

LE FUNZIONI DELLE REGIONI
REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Marzo 2011)

Prof. Giorgio PASTORI – Prof. Alberto ROCCELLA

1.

Le funzioni delle Regioni sono disciplinate dalla Costituzione della Repubblica italiana nel titolo quinto della parte seconda (artt. 114-133), che è stato profondamente modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Il nucleo centrale dell'autonomia regionale è costituito dalle funzioni normative e dalle funzioni amministrative. La Costituzione prevede, inoltre, la partecipazione delle Regioni all'ordinamento della Repubblica anche mediante l'esercizio di altre funzioni. In particolare:

a) ciascun Consiglio regionale può fare proposte di legge alle Camere¹;

b) cinque Consigli regionali possono richiedere il referendum *abrogativo*, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge dello Stato²;

¹ Art. 121, secondo comma, Cost.

² Art. 75, primo comma, Cost.

c) cinque Consigli regionali possono chiedere il *referendum* sulle leggi costituzionali approvate in seconda votazione con maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera³;

d) per l'elezione del Presidente della Repubblica, il Parlamento, in seduta comune dei membri delle due Camere, è integrato da tre delegati per ogni Regione, eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze; la Regione Valle d'Aosta ha un solo delegato⁴.

Le prime tre funzioni non risulta siano state effettivamente esercitate nel 2010. Il Presidente della Repubblica è stato eletto nel 2006 e dura in carica sette anni.

L'art. 11 della l.c. 3/2001 ha, infine, previsto che i regolamenti parlamentari possano prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Quando un progetto di legge di legge riguardante le materie sulle quali le Regioni hanno potestà legislativa concorrente o l'autonomia finanziaria regionale e degli enti locali contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, così integrata, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Questa previsione, tuttavia, non ha avuto seguito e il problema della partecipazione delle Regioni alla formazione delle nuove leggi statali che possano incidere sull'autonomia regionale e locale non ha trovato una diversa soluzione che possa considerarsi

³ Art. 138, secondo comma, Cost.

⁴ Art. 83, primo comma, Cost.

soddisfacente (v. *Le conferenze tra Stato, regioni e autonomie locali*). Le Regioni molto spesso impugnano le nuove leggi statali davanti alla Corte costituzionale per lesione della loro autonomia.

2.

Le funzioni normative delle Regioni sono disciplinate distintamente per le quindici Regioni ordinarie e per le cinque Regioni a statuto speciale.

Secondo il testo originario della Costituzione le Regioni ordinarie avevano potestà legislativa nelle materie indicate in un elenco a carattere tassativo. Questa potestà legislativa doveva essere esercitata nel limite dei principi fondamentali stabiliti o desumibili, per ciascuna materia, dalle leggi dello Stato, cosicché era denominata potestà legislativa *concorrente*; essa incontrava, inoltre, il limite del rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni⁵. La potestà legislativa residuale, per tutte le materie diverse da quelle attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, spettava allo Stato. Tuttavia le leggi dello Stato potevano attribuire alle Regioni il potere di emanare norme legislative per la loro attuazione⁶.

Per le cinque Regioni a statuto speciale la potestà legislativa era invece disciplinata dai rispettivi statuti, adottati con legge costituzionale. Gli statuti prevedevano tre tipi di potestà legislativa: *a*) una potestà legislativa concorrente, corrispondente a quella delle Regioni ordinarie; *b*) una potestà legislativa, denominata *esclusiva*, non soggetta al limite dei principi fondamentali stabiliti o desumibili dalle leggi dello Stato, ma soltanto ai limiti dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, delle norme fondamentali delle riforme

⁵ Art. 117, primo comma, Cost. (testo originario).

⁶ Art. 117, secondo comma, Cost. (testo originario).

economico-sociali della Repubblica, del rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali; c) una potestà legislativa di integrazione, oltre che di attuazione delle leggi dello Stato. Ciascuno statuto aveva però stabilito distinti elenchi di materie per i diversi tipi di potestà legislativa. Lo statuto della regione Valle d'Aosta aveva previsto solo la potestà legislativa esclusiva e quella di integrazione e di attuazione. Lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige aveva attribuito potestà legislativa, esclusiva e concorrente, anche alle Province di Trento e Bolzano, per materie comprese in elenchi distinti rispetto a quelli delle materie attribuite alla potestà legislativa della Regione.

La l.c. 18 ottobre 2001, n. 3 ha profondamente innovato la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni ordinarie. Sono stati ora stabiliti alcuni limiti generali, comuni alla potestà legislativa sia dello Stato, sia delle Regioni: questi limiti sono il rispetto della Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e quelli derivanti dagli obblighi internazionali⁷.

