoco per disciplinare l'azione della sezione trentina in operazioni urgenti, su richiesta della direzione interregionale Veneto e Trentino – Alto Adige o dei comandi provinciali con competenza nei territori limitrofi alla Provincia di Trento.⁶⁹

La medesima *ratio*, però, ben potrebbe astrattamente profilarsi, per ragioni di assistenza umanitaria, a fondamento della conclusione di analoghi patti con organizzazioni straniere. Pertanto, merita attenzione la circostanza per cui, alla luce della normativa trentina, la valorizzazione del ruolo delle organizzazioni di volontariato e dell'associazionismo (principalmente, ma non esclusivamente, dei vigili del fuoco volontari) può avvenire anche in altro modo. La Giunta stabilisce i criteri e le modalità per l'iscrizione delle associazioni nell'elenco provinciale del volontariato di protezione civile,⁷⁰ che sono legittimate a stipulare a loro volta con la Provincia convenzioni per lo svolgimento di attività di collaborazione⁷¹ e a sedere nella Consulta del volontariato di protezione civile, accanto alle istituzioni e agli altri soggetti titolari di competenze nel settore.⁷² Nell'ottica dell'instaurazione di proficui rapporti di cooperazione transfrontaliera, pare potersi prospettare l'eventualità che tali soggetti, nell'espressione della loro autonomia, concludano accordi di collaborazione e mutuo sostegno nelle attività di assistenza alle popolazioni colpite da eventi calamitosi con i loro omologhi, operanti negli Stati vicini. In tal modo, si potrebbero instaurare fruttuosi rapporti "orizzontali" che, coinvolgendo direttamente i soli soggetti di natura privatistica, potrebbero però produrre ricadute indirette di notevole rilievo sulla gestione complessiva degli interventi sul territorio da parte delle istituzioni competenti.

68 A questo proposito, si veda in dottrina, per esempio: Russo, *Solidarity among member States in the event of a natural or man-made disaster* (Art 222 TFEU), *Rivista della cooperazione giuridica internazionale* 2016, 43; Bucicco, *La compatibilità europea degli interventi di sostegno per le aree colpite da calamità naturali*, *Rivista di diritto tributario internazionale* 2012, 119; Piras, *Sicurezza internazionale ed emergenze ambientali. Straordinarietà versus ordinarietà*, *Rivista amministrativa della Repubblica italiana* 2006, 255; Araldi, *La protezione civile: un impegno in Europa*, *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* 2004, 1319.

69 Si veda art 46, c 9, l.p. n 9/2011.

70 Si veda art 49, l.p. n 9/2011.

71 Si veda art 50, l.p. n 9/2011.

72 Si veda art 6, c 2, lett f, l.p. n 9/2011; cfr. anche *supra*, punto III.A.

Ancora, come già si è sottolineato, fra i compiti di coordinamento della Provincia rientra l'organizzazione del sistema informativo.⁷³ Proprio la realizzazione delle reti di comunicazione e di documentazione provinciali a supporto dell'attività di protezione civile può costituire terreno assai fertile per l'instaurazione di buone prassi di cooperazione transfrontaliera, basate sullo scambio e la condivisione di dati in vista della razionalizzazione degli sforzi su territori vicini.

Infine, uno spunto estremamente interessante emerge dalla previsione per cui spetta alla Provincia "la determinazione dei livelli minimi delle prestazioni dei servizi antincendi e di protezione civile, nonché la definizione degli standard funzionali e quantitativi dei mezzi e delle attrezzature antincendio e di quelli in uso agli operatori della protezione civile".⁷⁴ Questa disposizione – pare di poter dire – può consentire l'adeguamento delle aspettative rispetto alla tempestività e all'efficacia degli interventi alle esigenze oggettive (per esempio, con riferimento alle peculiari caratteristiche geologiche del territorio montano). Nulla impedisce che, a monte, vi sia sul punto un coordinamento con le autorità competenti nei territori transfrontalieri limitrofi, in particolare ove questi siano contraddistinti da elementi morfologici simili.

V. Considerazioni di sintesi: le prospettive di sviluppo alla luce delle best practices già in atto

La completezza contenutistica della disciplina trentina sulla protezione civile – che si sofferma su tutte le fasi dell'intervento pubblico (anche abbinato a quello dell'associazionismo), dal momento della prevenzione a quello del ripristino della normalità nelle condizioni di vita delle popolazioni colpite da calamità – offre importanti spunti di riflessione nell'ottica del possibile sviluppo, nel prossimo futuro, della cooperazione transfrontaliera.

Pare di poter dire, infatti, che ciò potrà verificarsi, con frequenza probabilmente crescente, almeno in due settori: quello della condivisione dei dati e quello dello svolgimento in comune di attività di divulgazione delle informazioni utili per prevenire i rischi e gli eventi dannosi. In particolare, la collaborazione interistituzionale – all'interno,

⁷³ Si veda art 8, art 20 e art 21, l.p. n 9/2011.

⁷⁴ Si veda art 6, c 2, lett e, l.p. n 9/2011.

ma anche oltre i confini dell'Euregio –⁷⁵ può risultare provvidenziale soprattutto ai fini della previsione e della gestione delle conseguenze derivanti dai cambiamenti climatici, che accomunano negli anni recenti l'intero arco alpino.

Non a caso, alcune sperimentazioni sono già state attivate, sia con il coinvolgimento diretto della Provincia Autonoma di Trento,⁷⁶ sia in altre realtà territoriali, a loro volta contraddistinte dalla spiccata autonomia giuridica e dalla collocazione geografica in aree di confine.⁷⁷

75 A proposito dell'Euregio, nella dottrina recente si veda, per esempio: Greiter, Il GECT nella prassi: il caso del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino; altrimenti detto "Chi vuole ottenere qualcosa, trova un modo. Chi non vuole ottenere qualcosa, trova scuse, Informator 2012, 54; Palermo, Conclusioni: cooperazione transfrontaliera e sviluppo dello spazio giuridico integrato in Europa, Informator 2012, 76.

76 Per esempio, la gestione dei rischi di natura idrogeologica a fronte dei cambiamenti climatici è diventata una priorità nelle regioni alpine; pertanto, nell'ambito del progetto EUSALP (si veda <www.alpine-region.eu/>) è stato istituito un apposito gruppo di lavoro per predisporre *policies* condivise della gestione di tale fattore di rischio. Altre collaborazioni sono mirate proprio alla realizzazione in comune degli interventi di protezione civile: per esempio, a partire dal 2015 si è intensificata la cooperazione transfrontaliera fra la Protezione civile altoatesina e quella del Tirolo orientale, sfociata in un progetto Interreg V-A Italia-Austria, denominato CLLD Dolomiti Live (si veda <www.dolomitolive.eu/it/clld-dolomiti-live/>). Ancora più recentemente, dal dicembre 2018, è stato attivato "Valanghe report", il nuovo servizio trilingue (in italiano, tedesco e inglese) di bollettini e previsioni valanghe transfrontalieri per l'Euregio consultabile *online*: si tratta del frutto del progetto Interreg Italia-Austria "Albina", condotto fra le tre regioni alpine con fondi europei, in collaborazione con il GECT e l'Istituto di Geografia e ricerca regionale dell'Università di Vienna. A seguito della realizzazione di questo progetto, per assicurare una continuità nella sperimentazione anche dopo la conclusione del progetto "Albina", è stato sottoscritto un protocollo d'intesa da parte dei tre presidenti dei territori dell'Euregio per garantire la prosecuzione della collaborazione per altri dieci anni, con il supporto amministrativo del GECT (si veda <www.europaregion.info/it/page-2740.asp>). Tutti i siti web indicati sono stati consultati da ultimo il 30.12.2019.

