



**UNIMORE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI  
MODENA E REGGIO EMILIA

Dipartimento di Economia  
Marco Biagi

# Competenze e funzioni degli enti territoriali negli Stati dell'area alpina

Simone Scagliarini

La forma di Stato si individua (anche) in base alla distribuzione del potere tra Stato centrale ed autonomie territoriali

Tre modelli: a) Stato unitario (Francia, Slovenia)

b) Stato regionale (Italia)

c) Stato federale (Svizzera, Germania, Austria)

Stato unitario: il potere è concentrato in capo allo Stato, ferma restando la possibilità di un decentramento burocratico

VS.

Stato composto (regionale o federale): il potere è distribuito tra lo Stato centrale ed enti territoriali dotati di autonomia politica (Regioni, Länder, Cantoni, ecc.)

Lo Stato federale ha alcune caratteristiche ricorrenti (modello USA):

- ❑ struttura bicamerale del Parlamento
- ❑ organo di giustizia costituzionale
- ❑ riconoscimento costituzionale di enti autonomi
- ❑ regole costituzionali sul riparto di competenze con clausola di residualità a favore degli enti territoriali
- ❑ subordinazione alla Federazione degli enti territoriali e pariordinazione tra essi
- ❑ partecipazione degli enti federati alla revisione costituzionale

Stato federale  $\neq$  Confederazione (nonostante il nome): questa è organizzazione internazionale con fini di norma difensivi ed economici

Unione europea come fenomeno *sui generis*

Lo Stato regionale si distingue da quello federale perché:

- ❑ le Regioni non hanno funzioni giurisdizionali né dispongono di proprie forze armate
- ❑ hanno un'autonomia statutaria e non proprie Costituzioni
- ❑ manca una seconda Camera territoriale
- ❑ le Regioni hanno competenze nominate
- ❑ le Regioni non partecipano alla revisione costituzionale

Distinzione non univoca e difficile nella pratica per estrema varietà dei modelli, differenza più quantitativa che qualitativa

Più utile distingue il federalismo duale/competitivo (modello USA) da quello cooperativo (modello europeo) e quello omogeneo da quello differenziato

Con la crisi tutti i modelli si sono evoluti in senso centralista

# Italia

Il titolo V della Parte seconda della Costituzione, che tratta delle autonomie territoriali, è stato modificato con legge cost. 3/2001.

Per quanto riguarda il riparto delle competenze legislative si distinguono tre casi:

- ❑ materie di competenza esclusiva statale
- ❑ materie di competenza concorrente
- ❑ materie di competenza residuale regionale

Le materie di competenza esclusiva statale sono 31, accorpate in 17 lettere, tra cui:

- ❑ difesa
- ❑ politica estera
- ❑ cittadinanza e immigrazione
- ❑ ordine pubblico e sicurezza
- ❑ organi dello Stato
- ❑ ordinamento degli enti locali
- ❑ ordinamento civile e penale
- ❑ sistema valutario e dogane (competenze «virtuali»)
- ❑ determinazione dei LEP
- ❑ previdenza sociale obbligatoria
- ❑ tutela dell'ambiente
- ❑ tutela della concorrenza

Le materie di competenza concorrente sono 21, tra cui:

- ❑ sistema elettorale regionale
- ❑ tutela e sicurezza del lavoro
- ❑ istruzione
- ❑ tutela della salute
- ❑ protezione civile
- ❑ governo del territorio
- ❑ professioni
- ❑ grandi reti di trasporto, porti e aeroporti
- ❑ produzione e distribuzione nazionale dell'energia
- ❑ ordinamento della comunicazione
- ❑ banche di interesse locale
- ❑ previdenza complementare e integrativa

Le materie di competenza regionale non sono indicate nel testo dell'art. 117 Cost.: la clausola di residualità è a favore delle Regioni

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava che vi rientrano:

- commercio
- industria
- agricoltura
- artigianato
- turismo
- trasporto pubblico locale
- servizi sociali
- formazione professionale

Le Regioni partecipano alle fasce ascendente e discendente del diritto comunitario in tutti gli ambiti di loro competenza



La giurisprudenza ha avuto un ruolo determinante nella definizione del riparto di competenze

In particolare ha elaborato tre meccanismi con i quali è reso flessibile il riparto rigido immaginato in Costituzione:

1. materie trasversali (= competenze statali senza oggetto definito ma indicanti finalità da perseguire)

2. chiamata in sussidiarietà (= lo Stato se esercita la funzione amministrativa attrae anche la funzione legislativa)

3. concorrenza di competenze, negli ambiti complessi si risolve con il principio di prevalenza, se possibile, oppure con la leale collaborazione

Per le funzioni amministrative vale il principio del parallelismo di allocazione

L'allocazione delle funzioni deve seguire i principi di:

□ **sussidiarietà** = la funzione va attribuita al livello più vicino ai cittadini;

□ **differenziazione** = non tutti gli enti dello stesso tipo devono necessariamente esercitare le stesse funzioni;

□ **adeguatezza** = la funzione è attribuita al livello territoriale che assicura il buon andamento.