Il limite del rispetto della Costituzione era già implicito nel vecchio ordinamento per il carattere rigido della Costituzione, sopraordinata a tutte le altre fonti normative; gli altri limiti sono invece nuovi. Il limite dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario consente allo Stato di impugnare le leggi regionali avanti la Corte costituzionale, di ottenere una dichiarazione di illegittimità costituzionale⁸ e così di rimuovere sollecitamente il contrasto tra leggi regionali e norme europee, anche non direttamente applicabili. Il limite del rispetto degli obblighi internazionali, che trova la sua origine storica nell'analogo limite posto alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni speciali, consente una più stretta integrazione dell'intero ordinamento italiano con quello internazionale. La Corte costituzionale ha dato rilievo a questo limite affermando che le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu) assumono il ruolo di *norme interposte*

⁷ Art. 117, primo comma, Cost.

⁸ Corte cost., 3 novembre 2005, n. 246; id., 23 marzo 2006, n. 129.

nel giudizio di legittimità costituzionale delle fonti normative interne: la violazione da parte della legge statale di disposizioni della Cedu si converte quindi in vizio di legittimità costituzionale della legge, censurabile dalla stessa Corte⁹.

Secondo la l.c. 3/2001, inoltre, vi sono ora tre tipi di potestà legislativa: a) la potestà legislativa esclusiva dello Stato, che si esercita nelle materie indicate in un elenco a carattere tassativo¹⁰; b) la potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, che si esercita nelle materie indicate in altro elenco, sempre a carattere tassativo¹¹; c) infine la potestà legislativa residuale delle Regioni, in tutte le materie diverse da quelle indicate nei due elenchi¹². Le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente, come in precedenza, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Dopo la riforma la Corte costituzionale ha affermato che lo Stato nelle materie di potestà legislativa concorrente può stabilire soltanto principi fondamentali, ma non disposizioni di dettaglio, neanche a carattere suppletivo (applicabili cioè solo in mancanza di disposizioni regionali) e cedevole (destinate cioè a cessare di applicarsi in ogni Regione a seguito dell'emanazione di disposizioni legislative regionali)¹³: la distinzione tra potestà legislativa statale e regionale è ora più netta che in passato.

Le differenze rispetto al vecchio ordinamento sono notevoli. La potestà legislativa residuale ora spetta alle Regioni, non più allo Stato. Non è più previsto l'interesse nazionale

⁹ Corte cost., 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349.

¹⁰ Art. 117, secondo comma, Cost.

¹¹ Art. 117, terzo comma, Cost.

¹² Art. 117, quarto comma, Cost.

¹³ Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282; id., 27 novembre 2007, n. 401; id., 30 dicembre 2009, n. 340.

come limite alla potestà legislativa regionale. L'elenco delle materie di potestà legislativa concorrente non corrisponde al vecchio elenco del testo originario della Costituzione. Non è più prevista la possibilità per le leggi dello Stato di attribuire alle Regioni potestà legislativa di attuazione.

La riforma del 2001 ha disciplinato anche la potestà regolamentare, che è sempre una potestà normativa, ma di grado subordinato alla potestà legislativa. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni; in ogni altra materia la potestà regolamentare spetta alle Regioni¹⁴.

La l.c. 3/2001 non ha toccato la potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento o Bolzano, ma ha previsto un futuro adeguamento dei singoli statuti. Sino a questo adeguamento le disposizioni della stessa legge si applicano anche alle Regioni speciali e alle Province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già loro attribuite¹⁵.

Il Governo, a seguito di apposita delega legislativa, ha individuato i principi fondamentali, quali desumibili dalla legislazione in vigore, solo in tre materie di potestà legislativa concorrente¹⁶. Tuttavia il Parlamento non ha contribuito a definire le materie di legislazione esclusiva dello Stato e le nuove materie di potestà legislativa concorrente, né

¹⁴ Art. 117, sesto comma, Cost.

¹⁵ L.c. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

¹⁶ D.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, in materia di professioni; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici; d.lgs. 18 aprile 2006, n. 171, in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale ed enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. La delega legislativa era stata disposta dalla l. 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, comma 4.