77 Alcune sperimentazioni svolte recentemente in altre regioni di confine possono essere in qualche modo d'ispirazione anche per la realtà trentina. Per esempio, è interessante il progetto "Crossit Safer", mirato alla predisposizione di un protocollo transfrontaliero congiunto fra l'Italia (in particolare tramite la regione Friuli-Venezia Giulia) e la Slovenia, per l'elaborazione di percorsi formativi congiunti destinati agli operatori e il coordinamento delle procedure di soccorso in caso di emergenze naturali nell'area transfrontaliera, con il coinvolgimento diretto delle popolazioni locali (si veda <www.ita-slo.eu/it/crossit-safer>). Un altro progetto italo-sloveno è quello denominato ALPDIRIS (*Alpine Disaster Relieve for Italy and Slovenia*), che è stato finanziato dalla Direzione Generale della Commissione Europea competente in materia di Protezione Civile Europea e operazioni umanitarie; esso punta principalmente al miglioramento dell'efficienza nello scambio di dati tra le sale operative e gli operatori per il soccorso alpino, in particolare in scenari di confine impervi, caratterizzati da scarsa copertura di rete per le telecomunicazioni (<www.iessolutions.eu/en/alpdiris-project-training-the-implementation-of-the-italy-slovenia-transboundary-collaboration-protocol-and-the-solutions-supporting-mountain-rescue-activities/>). Tutti i siti indicati sono stati consultati da ultimo il 30.12.2019.

Del resto, uno sguardo ai meccanismi operanti a livello nazionale per la sottoscrizione di intese di cooperazione in materia di protezione civile tra l'Italia e altri Stati, ovvero direttamente fra il Dipartimento della Protezione Civile e le corrispondenti istituzioni straniere, o addirittura con organizzazioni internazionali, dimostra come la varietà tipologica degli strumenti giuridici applicati sia massima. In alcuni casi sono stati conclusi Trattati veri e propri, mentre altre volte la formula utilizzata è assai più flessibile (come avviene, per esempio, in presenza di protocolli d'intesa) ed è lecito dubitare perfino della sua vincolatività (come nel caso di memorandum o addirittura meri scambi di lettere).⁷⁸

Sul fronte della cooperazione transfrontaliera direttamente da parte delle Province autonome di Trento e Bolzano, al di là della loro eventuale partecipazione a progetti ammessi a finanziamento dall'Unione europea, altri strumenti giuridici che potrebbero offrire nuove opportunità di valorizzazione dell'azione congiunta sono forse quelli disciplinati nella l.p. Trento 16 febbraio 2015, n. 2,⁷⁹ che attribuisce alle realtà locali vari poteri di interazione con l'U.E. e le istituzioni sovranazionali. In tale contesto, è espressamente menzionata la possibilità che la Provincia di Trento collabori con la Provincia di Bolzano, il Land Tirolo e altre regioni o enti appartenenti all'Unione europea. A tal fine, da tempo fondamentali compiti di coordinamento sono svolti dal gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) "Euregio Tirolo – Alto

78 La casistica è reperibile all'indirizzo internet <www.protezionecivile.gov.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti-2/provvedimenti-dirigenti-amministrativi/provvedimenti-di-scelta-del-contraente/accordi-internazionali-stipulati-dall-amministrazione> (consultato da ultimo il 30.12.2019).

79 Si tratta della normativa trentina attuativa dell'art 25 l. 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea). A proposito di questa disciplina, si veda per esempio, in dottrina: *Mastroianni*, L'attuazione a livello nazionale degli atti europei: le regole della legge 234 del 2012 alla prova della prassi recente, *Contratto e impresa*. Europa 2018, 99; *Moavero Milanesi*, Il sistema delle "Conferenze" di raccordo fra lo Stato e le autonomie territoriali: riflessioni in relazione all'ordinamento dell'Unione Europea, *Rassegna parlamentare* 2016, 481; *Adam/Capuano/Esposito/Ciaffi*, L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale, *Istituzioni del federalismo* 2015, 9; *Pennacchietti*, L'attuazione del diritto europeo da parte delle regioni e delle province autonome dopo la legge n. 234 del 2012, *Osservatorio sulle fonti* 2014, 9 ss; *Buonomenna*, "Neosovranità" del Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (legge 24 dicembre 2012, n. 234), *Rivista della cooperazione giuridica internazionale* 2013, 60; *Cupelli*, La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE, *Diritto penale e processo* 2013, 411; *Esposito*, La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere, *federalismi.it* 2013, 74 ss; *Savino*, L'attuazione della normativa europea, *Giornale di diritto amministrativo* 2013, 470.

Adige – Trentino”, che infatti (lo si è segnalato)⁸⁰ si è già attivato negli anni recenti per promuovere interventi congiunti italo-austriaci.

80 Si veda *supra* a nt 76.

Problemi pratici della gestione transfrontaliera dei pericoli naturali nel GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino

I. Introduzione e impostazione del problema

La gestione transfrontaliera delle calamità è sempre più importante, soprattutto per le regioni alpine. I pericoli naturali, alcuni dei quali accentuati dai cambiamenti climatici, non si fermano ai confini nazionali e regionali. Ciò causa problemi nelle strutture territoriali relativamente piccole delle regioni alpine, in quanto gli organi coinvolti in attività transfrontaliere si trovano a doversi confrontare con diverse normative che si rivelano un ostacolo ad una cooperazione efficiente. D'altro canto, sono proprio le situazioni di calamità che richiedono un'azione rapida e mirata. In pratica, prevale il pragmatismo degli attori coinvolti, che però non deve nascondere il fatto che i problemi giuridici esistenti possono portare a enormi difficoltà in caso di emergenza.

Il presente contributo si occuperà delle questioni giuridiche che sorgono in relazione al rapporto tra il Tirolo e l'Alto Adige.

Per quanto riguarda la terminologia, va chiarito che le seguenti osservazioni si riferiscono solo al cd. aiuto in caso di calamità (noto anche come controllo delle calamità o, come in questo caso, gestione delle calamità). Le norme sulla prevenzione delle calamità, intese come precauzioni contro il verificarsi di un caso di calamità, non rientrano in linea di principio nell'ambito dell'oggetto dell'indagine.¹

* Il contributo è basato su *Bußjäger, Verwaltungsrecht im Mehrebenensystem. Rechtsprobleme des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes am Beispiel Tirols, ZÖR 2020*. Si ringrazia il Dr. *Christoph Schramek*, Istituto per il federalismo (Institut für Föderalismus), Innsbruck, per la sua assistenza.

¹ La differenziazione dei termini è essenziale per la comprensione della gestione delle calamità, poiché la prevenzione, in entrambi gli Stati interessati, l'Austria e l'Italia, è regolata in modo specifico per le singole materie. Cfr per l'Austria *Fuchs, Katastrophenhilfe*, in: *Pürgy* (a cura di), *Das Recht der Länder*, vol. II/1 (2011) 241 (242); *Bußjäger, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat* (2003) 56 ss. Per l'Italia, vedi II.D.1.

II. Aspetti di ripartizione delle competenze

A) Considerazioni generali

La ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri nonché i requisiti di diritto internazionale non sono trattati in questa sede, in quanto sono affrontati nel contributo di *Obwexer* in questo volume. Qui è particolarmente importante la ripartizione delle competenze nei due Stati Austria e Italia.

B) Austria

1. Ripartizione delle competenze

In materia di gestione delle calamità in Austria è necessario distinguere, in termini di ripartizione delle competenze, tra la prevenzione delle calamità e il controllo delle calamità.² Secondo la dottrina e la giurisprudenza assolutamente prevalente, è competente a disciplinare la prevenzione delle calamità il legislatore competente per la materia in questione. In altre parole: Per la prevenzione di una calamità alluvionale è responsabile il legislatore in materia di diritto delle acque, la pianificazione lungimirante delle aree di insediamento è di competenza del legislatore in materia di governo del territorio.

Ai sensi dell'art 15, c 1, della Costituzione federale (*B-VG*), il controllo delle calamità (aiuto in caso di calamità) rientra nella competenza generale dei *Länder* nella legislazione e nell'esecuzione.³ Le varie eccezioni, come ad esempio nel settore minerario o nella lotta agli incendi boschivi,⁴ sono irrilevanti nel contesto in esame.

2 Vedi anche *Khakzadeh*, Das Tiroler Katastrophenmanagementgesetz, in: FS Wimmer (2008) 269 (270); *Fuchs*, Katastrophenhilfe 245 s; oppure anche *Weiß*, Abwehr und Bekämpfung von Naturkatastrophen, in: Kerschner (a cura di), Handbuch Naturkatastrophenrecht (2008) 87 (87); *Hörtenhuber*, Katastrophenschutz als Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZfV 2007, 154 (155).

