



Area 1 - Che cosa è la PA

Modulo 1.4 - L'articolazione territoriale dell'amministrazione pubblica

Lezione 1.4.3.– Le Regioni e le autonomie funzionali

Introduzione

In questo video affronteremo l'argomento delle Regioni e delle autonomie funzionali.

In particolare vedremo insieme le:

- caratteristiche delle Regioni;
- gli organi che le governano;
- differenze tra le Regioni a statuto ordinario e speciale;
- caratteristiche delle autonomie.

Cominciamo....

Le Regioni

Insieme allo Stato, ai Comuni, alle Province e alle città metropolitane, le Regioni sono il quinto costituente della Repubblica.

Sono un organo costituzionale, definito e regolato dal Titolo V, Parte II della Costituzione, così come rinnovellato dalla legge costituzionale del 2001. Benché fossero previste sin dall'adozione della Carta costituzionale, le Regioni vennero in effetti istituite con legge del 1970, che ha trovato applicazione nel 1972.

Le Regioni italiane possono essere:

- a Statuto ordinario quando lo Statuto è approvato dalla Regione stessa, nell'ambito delle definizioni della Costituzione;
- a Statuto speciale (Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Province autonome di Bolzano e di Trento dette anche Regioni e Province autonome) quando lo statuto, che contiene delle forme speciali di autonomia, viene approvato con legge costituzionale.

Le caratteristiche dell'ente Regione

L'ente regionale, nel diritto amministrativo italiano, ha alcune caratteristiche particolari:

- a. Innanzi tutto, è un ente di rilievo costituzionale, proprio perché previsto e regolato da uno specifico Titolo della Costituzione. Il che vuol dire che non potrebbe né essere abolito, né essere radicalmente modificato se non attraverso una legge costituzionale;
- b. E' un ente autonomo territoriale, nel senso che ha specifiche autonomie (finanziaria, amministrativa, legislativa) che si riferiscono però al suo territorio. In quanto dotato di potestà legislativa NON è un Ente locale e quindi non è disciplinato dal Testo Unico degli Enti Locali (TUEL);
- c. E' ente cosiddetto autarchico, ossia ha una sua potestà pubblica e opera in regime di diritto amministrativo;

- d. Infine, è un ente di cui fanno parte tutti i cittadini di un certo territorio, il che vuol dire che così come avviene per i Comuni, non si può scegliere di essere o meno appartenenti alla Regione di residenza.

Gli organi della Regione: il Consiglio

Il Consiglio regionale (che in Sicilia si chiama Assemblea Regionale e in Emilia-Romagna Assemblea Legislativa) è l'organo del potere legislativo della Regione, parallelamente a quello che è il Parlamento per lo Stato Centrale.

Il Consiglio regionale:

- è composto dai consiglieri regionali eletti a suffragio universale dai cittadini residenti nella Regione, in rappresentanza delle forze politiche presenti;
- ha un numero di membri proporzionale alla popolazione, e possono variare dai 20 dell'Umbria o del Molise agli 80 della Lombardia;
- è un Ente autonomo (come Camera e Senato), con una propria struttura amministrativa ed un proprio Presidente con un Ufficio di Presidenza;
- ha il compito di discutere ed approvare le leggi, nell'ambito delle materie previste dalla Costituzione;
- approva il bilancio;
- controlla l'operato della Giunta e del suo Presidente e ha una funzione di indagine e d'inchiesta;
- è anche il titolare dell'indirizzo politico della Regione.

Gli organi della Regione: Giunta e Presidente

L'art. 121 della Costituzione definisce con chiarezza i compiti e le prerogative del Presidente della Giunta Regionale (spesso chiamato anche Presidente della Regione).

Il Presidente:

- rappresenta la Regione;
- dirige la politica della Giunta e ne è responsabile;
- promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali;
- dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica;
- è eletto a suffragio universale dai cittadini della Regione, a meno che lo Statuto regionale non preveda diversamente (sino ad ora nessuno Statuto ha derogato da questo principio);
- il suo mandato dura, così come quello della Giunta, 5 anni (una legge nel 2004 ha ridotto a due i mandati consecutivi per un Presidente).

La Giunta Regionale, come detta l'art. 121 della Costituzione:

- è "l'organo esecutivo della Regione", ne rappresenta quindi il Governo;
- è un organo collegiale che ha una responsabilità solidale ed è composto dagli assessori e dal Presidente;
- la sua composizione e le sue prerogative sono stabilite dallo Statuto della Regione;
- decade alla decadenza del Presidente;
- è nominata dal Presidente, a cui spetta anche il potere di revocare le deleghe ad uno o più assessori;

- se previsto dalla Statuto, in caso di necessità ed urgenza, può sostituirsi al Consiglio per deliberazioni che poi comunque devono essere ratificate.