ha emanato nuove leggi cornice, recanti i principi fondamentali in queste ultime materie: le incertezze sull'estensione delle materie e sui principi fondamentali, i quali vanno ricavati in via interpretativa dalla legislazione vigente, si sono tradotte in un ampio contenzioso davanti la Corte costituzionale. Gli statuti delle Regioni speciali, infine, non sono stati adeguati alla riforma costituzionale. Nel corso della XIV legislatura (2001-2006) il Parlamento si è impegnato non tanto nella piena attuazione della riforma costituzionale del 2001¹⁷, quanto piuttosto nell'approvazione di un disegno di legge costituzionale, recante una riforma complessiva della seconda parte della Costituzione, sull'ordinamento della Repubblica, compreso il sistema delle autonomie regionali e locali¹⁸. Il disegno di legge costituzionale è stato approvato dal Parlamento alla fine del 2005, ma su di esso è stata avanzata richiesta di *referendum* popolare¹⁹, il cui esito è stato non favorevole²⁰: il procedimento di formazione di questa riforma non si è quindi completato. Nella XV legislatura (2006-2008) non sono state assunte iniziative di rilievo. Nella XVI legislatura, iniziata nel 2008, l'iniziativa politica del Governo e della maggioranza parlamentare si è concentrata sui temi che nel gergo politico sono stati chiamati *federalismo demaniale* e

¹⁷ Per giudizio largamente diffuso la l. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, non ha fornito elementi veramente utili per la piena attuazione della riforma costituzionale.

¹⁸ Atti Parlamentari Senato, XIV legislatura, disegno di legge costituzionale n. 2544, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri Berlusconi il 17 ottobre 2003.

¹⁹ Il *referendum* è stato promosso da quindici Consigli regionali e, distintamente, anche da oltre 800.000 elettori.

²⁰ Il *referendum* si è svolto il 25-26 giugno 2006 e ha fatto registrare un'ampia maggioranza di voti contrari (15.791.293, pari al 61,3%, rispetto a 9.962.348 voti favorevoli, pari al 38,7%).

federalismo fiscale. Si tratta però di denominazioni enfatiche, che riguardano solo il trasferimento di beni del demanio statale a Regioni ordinarie, Province e Comuni e di una riforma parziale del sistema di finanziamento dei medesimi enti. Queste riforme sono state avviate mediante legge ordinaria di delega, alla quale hanno fatto seguito alcuni decreti legislativi²¹. La realizzazione di queste riforme richiederà ancora altri provvedimenti e un congruo periodo di tempo. Non sono state invece assunte nuove iniziative statali sulla potestà legislativa regionale.

Per generale opinione, che si fonda su un'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale, le novità introdotte dalla l.c. 3/2001 sono più formali che sostanziali: la potestà legislativa regionale si muove molto più nel solco della continuità col vecchio ordinamento costituzionale che nel segno di una radicale innovazione. Lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in alcune materie, comunemente denominate *trasversali*, come la tutela della concorrenza o la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: queste materie *trasversali* consentono allo Stato larghi margini di intervento nella disciplina di materie di potestà legislativa concorrente e anche di potestà residuale delle Regioni. L'interesse nazionale, che non figura più espressamente in Costituzione, è stato recuperato attraverso il limite dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente e alcune materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato: ad esempio l'ordinamento civile e penale e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, oltre alle materie *trasversali* appena ricordate, consentono allo Stato di condizionare largamente l'autonomia

²¹ L. 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*; d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42*; d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*.

legislativa regionale. Nei casi, molto numerosi, in cui un intervento legislativo sia riconducibile contemporaneamente a più materie, di competenza in parte dello Stato in parte delle Regioni, la Corte costituzionale applicando il criterio della materia prevalente o il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni ha ulteriormente contribuito a ridurre gli spazi di autonomia regionale potenzialmente riconosciuti dalla riforma. La rigida ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni è stata, infine, attenuata da una sentenza della Corte costituzionale del 2003, richiamata più oltre, e dalle successive sentenze conformi della Corte che l'hanno seguita.

3.

Il testo originario della Costituzione stabiliva, per le funzioni amministrative delle Regioni, il principio del *parallelismo*: alle Regioni spettavano le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui esse erano titolari di potestà legislativa, salve le funzioni di interesse esclusivamente che potevano essere attribuite dalla legge dello Stato a Province, Comuni o ad altri enti locali²². La legge statale, inoltre poteva delegare alle Regioni l'esercizio di altre funzioni amministrative²³. Le Regioni avrebbero dovuto, di norma, esercitare le loro funzioni amministrative mediante delega alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o avvalendosi dei loro uffici²⁴. L'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione affidava alle leggi della Repubblica il compito di regolare per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali alle Regioni: questa disposizione, nonostante la sua collocazione, è stata considerata non transitoria, bensì di

²² Art. 118, primo comma, Cost. (testo originario).

²³ Art. 118, secondo comma, Cost. (testo originario).