3 Contrariamente alla dottrina prevalente, *Wibmer*, Die Querschnittsmaterie Zivil- und Katastrophenschutz (Tesi di dottorato 1993) 60, considera di competenza del *Bund* anche il controllo delle inondazioni. Tale opinione sembra essere condivisa anche da *Wagner*, Katastrophenprävention: Optionen de lege lata und de lege ferenda, in: Kerschner (a cura di), Handbuch Naturkatastrophenrecht. Vorsorge – Abwehr – Haftung – Versicherung (2008) 11 (30).

4 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 56 ss.

Ciò significa, pertanto, che le competenze dei *Länder* si concentrano nel controllo delle calamità, mentre il *Bund* ha la netta predominanza nel campo della prevenzione delle calamità.⁵

La gestione successiva, ovvero il ripristino dopo un evento calamitoso, non rientra più nella competenza dei *Länder* in materia di aiuto in caso di calamità.⁶ Pertanto, una questione cruciale nel contesto delle calamità è sempre: Che tipo di calamità si è verificato e quando finisce?

2. Normativa del Bund

Le aree più importanti delle competenze del *Bund* in materia di prevenzione delle calamità riguardano competenze tecniche nella prevenzione dei rischi, come ad esempio nella legge sulle attività produttive (*Gewerbeordnung*), nella legge sulla gestione dei rifiuti (*Abfallwirtschaftsgesetz*), nel diritto ferroviario, nella gestione dei pericoli naturali, nella legge sulle acque (*Wasserrechtsgesetz*) e nella legge forestale (*Forstgesetz*). In questi settori, il legislatore federale ha il compito di emanare le disposizioni legislative che servono alla prevenzione dei rischi.

Secondo l'opinione prevalente, il controllo degli incendi boschivi, i servizi di soccorso nelle miniere sotterranee⁷ nonché il controllo delle epidemie e delle epizoozie rientrano nella competenza del Bund⁸ e sono praticamente le uniche eccezioni all'ampia competenza dei *Länder* per il controllo delle calamità.⁹

Ciò non significa però che altre norme federali non siano rilevanti anche per il controllo delle calamità. Da un lato, le suddette leggi settoriali contengono numerose disposizioni che mirano a chiarire quali sono le competenze in caso di calamità.¹⁰ D'altro canto, esistono disposizioni che non regolano il controllo delle calamità in sé, ma sono

5 Fuchs, Katastrophenhilfe 246.

6 Bußjäger, Katastrophenprävention 7.

7 Di diversa opinione sembra essere Müllner, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbekämpfung (2016) 106.

8 VfSlg 2073/1950, 7936/1976; cfr al riguardo anche Müllner, Rahmenbedingungen 85.

9 Fuchs, Katastrophenhilfe 246; cfr anche Hörtenhuber, ZfV 2007, 156.

10 Per esempio, §§ 31, c 3, 41 ss e 49 *Wasserrechtsgesetz* (WRG), oppure anche § 45 legge ferroviaria (*Eisenbahngesetz* 1957). A proposito, vedi anche Weiß, Abwehr 111 ss.

di natura accompagnatoria. Quale esempio possono essere menzionate le basi giuridiche per l'informazione della popolazione.¹¹

3. Normativa del Land

Il controllo delle calamità è disciplinato con legge dei *Länder*, e prendendo d'esempio il Tirolo è da menzionare la legge sulla gestione delle calamità (*Katastrophenmanagementgesetz*).¹²

Per quanto riguarda le competenze dei *Länder* nell'ambito della prevenzione delle calamità, sono ancora particolarmente rilevanti il diritto edilizio¹³ e di governo del territorio¹⁴ nonché il diritto degli eventi.¹⁵

4. L'esecuzione del controllo delle calamità

In virtù del principio di sussidiarietà, che domina l'aiuto in caso di calamità,¹⁶ in generale il Comune è competente per il controllo delle calamità, mentre il livello superiore (distrettuale o di Governo del Land)

11 Così, per esempio, § 55k, c 2, e § 55m, c 1a, in combinato disposto con § 59 WRG; oppure anche § 9 della legge sull'accesso all'informazione ambientale (*Umweltinformationsgesetz, UIG*), adottato in attuazione dell'art 3 della Direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (Direttiva 2003/4/CE). Cfr al riguardo in dettaglio anche Rudolf-Miklau, Informationswirkung von Gefahrenzonenplanungen, RdU 2014, 181 (182 ss). Norme in materia di informazione sono anche le seguenti disposizioni: § 26a legge sul controllo delle immissioni – Aria (*Immissionsschutzgesetz – Luft, IG-L*), § 37, c 4, legge sulla protezione dalle radiazioni (*Strahlenschutzgesetz, StrSchG*), § 8 legge sull'ozono (*Ozongesetz*); oppure a livello del Land, per esempio, § 14 legge tirolese sulla gestione delle calamità (*Tiroler Katastrophenmanagement-Gesetz, Tir KMG*) o § 18, c 2, legge del Burgenland sull'aiuto alle calamità (*Burgenländisches Katastrophenhilfegesetz, Bgld KHG*). Per l'installazione di sistemi di allarme (sirene) vedi anche i riferimenti in Müllner, Rahmenbedingungen 305 (nota 1454).

12 LGBl (N.d.T.: Gazzetta Ufficiale del Land) 33/2006 come modificato da LGBl 144/2018.

13 Cfr Tolar, Baurecht, in: Pürgy (a cura di), Das Recht der Länder, vol. II/2 (2012), per quanto riguarda i requisiti del permesso di costruire, 765 (781 s, punto 42).

14 Klaushofer, Raumordnungsrecht, in: Pürgy (a cura di), Das Recht der Länder, vol. II/2 (2012), per quanto riguarda la designazione di un'area come terreno edificabile, 827 (857, punto 77).

15 Al riguardo più in dettaglio Lienbacher, Veranstaltungsrecht, in: Pürgy (a cura di), Das Recht der Länder, vol II/2 (2012), 637 (656 ss, punti 37 ss) per quanto riguarda lo svolgimento di eventi.

16 Widermann/Jachs, Behördliches Katastrophenmanagement. Über die rechtlichen Grundlagen, behördliche Aufgaben, Organisation und Führung in Katastrophensituationen, in: Gemeindebund (a cura di), Katastrophenschutz, RFG 2004/6, 9 (14); Khakzadeh, Katastrophenmanagementgesetz 271; Bußjäger, Katastrophenprävention 56 ss.

interviene solo se il livello o i livelli subordinati non sono più in grado di affrontare i compiti in modo corretto.¹⁷

In base alla ripartizione delle competenze sopra descritta, il ruolo del *Bund* è limitato: I massimi organi del *Bund* non sono autorizzati a gestire la condotta delle autorità del *Land* in materia di aiuto in caso di calamità. Tuttavia, nella misura in cui gli organi del *Bund* sono chiamati a intervenire (servizi di assistenza dell'esercito), il *Bund* può gestire l'assegnazione di queste risorse.¹⁸ Dal momento che il *Bund*, nel settore esecutivo, dispone di forze professionalizzate ed indispensabili in caso di calamità, come la polizia o l'esercito già menzionato, in questa misura svolge comunque un importante ruolo di coordinamento.¹⁹

Nonostante le competenze limitate, in caso di calamità viene istituito un'unità di crisi anche a livello federale, che si adopera per coordinare le forze. Inoltre, i responsabili delle strutture di protezione civile dei *Länder* sono in costante collaborazione con il Ministero federale dell'interno, sicché non c'è motivo di ritenere che il *Bund* sia completamente ignorato in caso di calamità.²⁰

Le leggi dei *Länder* in materia di gestione delle calamità prevedono regolarmente che i Comuni svolgano un ruolo cruciale nell'esecuzione della gestione delle calamità conformemente al principio di sussidiarietà.²¹ In particolare, si avvalgono di determinate organizzazioni, con i vigili del fuoco che svolgono regolarmente un ruolo particolarmente importante.

17 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 65 s; *Bußjäger*, Die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden, Ländern, Bund und Europäischer Union im Katastrophenschutz, in: idem (a cura di), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007) 7 (22 s); *Khakzadeh*, Katastrophenmanagementgesetz 273; *Weiß*, Abwehr 133. Il principio di sussidiarietà diventa visibile nell'esempio della legge tirolese sulla gestione delle calamità nelle diverse competenze delle autorità per "calamità locali", "calamità transcomunali", "calamità transdistrettuali" (§ 3 in combinato disposto con le definizioni di cui al § 2, commi 7 a 9).