Regioni a Statuto ordinario e Regioni a Statuto speciale

Le Regioni, come abbiamo visto, hanno nel loro Statuto il corrispondente di quello che è la Costituzione per l'intera Repubblica.

Gli Statuti delle Regioni sono però di due tipi sostanzialmente diversi:

- a. Lo Statuto ordinario, che, come indicato all'art. 123 della Costituzione, opera "in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti";
- b. Lo Statuto speciale che determina condizioni di maggiore autonomia e che è contraddistinto dal fatto di essere una legge di rilievo costituzionale. Le Regioni a Statuto Speciale, dette anche Regioni Autonome, sono regolate dall'art. 116 della Costituzione che dice che "Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano." L'autonomia speciale di queste Regioni riguarda sia la potestà legislativa, sia quella amministrativa, mentre la possibilità di istituire tributi propri, che prima era esclusiva di queste Regioni, è stata estesa anche alle Regioni a statuto ordinario attenuando di fatto la differenza tra le due tipologie.

L'autonomia legislativa

La riforma costituzionale del 2001 ha radicalmente cambiato la potestà legislativa delle Regioni, ponendola sullo stesso piano di quella dello Stato.

L'art. 117 della Costituzione definisce tre tipologie di materie:

- 1) Quelle di potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui le più importanti sono la politica estera, l'immigrazione, la difesa, la politica monetaria, il sistema elettorale dello Stato, l'anagrafe e lo stato civile, livelli essenziali di diritti civili e sociali, le dogane, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, la giustizia civile, penale e amministrativa, ecc.
- 2) Quelle di legislazione concorrente per cui la potestà legislativa è delle Regioni, ma i principi fondamentali restano allo Stato. Tra queste le più importanti sono: la tutela della salute, l'istruzione, fatta salva però l'autonomia delle scuole, la protezione civile, il governo del territorio, la comunicazione, le reti di trasporto e di navigazione, la ricerca scientifica e tecnologica e la promozione dell'innovazione, ecc.
- 3) Le materie residuali per cui l'art.117 dice che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

L'art. 127 della Costituzione, invece, prevede che il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può impugnarla promuovendo una questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale.

L'autonomia amministrativa e finanziaria

L'art. 118 della Costituzione definisce l'autonomia amministrativa delle Regioni, le quali sono tenute a conferire ai Comuni le funzioni amministrative di prossimità con i cittadini.

L'art. 118, infatti, prescrive che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". Prima della riforma costituzionale del 2001 la responsabilità amministrativa era della Regione per tutte le materie di cui aveva potestà legislativa.

L'autonomia finanziaria della Regione è stabilita dall'art.119 della Costituzione. La Regione ha un proprio patrimonio e può stabilire ed applicare tributi, sempre in armonia con il coordinamento della finanza e del sistema tributario che spetta allo Stato. Su questo punto la parziale applicazione del federalismo fiscale è al centro di continue polemiche politiche.

L'autonomia rafforzata: cosa è

Alle Regioni a Statuto ordinario possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia su determinate materie e seguendo uno specifico procedimento.

La norma costituzionale, introdotta in occasione del riordino del Titolo V della Costituzione del 2001, tuttavia sino ad oggi non è mai stata attuata.

Nella parte conclusiva della XVII legislatura, però, le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno avviato negoziati con il Governo per arrivare a un'intesa sull'attribuzione di autonomia differenziata.

L'autonomia rafforzata: come si fa

A proposito delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", la disposizione costituzionale circoscrive così gli ambiti materiali su cui sono attivabili, e cioè:

- tutte le materie di potestà legislativa concorrente;
- le seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale:
 - organizzazione della giustizia di pace
 - norme generali sull'istruzione
 - tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

L'art. 116 descrive il procedimento di adozione dell'autonomia rafforzata: "possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

Questo significa che è quindi necessaria l'iniziativa della Regione (che nel caso di Veneto e Lombardia è stata rafforzata da un referendum popolare consultivo e comunque non necessario), e che deve essere prevista una consultazione con gli Enti locali della Regione. Poi si avviano dei negoziati con il Governo, che alla fine elabora un disegno di legge che le due Camere del Parlamento devono approvare a maggioranza assoluta dei componenti (legge rinforzata).

Le autonomie funzionali

La legge Bassanini (59/2007) sul decentramento amministrativo, accanto agli Enti territoriali, ha previsto un altro tipo di autonomia che si caratterizza non rispetto ad un territorio, ma a una specifica funzione.

La legge ha indicato prioritariamente come autonomie funzionali:



- le Camere di Commercio con la funzione di promozione delle imprese;
- le scuole con la funzione di educazione e formazione;
- e le Università con la funzione di istruzione universitaria e di ricerca.