²⁴ Art. 118, terzo comma, Cost. (testo originario).

carattere permanente. In effetti i più importanti trasferimenti di funzioni amministrative statali alle Regioni sono avvenuti in tre momenti, sempre con decreti legislativi a seguito di legge di delegazione. La prima regionalizzazione è avvenuta nel 1972, subito dopo la prima elezione dei Consigli regionali²⁵. La seconda regionalizzazione è avvenuta nel 1977²⁶. La terza regionalizzazione è stata realizzata negli anni 1997-1998, con caratteri fortemente innovativi rispetto al passato²⁷: la legge di delega era volta al *conferimento* di funzioni a Regioni ed enti locali, così includendo trasferimento, delega e attribuzione di funzioni; il criterio fondamentale della delega era il principio di sussidiarietà, già introdotto nell'ordinamento italiano attraverso la Carta europea dell'autonomia locale²⁸; non erano indicate in positivo le materie per le quali disporre il conferimento di funzioni, ma, al contrario, erano indicate, in negativo, le materie escluse. La terza regionalizzazione ha comportato, quindi la devoluzione alle Regioni di nuove e importanti funzioni amministrative.

²⁵ D.P.R. 14 gennaio 1972, nn. 1-6; d.P.R. 15 gennaio 1972, nn. 7-11; questi decreti legislativi sono stati emanati a seguito della delega legislativa disposta dalla l. 16 maggio 1970, n. 281.

²⁶ D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, emanato a seguito della delega legislativa disposta dalla l. 22 luglio 1975, n. 382.

²⁷ La delega legislativa è stata disposta dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, cui hanno fatto seguito vari decreti legislativi: d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143; d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, modificato dal d.lgs. 20 settembre 1999, n. 400; d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, modificato dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 443.

²⁸ La l. 30 dicembre 1989, n. 439 aveva autorizzato la ratifica della *Convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale*, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985; il principio di sussidiarietà è previsto dalla Carta all'art. 4, par. 3.

Gli statuti delle Regioni speciali prevedevano ugualmente il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative; essi prevedevano altresì che il trasferimento delle funzioni amministrative statali avvenisse con apposite norme di attuazione degli statuti, emanate dal Governo previo parere di una commissione paritetica Stato-Regione.

La l.c. 3/2001 ha profondamente modificato anche le regole costituzionali sulle funzioni amministrative delle Regioni ordinarie. Il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative è stato abbandonato e sostituito dal principio di sussidiarietà, insieme ai principi di adeguatezza e differenziazione. Si è chiarito, tuttavia, che i nuovi principi costituzionali sulle funzioni amministrative delle Regioni non sono autoapplicativi, ma richiedono l'intermediazione di nuove leggi statali. Ma dopo la riforma costituzionale non è stato disposto un nuovo e ampio trasferimento di funzioni amministrative statali alle Regioni. Per opinione largamente condivisa, l'autonomia amministrativa delle Regioni è veramente aumentata solo per effetto della terza regionalizzazione, considerata come una riforma sul *federalismo a Costituzione invariata*, alla quale la l.c. 3/2001 ha successivamente dato una copertura costituzionale, ma senza nuovi effetti rilevanti.

La Corte costituzionale ha chiarito, del resto, che lo Stato può continuare a esercitare un ruolo di rilievo per i grandi interessi nazionali, anche dopo la riforma costituzionale, nelle materie di competenza legislativa regionale. In particolare la legge statale può disporre in queste materie l'attrazione in sussidiarietà allo Stato delle funzioni amministrative aventi carattere intrinsecamente unitario, con particolare riguardo ai compiti relativi alla programmazione e all'esecuzione di opere pubbliche strategiche per il Paese, sia pure sulla base di intese tra Stato e Regioni; ciò comporta altresì che lo Stato recuperi anche la potestà legislativa per le stesse opere²⁹. Il principio di sussidiarietà, dunque, può operare non soltanto a favore delle Regioni, delle Province e dei Comuni, ma anche dello Stato, e può

²⁹ Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303.

ripercuotersi, sempre a favore dello Stato, anche sulla ripartizione costituzionale di potestà legislativa tra Stato e Regioni.

Non soltanto è mancato un nuovo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni. Alcune importanti nuove leggi hanno rafforzato, per le materie che ne costituiscono oggetto, il ruolo dell'amministrazione statale: così, ad esempio, il Codice dei beni culturali e del paesaggio³⁰, e il cosiddetto Codice dell'ambiente³¹. Le nuove leggi statali nelle singole materie non hanno dato vero rilievo al principio di sussidiarietà e d'altra parte mancano adeguati raccordi per una leale collaborazione tra le amministrazioni statali e quelle regionali (v. *Le conferenze tra Stato, regioni e autonomie locali*).

³⁰ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in seguito ripetutamente modificato.

³¹ D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, anch'esso ripetutamente modificato.