18 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 69 ss; *Bußjäger*, Aufgabenverteilung 15 ss.

19 Vedi *Widermann/Jachs*, Katastrophenmanagement 17; *Unterweger*, Die Aufgaben des Bundes im Katastrophenschutz, in: *Bußjäger* (a cura di), Katastrophenschutz als Verantwortung im Bundesstaat (2007) 51 (53 s).

20 *Bußjäger*, Katastrophenprävention 62 ss; *Bußjäger*, Aufgabenverteilung 20 e 23 ss; *Khakzadeh*, Katastrophenmanagementgesetz 274.

21 Vedi anche *Fuchs*, Katastrophenhilfe 251 s.

D) Italia

1. Ripartizione delle competenze

Secondo l'opinione assolutamente prevalente, La Repubblica italiana non è uno Stato federale, ma uno Stato con poteri legislativi decentrati, talvolta definito come Stato regionale.²²

Dopo la riforma costituzionale del 2001, la protezione civile è elencata nel catalogo delle potestà concorrenti di cui all'art 117, c 3, della Costituzione.²³ Pertanto, in questa materia lo Stato adotta i "principi fondamentali" e si trova in una posizione dominante. Le Regioni possono sì esercitare il potere legislativo, ma devono accontentarsi di una legislazione di dettaglio.²⁴

In questa sede, non è però necessario approfondire ulteriormente questa questione, poiché nel caso concreto non è l'art 117, c 3, della Costituzione ad essere decisivo, ma piuttosto le competenze che spettano alla Provincia autonoma di Bolzano in base allo Statuto speciale (vedi sotto).

2. Livello nazionale

A livello nazionale, deve essere rispettato il "Codice della protezione civile".²⁵ Dalle considerazioni che seguono emerge, tuttavia, che questo è da utilizzarsi tutt'al più in modo sussidiario o di sostegno, in quanto il potere legislativo primario spetta alla Provincia autonoma di Bolzano in base allo Statuto speciale.

Secondo la Costituzione, una limitazione della competenza provinciale deriva dalle competenze esclusive e trasversali dello Stato ai sensi dell'art 117, c 2, della Costituzione. Queste includono in particolare la protezione dell'ambiente. Di conseguenza, il legislatore nazionale può definire standard minimi ed uniformi di tutela.²⁶

22 *Bußjäger, Föderale Systeme* (2017) 4.

23 *Obwexer/Happacher*, Parere legale. Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992 (2015) 279.

24 *Riz/Happacher-Brezinka*, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts* (2002) 255.

25 Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n 1, Gazz. Uff. 22 gennaio 2018, n 17.

26 *Obwexer/Happacher*, Parere 283.

3. Provincia autonoma di Bolzano

Ai sensi dell'art 8, n 13, dello Statuto speciale, la Provincia autonoma di Bolzano gode della potestà legislativa primaria in materia di "Opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche", di solito designata con il termine della protezione civile.²⁷ Questa competenza ha sostituito la competenza notevolmente più restrittiva per le "opere di pronto soccorso per calamità pubbliche" di cui all'art 11, n 14, del 1° Statuto speciale.²⁸

La Provincia esercita le competenze amministrative in materia di protezione civile.²⁹ Resta ferma ai sensi dell'art 19, c 1, lett g, del DPR n 381/1974 la competenza degli organi statali in materia di "edilizia demaniale e patrimoniale dello Stato e opere di prevenzione e soccorso per calamità pubbliche relative alle materie di cui alle lettere precedenti". In combinato disposto con l'art 20 del DPR n 381/1974 nasce l'esigenza dell'intesa con la Provincia.³⁰

Il Codice della protezione civile nazionale trova applicazione ogniqualvolta insorgono situazioni di danno o di pericolo che per la loro natura ed estensione non possono essere fronteggiate dalla Provincia.³¹ La dichiarazione di stato di calamità è disposta d'intesa con il Presidente della Provincia ovvero con i due Presidenti delle Province, se entrambe le Province autonome sono state colpite.³² Gli interventi dello Stato e l'applicazione del Codice della protezione civile nazionale hanno carattere aggiuntivo rispetto agli interventi della Provincia o della Regione e non incidono sulle rispettive competenze né implicano la sostituzione di organismi provinciali.³³ Tra i principali attori della protezione civile sono inclusi i "servizi antincendio", della cui amministrazione è ugualmente competente la Provincia.³⁴ La base giuridica è la legge sull'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile.³⁵

27 Obwexer/Happacher, Parere 275.

28 Obwexer/Happacher, Parere 275.

29 Art 1 della norma di attuazione di cui al DPR n 381 del 22 marzo 1974; cfr Obwexer/Happacher, Parere 275.

30 Obwexer/Happacher, Parere 275.

31 Obwexer/Happacher, Parere 275 s.

32 Obwexer/Happacher, Parere 276.

33 Obwexer/Happacher, Parere 276.

34 Obwexer/Happacher, Parere 277.

35 Legge provinciale del 18 dicembre 2002, n 15.

4. *L'esecuzione del controllo delle calamità in Italia*

A livello nazionale, la competenza per la protezione civile spetta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è alle dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri e funge da organo di coordinamento tra il Parlamento, le Regioni, le Province e i Comuni nonché l'UE. Presso questa, ha sede il Dipartimento della protezione civile. La sua base giuridica è l'art 8 del Codice della protezione civile nonché il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2016 e il decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 2016. I compiti del Dipartimento della protezione civile comprendono l'indirizzo, la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni di tutti i livelli di governo in materia di protezione civile (art 8, c 1, lett a, Codice della protezione civile), operando in stretta collaborazione con le strutture regionali. È inoltre attivo a livello internazionale nella promozione di convenzioni nonché nella promozione di programmi scientifici per la prevenzione e la valutazione dei rischi.

A livello regionale, nel caso dell'Alto Adige, la Provincia è competente per l'esecuzione della legislazione in materia (vedi anche *supra* 3.).

III. Potenzialità e insidie

A) *Gestione strategica transfrontaliera*

L'efficienza del controllo transfrontaliero delle calamità si migliora indubbiamente se c'è anche una strategia transfrontaliera. Il *Land* del Tirolo e la Provincia autonoma di Bolzano, in quanto regioni direttamente confinanti – ed includendo eventualmente anche la Provincia autonoma di Trento –, possono procedere in modo coordinato attraverso la cooperazione amministrativa. Non esistono disposizioni di legge che impediscano l'elaborazione di strategie e concetti comuni.

Al contrario, tali strategie congiunte non possono essere forzate. In assenza di pertinenti norme internazionali (in particolare, non esiste un trattato internazionale) e di un'autorità comune che possa ordinare il coordinamento in modo vincolante, nell'area in questione tale coordinamento, se ha luogo, avviene in modo informale.

Anche se un tale trattato internazionale dovesse esistere (se questo possa essere un trattato da concludere a livello nazionale o regionale è ancora in discussione), una tale natura vincolante porta con sé le

debolezze dei trattati internazionali. Sebbene abbiano un effetto giuridicamente vincolante, la loro esecutività non può essere paragonata all'applicazione dei contratti in un sistema giuridico nazionale. La misura in cui l'azione concertata ha effettivamente luogo dipende quindi in gran parte dalla relativa cultura della cooperazione e meno da norme giuridiche concrete.³⁶

B) Aree problematiche negli interventi transfrontalieri

La cooperazione tra le forze in caso di calamità sulla base della cooperazione volontaria è generalmente praticata.³⁷ Non vanno tuttavia sottovalutati i problemi giuridici dell'attuale cooperazione informale. Questi possono essere sistematizzati come segue:

1. Realizzazione operativa dell'intervento

I problemi iniziano quando gli organi di gestione delle calamità vengono incaricati di attraversare i confini per un intervento in un paese vicino. Né le pertinenti norme della legge tirolese sulla gestione delle calamità né la legge sui vigili del fuoco (*Landes-Feuerwehrgesetz*) prevedono una tale azione.³⁸ In assenza di un trattato internazionale (a differenza della cooperazione degli organi tirolesi con la Germania o la Svizzera), non si pone la questione se le norme sul passaggio del confine e sulla direzione delle operazioni³⁹ contenute nei trattati internazionali direttamente applicabili con la Germania o la Svizzera sull'assistenza reciproca in caso di calamità potrebbero compensare la mancanza di norme nella legge tirolese sulla gestione delle calamità o nella legge sui vigili del fuoco.

Lo stesso vale per la legge altoatesina legge sull'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile. Tuttavia, in Italia l'art 29

36 Vedi al riguardo anche *Raschauer*, Verwaltungskooperation und Verwaltungskultur, in: *Bußjäger/Happacher/Obwexer* (a cura di), *Verwaltungskooperation in der Europaregion. Potenziale ohne Grenzen?* (2019) 13 (16): „Wenn Verwaltungskooperation funktioniert, dann funktioniert sie; wenn nicht, dann eben nicht.“ („Se la cooperazione amministrativa funziona, funziona; se non funziona, non funziona.“).

37 Vedi ad esempio la cooperazione tra i servizi di soccorso <<https://tirol.orf.at/news/stories/2893259/>> (consultato il 1.4.2020).

38 Tuttavia, si vedano più in dettaglio le osservazioni sub V.C.) relativi ad un'eventuale modifica delle basi giuridiche.

39 Rispettivamente artt 6, 7 e 9 Trattato Austria – Germania ovvero Austria – Svizzera.

del Codice della protezione civile prevede disposizioni per l'assistenza transfrontaliera in casi di calamità, che in Austria mancano.

Da ciò non si può dedurre che l'assistenza transfrontaliera in casi di calamità sia inammissibile. In ogni caso, sarebbe inammissibile se i rispettivi organi dovessero intraprendere autonomamente atti sovrani all'estero.⁴⁰ Saranno invece da considerarsi (ancora) ammissibili le mere attività ausiliarie in subordinazione ai rispettivi organi competenti.

Spetta piuttosto alla volontarietà degli organi che agiscono se e in quale misura fornire assistenza transfrontaliera. Tuttavia, ciò solleva ulteriori problemi per quanto riguarda la catena di comando, nonché l'incertezza se la condotta degli organi che forniscono assistenza sia attribuibile al soggetto giuridico richiedente e se questo soggetto sia responsabile della condotta di tali organi se non sono coinvolti nella catena di comando.

La realizzazione operativa dell'intervento comprende anche la comunicazione tra gli organi che intervengono. I trattati conclusi dall'Austria con altri Stati confinanti prevedono regolarmente che le autorità competenti degli Stati contraenti prendano congiuntamente le necessarie precauzioni per consentire le telecomunicazioni e soprattutto le comunicazioni radio tra le autorità e le squadre di soccorso o tra di loro.⁴¹ Nella prassi, è proprio la comunicazione ad essere problematica a causa di barriere tecniche.⁴²

2. Aspetti di diritto del lavoro, previdenziale e della responsabilità civile degli organi che forniscono assistenza

Per i singoli organi che forniscono assistenza, sorgono numerose altre questioni, che vengono qui trattate a titolo di esempio sotto due aspetti:

40 Per quanto riguarda invece la cooperazione di polizia anche in caso di calamità, il § 27 della legge sulla cooperazione di polizia nell'UE (*EU – Polizeikooperationsgesetz, EU-PolKG*) autorizza il Ministero federale dell'Interno, su richiesta di uno Stato membro, ad inviare in tale Stato membro organi di pubblica sicurezza adeguati ad effettuare determinati interventi a tutela della vita, della salute o della proprietà.

41 Rispettivamente art 14 Trattato Austria – Germania e art 14 Trattato Austria – Svizzera.

42 Oltre ai problemi di comprensione linguistica, che possono verificarsi ad esempio con il tedesco/italiano, ci possono essere anche problemi tecnici concernenti l'uso di diversi mezzi di comunicazione o frequenze.

- Copertura previdenziale in caso di incidente.
- Conformità di stato giuridico del personale e di diritto del lavoro dell'assistenza fornita negli interventi transfrontalieri in caso di calamità.

Per quanto riguarda gli aspetti di stato giuridico del personale e di diritto del lavoro, l'assistenza transfrontaliera non deve in linea di principio essere valutata diversamente dall'assistenza interna: la partecipazione a un intervento di soccorso o di assistenza in caso di calamità non costituisce in linea di principio un motivo di licenziamento.⁴³ Naturalmente, ciò non cambia il fatto che il dipendente il cui datore di lavoro deve sopportare ripetutamente la perdita di ore lavorative, si trova in una situazione precaria per quanto riguarda un'eventuale cessazione del rapporto di lavoro.⁴⁴ La sussistenza di un diritto al mantenimento della retribuzione è controversa.⁴⁵

Il § 8, c 3a, della legge sui dipendenti (*Angestelltengesetz*)⁴⁶ conferisce ora un diritto al mantenimento della retribuzione fino a un massimo di cinque giorni lavorativi per anno di servizio al dipendente che non è disponibile a causa di un intervento nell'ambito di un ente di soccorso.⁴⁷ Il disegno di legge e i materiali non affrontano però la questione se questa disciplina vale anche per gli interventi transfrontalieri (soprattutto se questi, come nel caso della legge tirolese sulla gestione delle calamità, non sono neanche previsti). Il fatto che i datori di lavoro debbano essere risarciti dal fondo per le calamità (*Katastrophenfonds*)⁴⁸ suggerisce però che il legislatore vuole che siano coperti solo gli eventi in Austria.

La compensazione per eventuali mancati guadagni deve essere valutata in modo diverso. Secondo il riparto delle competenze in Austria, questa può essere regolata dal legislatore responsabile per gli enti di soccorso oppure concessa con mezzi di diritto privato ai sensi dell'art 17 B-VG. Ciò significa che i *Länder* sono autorizzati a disciplinare la perdita di guadagno per i membri degli enti di soccorso (indipendentemente

43 *Burkowski, Entgeltfortzahlung bei einem Einsatz im Rettungs- und Katastrophenhilfsdienst*, in: ÖGERN (a cura di), *Großunfall – Katastrophe – besondere Gefahrenlage* (2017) 74; *Weiß, Abwehr* 196.

44 *Burkowski, Entgeltfortzahlung* 75.

45 *Burkowski, Entgeltfortzahlung* 75 ss.

46 BGBl (N.d.T.: Gazzetta Ufficiale del *Bund*) I 74/2019; IA 274/A XXVI^a legislatura del 13.6.2019.

47 Art 1, n 1, modifica della legge sui dipendenti (*Angestelltengesetz*).

48 Art 5, n 2, modifica della legge sul fondo per le calamità (*Katastrophenfondsgesetz*).

dal fatto che l'intervento sia nazionale o transfrontaliero).⁴⁹ Attualmente, questo avviene per i membri dei vigili del fuoco ai sensi del § 28 della legge tirolese sui vigili del fuoco (*Landes-Feuerwehrgesetz*).⁵⁰ Anche questa disciplina palesemente non riguarda gli interventi transfrontalieri, poiché la domanda di indennizzo deve essere presentata nel Comune in cui ha avuto luogo l'intervento. In caso di controversia decide il sindaco.⁵¹

Per quanto riguarda l'assicurazione sociale, gli infortuni durante gli interventi in caso di calamità (come pure durante un'esercitazione per interventi in caso di calamità) sono considerati infortuni sul lavoro ai sensi del § 176, c 1, n 7, lett a, della legge generale sulla sicurezza sociale (*Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, ASVG*). Tuttavia, l'intervento deve essere un obbligo dell'organo interessato.⁵² Se la legislazione in materia di gestione delle calamità non prevede però nemmeno un intervento transfrontaliero di questo tipo, l'esistenza di un tale obbligo deve almeno essere messa in discussione.

Inoltre, ai sensi del § 176, c 4, ASVG, un infortunio che si verifica durante il salvataggio di una persona da circostanze effettive o presunte di pericolo di vita o durante il tentativo di un tale salvataggio è considerato un infortunio sul lavoro anche se l'infortunio si verifica nel territorio di uno Stato confinante con l'Austria e la persona che interviene è un cittadino austriaco residente in Austria.

Anche da questa disposizione emergono lacune e incertezze insoddisfacenti per gli organi coinvolti negli interventi transfrontalieri, nonché alcune restrizioni: Da un lato, la difesa contro danni materiali anche massicci non costituisce salvataggio di una persona da un pericolo di vita. D'altra parte, solo i cittadini austriaci residenti in Austria

49 *Burkowski*, Entgeltfortzahlung 78.

50 LGBl 92/2001 come modificato da LGBl 130/2013.

51 Tale decisione è adottata con un provvedimento amministrativo. Esiste quindi un diritto di diritto pubblico all'indennizzo, ma solo all'interno del Tirolo.

52 In questo senso OGH (N.d.T.: Corte suprema austriaca) 5.12.2000, 10 ObS 308/00 t: *"Dipende dal fatto che l'incidente sia da ricondurre a un dovere dell'interessato nell'ambito della sua formazione. Tuttavia, secondo le risultanze, il tour in montagna intrapreso dall'assicurato all'estero (Caucaso) non faceva parte della formazione alla quale l'assicurato era tenuto a partecipare per adempiere ai suoi obblighi di membro del servizio di soccorso alpino."* („Es kommt [...] darauf an, ob der Unfall auf eine dem Betreffenden im Rahmen seiner Ausbildung obliegende Pflicht zurückzuführen ist. Bei der vom Versicherten im Ausland (Kaukasus) unternommenen Bergtour handelte es sich nach den Feststellungen jedoch nicht um eine Schulung im Rahmen der Ausbildung, an der der Versicherte in Wahrnehmung seiner Verpflichtungen als Mitglied des Bergrettungsdienstes teilzunehmen hatte.“)

(quest'ultimo criterio dovrebbe essere secondario per i membri degli enti di intervento) possono beneficiare della disciplina.⁵³

Il volontariato in Alto Adige (come anche in Italia) è generalmente basato sul sistema delle polizze assicurative.⁵³ In Alto Adige, le organizzazioni di volontariato iscritti nel registro provinciale delle organizzazioni di volontariato hanno stipulato una convenzione con la protezione civile provinciale, che a sua volta prevede l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa per i volontari.

Fanno eccezione i vigili del fuoco volontari dell'Alto Adige, i quali, ai sensi dell'art 34⁵⁴ e dell'art 49⁵⁵ della legge provinciale del 18 dicembre 2002, n 15, hanno diritto ad un rimborso/risarcimento da parte delle autorità pubbliche in caso di infortuni, malattie professionali o danni arrecati a terzi. Attualmente, la base dei rimborsi è il decreto del Direttore dell'Agenzia per la protezione civile del 12 settembre 2019, n 97 (Criteri per la concessione e la liquidazione di indennità ai vigili del fuoco volontari e ai superstiti in caso di infortunio, infermità o decesso durante il servizio o per causa di servizio), che a sua volta si basa sulle disposizioni dell'INAIL (Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro).

Per quanto riguarda gli aspetti di responsabilità civile, gli enti di intervento stessi o le istituzioni pubbliche possono stipulare adeguate assicurazioni anche per gli interventi transfrontalieri. Ciò non richiede una modifica delle basi giuridiche.⁵⁶

53 Su questo punto e sulla contrarietà di questa disposizione con il diritto UE più in dettaglio Müller, § 176 ASVG, in: Mosler/Müller/Pfeil (a cura di), Der SV-Komm (aggiornato al 1/7/2018) punti 84 ss.

54 "L'Agenzia provvede al risarcimento dei danni arrecati a persone o cose dal Servizio antincendi di cui all'articolo 2, comma 3, nell'espletamento del servizio, se non coperti da assicurazioni [...]".

55 Rimborsi in caso di infortuni occorsi o da infermità contratte durante il servizio o per causa di servizio.

56 È degno di nota che i trattati conclusi dall'Austria con gli altri Stati confinanti in materia di assistenza reciproca in caso di calamità o incidenti gravi prevedono regolarmente che gli Stati contraenti rinuncino a tutte le pretese che possono avere nei confronti dell'altro Stato contraente o dei suoi assistenti per il risarcimento dei danni in relazione allo svolgimento delle loro missioni (cfr ad esempio art 11 Trattato Austria – Germania; art 11 Trattato Austria – Svizzera).

C) Il GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino e la gestione transfrontaliera delle calamità naturali

Il GECT Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino è una persona giuridica di diritto pubblico, basata sul diritto UE.⁵⁷ Il suo scopo è quello di rafforzare la cooperazione transfrontaliera.⁵⁸ Tuttavia, le possibilità giuridiche di affidargli compiti di gestione transfrontaliera dei pericoli naturali sono limitate:

Se da una parte il GECT può fungere da interfaccia nel coordinamento tra Tirolo, Alto Adige e Trentino, dall'altra un coordinamento da parte del GECT limitato al Tirolo e all'Alto Adige non sembra compatibile con la Convenzione del GECT.⁵⁹ Inoltre, sarebbe da chiedersi se gli obiettivi e i compiti del GECT ai sensi della Convenzione e dello Statuto⁶⁰ (artt. da 5 a 7) coprano pienamente la cooperazione in materia di protezione civile o i relativi accordi conclusi nell'ambito del GECT.

Ai sensi delle basi giuridiche di diritto UE, al GECT possono essere assegnate solo funzioni amministrative nel campo della cd. amministrazione sovrana semplice (*schlichthoheitliche Verwaltung*).⁶¹ Questo significa che il GECT non può emanare regolamenti, emettere provvedimenti o adottare misure che invadano la sfera giuridica delle persone.⁶²

Dal punto di vista della scienza dell'amministrazione, probabilmente non sarebbe opportuno installare – con il GECT – un ulteriore livello decisionale proprio in caso di calamità che devono essere affrontate attraverso linee di comunicazione e procedure rapide.

Il ruolo del GECT può tuttavia essere quello di affrontare e risolvere singole questioni della cooperazione transfrontaliera in materia di

57 Su questo più in dettaglio Bußjäger, *Horizontale und vertikale Verwaltungskooperation in Österreich*, in: Bußjäger/Happacher/Obwexer (a cura di), *Verwaltungskooperation in der Europaregion. Potenziale ohne Grenzen?* (2019) 35 (38); Bußjäger, *EVTZ: Placebo oder doch tragfähige Grundlage zur Bewältigung neuer Herausforderungen?*, in: Obwexer et al (a cura di), *Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa* (2018) 153.

58 Su questo con numerosi ulteriori riferimenti Bußjäger, *EVTZ* 153.

59 Ai sensi dell'art 4 della Convenzione del GECT ("Convenzione per la costituzione del gruppo europeo di cooperazione territoriale 'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino') nonché dell'art 4 dello Statuto, il GECT svolge i suoi compiti con riferimento al territorio corrispondente all'insieme dei territori dei membri che lo costituiscono.

60 Ai sensi dell'art 15, c 2, della Convenzione, lo Statuto del GECT costituisce parte integrante e sostanziale della stessa Convenzione.

61 Su questo più in dettaglio Bußjäger, *EVTZ* 156.

62 Cfr Bußjäger, *EVTZ* 156.

protezione civile. Questo significa che si potranno coordinare strategie e concordare misure tra i tre partner del GECT, ma dal punto di vista giuridico queste non possono eccedere quel coordinamento informale che le tre parti dell'Euregio possono praticare anche al di fuori del GECT. Naturalmente, il fatto che i tre governatori costituiscano la Giunta⁶³ rende il GECT particolarmente adatto a fungere da piattaforma di coordinamento al più alto livello politico.

IV. Prospettive di azione

A) *Elaborazione di un Trattato di assistenza in caso di calamità Austria – Italia*

I trattati di assistenza in caso di calamità conclusi dall'Austria con la Germania e la Svizzera⁶⁴ prevedono, tra l'altro, disposizioni sul passaggio del confine,⁶⁵ sulla direzione delle operazioni,⁶⁶ su un eventuale risarcimento dei danni⁶⁷ e sulla ripartizione delle spese di intervento⁶⁸. Non sono previste disposizioni sull'assicurazione degli organi che agiscono e simili.

Un trattato internazionale a livello nazionale avrebbe il vantaggio di poter regolare sia gli aspetti che negli Stati partecipanti sono disciplinati a livello federale o nazionale, sia quelli che sono di competenza dei *Länder* o delle Province autonome.

Dal punto di vista degli attori regionali, un tale trattato avrebbe tuttavia lo svantaggio che il *Bund* o il livello nazionale negozierebbero su questioni che sono di loro competenza e quindi, in ultima analisi, porterebbe anche a perdite di competenze.⁶⁹ Anche una modifica del trattato sarebbe al di fuori della loro sfera di influenza. Inoltre, l'esperienza dimostra che l'adozione di un tale trattato internazionale è un processo che richiede tempo.

63 Art 17, c 1, dello Statuto del GECT.

64 BGBl 489/1992 come modificato da BGBl I 2/2008 e BGBl III 29/2002 come modificato da BGBl I 2/2008.

65 Rispettivamente artt 6 e 7.

66 Rispettivamente art 9.

67 Rispettivamente art 10.

68 Rispettivamente art 11.

69 Sulla partecipazione dei *Länder* austriaci all'adozione di un tale trattato internazionale vedi *Bußjäger*, Die Mitwirkung der Länder beim Abschluss von Staatsverträgen, ZÖR 68 (2013), 111.

B) Elaborazione di un trattato internazionale regionale Tirolo – Alto Adige

1. Quadro giuridico costituzionale

Un'alternativa a un trattato internazionale da concludere a livello nazionale è la conclusione di quel trattato che nella terminologia costituzionale austriaca viene chiamato "*Länderstaatsvertrag*" (trattato internazionale dei *Länder*). Sia il Tirolo che le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno la competenza di concludere un trattato vincolante in base al diritto internazionale.⁷⁰

Italia:

Ai sensi dell'art 117, c 9, della Costituzione, nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.⁷¹

L'art 117, c 9, della Costituzione viene attuato con l'art 6, c 2 ss, della legge n 131/2003, che attribuisce un ruolo centrale al Ministero degli affari esteri. Ai sensi dell'art 6, c 2, della legge n 131/2003, la Provincia autonoma può concludere intese che sono dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale. Prima della firma dell'intesa, essa deve essere comunicata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, i quali possono poi formulare pareri.⁷²

Austria:

Ai sensi dell'art 16, c 1, *B-VG*, nelle materie di loro competenza propria, i *Länder* possono concludere trattati internazionali con gli Stati confinanti con l'Austria o con entità (*Teilstaaten*) di essi. L'art 16 *B-VG* è

⁷⁰ In Italia, nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome possono concludere intese con enti territoriali di un altro Stato. Anche questa attività è comunque soggetta a determinati poteri di vigilanza dello Stato. In Austria, ai sensi dell'art 16 *B-VG*, i *Länder* hanno la competenza a concludere trattati internazionali nelle materie di loro competenza propria. Anche qui esistono poteri di vigilanza del *Bund*; in particolare la competenza alla conclusione del trattato resta attribuita al *Bundespräsident*.

⁷¹ In base all'art 10 legge cost. n 3/2001, l'art 117, c 9, della Costituzione si applica anche alla Provincia autonoma.

⁷² *Obwexer/Happacher*, Parere 154 s.

una disposizione che, sebbene teoricamente di grande importanza per lo Stato federale e ampiamente discussa in dottrina,⁷³ non risulta ancora essere stata applicata. Non è stato quindi mai stipulato un trattato ai sensi dell'art 16 B-VG.⁷⁴ In primo luogo, però, si deve discutere se l'Alto Adige e/o il Trentino siano affatto "entità" ai sensi dell'art 16 B-VG. In ogni caso, non sono Stati federati ai sensi della teoria dello Stato federale, visto che l'Italia, secondo l'opinione prevalente, non è uno Stato federale.⁷⁵ Sebbene l'art 16, c 1, B-VG sembri riprendere, con il concetto di entità ("*Teilstaat*"), il concetto di Stato federato (*Gliedstaat*) nella teoria dello Stato federale, dai materiali risulta che nel valutare se un'entità possa venire in considerazione come parte contraente non bisogna riferirsi alla qualifica di "entità" (*Teilstaat*) ai sensi del diritto costituzionale austriaco.⁷⁶ È perciò fondamentale che la parte contraente goda di una capacità giuridica parziale ("*teilrechtsfähig*") in quanto il suo diritto costituzionale nazionale le consente di concludere il trattato.⁷⁷ Nel caso delle due Province autonome, ciò potrà essere affermato alla luce di quanto sopra esposto.

La ragione principale dello scarso utilizzo pratico dello strumento è da ricercarsi nel fatto che i *Länder*, con la soggettività giuridica privata di cui all'art 17 B-VG, dispongono di uno strumento che consente loro di mantenere relazioni e istituzioni transnazionali senza dover seguire la strada prevista dall'art 16 B-VG, che è molto onerosa e comporta numerosi diritti di vigilanza e di approvazione del *Bund*.⁷⁸

A parte queste complicate questioni procedurali, un tale trattato internazionale regionale ha lo svantaggio che – in considerazione del fatto che solo gli aspetti rientranti nella sfera di competenza propria degli enti territoriali coinvolti possono essere oggetto del trattato internazionale regionale – non è possibile disciplinare importanti questioni dell'intervento transfrontaliero in caso di calamità come gli aspetti di diritto previdenziale nonché dello stato giuridico del personale e di diritto del lavoro.

73 Si vedano i commenti di *Hammer*, Art 16 B-VG, in: *Korinek/Holoubek et al* (a cura di), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (2ª fornitura 1999); *Weber*, Art 16 B-VG, in: *Kneihs/Lienbacher* (a cura di), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (19ª fornitura 2017); *Bittner*, *Verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum für eine eigene Außenpolitik der Länder*, in: *Hammer/Bußjäger* (a cura di), *Außenbeziehungen im Bundesstaat* (2007) 3.

74 *Weber*, Art 16 B-VG punto 1.

75 *Bußjäger*, *Systeme* 4.

76 *Weber*, Art 16 B-VG punto 19.

77 *Weber*, Art 16 B-VG punto 19.

78 *Hammer*, Art 16 B-VG punto 8.

In termini acuiti, si potrebbe dire che il trattato internazionale regionale può disciplinare solo ciò che già adesso può essere praticato dalle regioni partecipanti nel quadro di un buon coordinamento e cooperazione, a costo che il livello federale o centrale può esercitare la sua influenza.

2. *Bozza di accordo tra il Land Tirolo e la Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige sulla cooperazione transfrontaliera in materia di protezione civile 2009/2015*

Le debolezze pratiche di un trattato internazionale regionale si possono vedere nell'esempio della bozza di accordo tra il Land Tirolo e la Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige sulla cooperazione transfrontaliera in materia di protezione civile del 2015, che a sua volta dovrebbe risalire a una bozza del 2009.⁷⁹

In termini di contenuto e di struttura, la bozza è simile ai precedenti accordi bilaterali sulla protezione civile. In alcuni casi, si trovano formulazioni identiche a quelle utilizzate in altri accordi, come il Trattato sull'assistenza in caso di calamità tra Austria e Germania,⁸⁰ cosa che indica al tempo stesso problemi giuridici: In particolare, si pone la domanda se il passaggio del confine di equipaggiamenti e mezzi di soccorso possa essere disciplinato nell'ambito delle competenze regionali (cfr anche l'art 4). Nella misura in cui negli interventi transfrontalieri (art 7) vengono esercitati poteri sovrani ciò richiederà una adeguata base legislativa. Ciò è necessario anche se le squadre di soccorso saranno autorizzate ad indossare l'uniforme sul territorio dell'autorità territoriale richiedente (art 5, c 3). Sarebbe inoltre opportuno elencare le autorità competenti (art 3).

I mezzi di telecomunicazione (art 10) non sono oggetto della competenza propria dei *Länder*.

79 La bozza è pervenuta all'autore nell'autunno del 2018 nel corso dell'elaborazione di un parere nell'ambito di un progetto Interreg ed è in suo possesso. Il documento non ha un numero di protocollo.

80 BGBl 489/1992 come modificato da BGBl I 2/2008.

C) Adeguatezza autonoma delle basi giuridiche

Una terza opzione potrebbe essere un adeguamento autonomo delle basi giuridiche nell'ambito di un approccio coordinato.⁸¹ Pertanto, sia la legge tirolese sulla gestione delle calamità che la legge sudtirolese sull'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile dovrebbero menzionare esplicitamente che, su richiesta, gli organi di protezione civile possono agire anche in ambito transfrontaliero. Una tale formulazione, qui per la legge tirolese sulla gestione delle calamità, potrebbe essere la seguente:

1. Il § 15, c 4, *Katastrophenmanagementgesetz* è sostituito dal seguente:

„(4) Per le misure di cui al comma 1, l'autorità può avvalersi anche di vigili del fuoco e enti ai sensi del comma 2, lettera b, provenienti da Bundesländer o Stati confinanti rispettivamente delle loro suddivisioni, se è stata raggiunta l'intesa con le autorità competenti. Queste forze ausiliarie e di soccorso possono indossare le uniformi durante l'intervento. D'intesa con il governo del Land, i vigili del fuoco e gli enti ai sensi del comma 2, lettera b, su richiesta di autorità competenti di Stati esteri confinanti, possono agire in questi Stati ed essere posti sotto il comando della direzione delle operazioni locale.“

2. Il precedente § 15, c 4, diviene c 5.⁸²

Un tale approccio appare come un'opzione pragmatica che, pur avendo lo svantaggio di offrire una soluzione solo per le materie di competenza del Land del Tirolo, può essere attuata rapidamente nell'ambito della competenza del Land.

81 Cfr anche *Pernthaler*, *Die Identität Tirols in Europa* (2007) 192, che menziona la "Cooperazione in materia di protezione civile" come un'area giuridica e di politica la quale, nel suo concetto di "Comunità regionale europea del Tirolo", dovrebbe essere trattata congiuntamente, cioè "interregionalmente".

82 Il 20 novembre 2019, la Dieta del Tirolo ha approvato la mozione 428/19 al Governo del Land, secondo la quale il Governo deve presentare alla Dieta un disegno di legge che corrisponde essenzialmente alla presente proposta di formulazione.

V. Sintesi

In futuro, la gestione transfrontaliera dei pericoli naturali sarà ancora più importante di quanto non lo sia oggi. La scienza giuridica ha l'importante compito di analizzare i problemi giuridici che si presentano in questo contesto e di offrire soluzioni pratiche. Come è stato illustrato, sono coinvolti diversi livelli di legislazione, il che comporta domande complesse.

Di particolare importanza è un buon coordinamento degli organi che agiscono. Ciò può essere realizzato a livello strategico attraverso un coordinamento informale, nel caso specifico tra gli attori dell'Euregio Tirolo – Alto Adige – Trentino. A livello operativo è importante che la normativa applicabile autorizzi generalmente l'azione transfrontaliera degli organi e ne fornisca il quadro di riferimento. Solo in questo modo è possibile dare un'adeguata base giuridica all'attuale informalità della cooperazione transfrontaliera.

Verzeichnis der Autorinnen, Autoren und Herausgeber

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck; Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck; Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein

Mag. Renate Fischler, MAS, Landtagsdirektorin des Tiroler Landtags

Dr. Andreas Greiter, Abteilung Südtirol, Europaregion und Außenbeziehungen, Amt der Tiroler Landesregierung

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

Ao.Univ.-Prof. Dr. Lamiss Khakzadeh, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Univ.-Prof. Dr. Anna Simonati, Professorin für Verwaltungsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Trient

Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer, Institut für Europarecht und Völkerrecht, Universität Innsbruck; Studiendekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950–1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)

- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945–1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)

- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostenträgungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)

- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisierung der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd.100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd.101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd.102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd.103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd.104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd.105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd.106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)

- Bd.107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd.108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd.109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd.110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (€ 24,90)
- Bd.111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd.112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd.113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd.114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd.115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd.116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd.117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd.118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd.119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas. 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd.120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates. 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd.121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Herausgeber), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion. 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8 (€ 23,00)
- Bd.122 **Christoph Schramek**, Gerichtsbarkeit im Bundesstaat. Auswirkungen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 auf die Länder. 2017. ISBN 978-3-7003-1998-6 (€ 24,00)

- Bd.123 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher** (Herausgeber), Landesverwaltungsgerichtsbarkeit: Funktionsbedingungen und internationaler Vergleich. 2017. ISBN 978-3-7003-2050-0 (€ 25,00)
- Bd.124 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Tourismus und Multi-Level-Governance im Alpenraum. 2017. ISBN 978-3-7003-2059-3 (€ 31,00)
- Bd.125 **Peter Bußjäger/Matthias Germann/Christian Ranacher/Christoph Schramek/Wolfgang Steiner** (Herausgeber), Kontinuität und Wandel. Von „guter Polizey“ zum Bürgerservice – Festschrift 150 Jahre Bezirkshauptmannschaften. 2018. ISBN 978-3-7003-2093-7 (€ 48,00)
- Bd.126 **Peter Bußjäger/Christoph Schramek** (Herausgeber), Die Neuorganisation der Bildungsverwaltung in Österreich. 2018. ISBN 978-3-7003-2097-5 (€ 19,90)
- Bd.127 **Peter Bußjäger/Georg Keuschnigg/Christoph Schramek** (Herausgeber), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung. 2019. ISBN 978-3-7003-2168-2 (€ 30,00)
- Bd.128 **Mathias Eller**, Mehr-Ebenen-Föderalismus in Österreich. Die Funktionen der Gemeinde im Lichte vertikaler Gewaltenteilung und der Bundesstaatlichkeit. 2020. ISBN 978-3-7003-2184-2 (€ 32,00)
- Bd.129 **Peter Bußjäger/Martin P. Schennach** (Herausgeber), 1919 – Länderkonferenzen und Landesverfassungen. 2020. ISBN 978-3-7003-2181-1 (€ 15,00)
- Bd.130 **Peter Bußjäger/Renate Fischler/Andreas Greiter** (Herausgeber), Grenzüberschreitendes Naturgefahrenmanagement und regionale Problemlösungsmöglichkeiten – Gestione transfrontaliera del rischio di catastrofi naturali e possibilità di soluzione a livello regionale. 2020. ISBN 978-3-7003-2182-8
- Bd.131 **Peter Bußjäger/Josef Kronister/Christoph Schramek** (Herausgeber), Herausforderungen der Bezirksverwaltung. 2020. ISBN 978-3-7003-2183-5 (€ 19,90)
- Bd.132 **Andreas Lopatka**, Die Stellung der österreichischen Bundesländer in der unionalen Rechtsetzung. Systeme. 2020. ISBN 978-3-7003-2132-3 (€ 36,00)

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (€ 29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3 (€ 34,90)
- Bd. 12 **Johannes Warner**, Betteln in Tirol. Vom absoluten Verbot bis zum Versuch einer Regulierung. Eine verwaltungs- und verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme und Analyse. 2016. ISBN 978-3-7003-1997-9 (€ 24,00)
- Bd. 13 **Maria Bertel/Esther Happacher/Anna Simonati** (Herausgeber), Die transparente Verwaltung in Österreich und Italien. Der Zugang zur Information zwischen Grundsätzen und Anwendung. 2019. ISBN 978-3-7003-2099-9 (€ 19,90)

- Bd. 14 **Christian Warzilek**, Das Dienstrecht der Tiroler Landesbediensteten. Entstehungsprozess und Entwicklungstendenzen. 2019.
ISBN: 978-3-7003-2118-7 (€ 19,90)

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)
- Bd. 9 **Herbert Sausgruber**, Verdichtete Erinnerungen. Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften. 2020. ISBN 978-3-7003-2180-4 (€ 12,00)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Adamgasse 17

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Mag. Werner TROCK, Niederösterreich
Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Johann LAMPEITL, Niederösterreich
Dr. Klaus HEISSENBERGER, Niederösterreich
Dr. Josef GUNDACKER, Niederösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich
Landtagsdirektor Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellv. Dr. Rudolf Ferdinand WATSCHINGER,
Oberösterreich
Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor DDr. Sebastian HUBER, MBA, Salzburg
Dr. Reinhard SCHARFETTER, Salzburg
Dr. Paul SIEBERER, Salzburg
MMag. Dr. Christina BAUER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Herbert FORSTER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellv. Mag. Barbara SODER, Tirol
Dr. Christian RANACHER, Tirol
Landtagsdirektorin Mag. Renate FISCHLER, MAS, Tirol
Landesamtsdirektor Mag. Philipp ABBREDERIS, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg
Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.