# Francia

Le Costituzioni francesi hanno sempre affermato l'indivisibilità, solo nel 1946 compaiono le autonomie territoriali

Nel 1982, con legge ordinaria, sono state introdotte le Regioni

Nel 2003 è stato modificato l'art. 1: «La France est une République indivisible [...] Son organisation est décentralisée»

Il titolo XII (artt. 72 ss.) oltre a Comuni e Dipartimenti (origine napoleonica) prevede Regioni (recentemente ridotte da 21 a 12), collettività a Statuto autonomo (Corsica) e collettività d'oltremare (4).

Le Regioni avevano una competenza generale, ora attribuzioni specifiche su:

- ❑ sviluppo economico
  - ❑ programmazione territoriale
  - ❑ infrastrutture e trasporti, porti e aeroporti
  - ❑ scuola secondaria e formazione professionale
- e, più di recente,
- ❑ tutela dell'ambiente
  - ❑ gestione delle acque
  - ❑ accesso alla casa
  - ❑ conservazione dell'identità e lingue regionali

Le Regioni hanno consigli eletti direttamente con una potestà normativa solo di natura regolamentare

Salvo che sia in causa il godimento di un diritto costituzionale, la legge può ammettere forme sperimentali, con durata e oggetto limitati, di disciplina derogatoria sull'esercizio delle loro competenze

C'è una certa sovrapposizione di competenze, si sta cercando di portare avanti un quadro di semplificazione

# Svizzera

La Svizzera è uno Stato federale nato dalla precedente Confederazione di cui conserva il nome

L'art. 3 della «nuova» Costituzione del 1999 recita: «I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione»

Competenza generale e residuale dei Cantoni

Infatti, l'art. 42 prevede che «la Confederazione adempie i compiti che le sono assegnati dalla Costituzione», mentre l'art. 43 aggiunge che «i Cantoni determinano quali compiti essi adempiono nell'ambito delle loro competenze»

Federalismo cooperativo che ha visto ridurre competenze concorrenti e rafforzare strutture federali

Il riparto di competenze è piuttosto complesso e prevede:

- ❑ competenze esclusive della Federazione
- ❑ competenze concorrenti, per le materie in cui legiferano i Cantoni finché la Federazione non fa uso del potere legislativo
- ❑ competenze parallele, in cui ciascun ente legifera su profili specifici
- ❑ competenze cantonali

Le competenze non possono essere delegate, ma con legge può essere lasciata l'integrazione ai Cantoni

Eventuali conflitti vanno risolti «con il negoziato e la mediazione» (art. 44, comma 3), ma il Tribunale costituzionale può sanzionare leggi cantonali lesive delle competenze federali

In ogni caso, il diritto federale prevale su quello cantonale contrario

Il Capitolo 2 del titolo III disciplina le competenze in 72 articoli divisi per materia.

Sono competenze esclusive, tra le altre:

- ❑ difesa
- ❑ protezione civile
- ❑ formazione professionale
- ❑ ricerca scientifica
- ❑ statistica
- ❑ sport
- ❑ tutela dell'ambiente e della fauna, foreste
- ❑ banche e assicurazioni
- ❑ diritto e procedura civile e penale (dal 2000)
- ❑ alcolici e giochi in denaro



Sono esempi di competenza concorrente e parallela:

- ❑ acque
- ❑ sicurezza
- ❑ trasporti pubblici
- ❑ politica energetica
- ❑ «integrazione degli invalidi»
- ❑ «aiuto agli anziani e disabili»
- ❑ «promozione dell'infanzia e della gioventù»
- ❑ politica estera

Sono invece competenze cantonali:

- ❑ scuola
- ❑ cultura
- ❑ protezione della natura e del paesaggio

Spetta ai Cantoni l'attuazione del diritto federale (art. 46)

Possono essere concordati programmi cantonali di attuazione finanziati dalla Federazione

Nel 2004 è stato costituzionalizzato il principio di sussidiarietà: «Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà» (art. 5a) e infatti «La Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua» (art. 43a)

# Germania

Le competenze di *Bund* e *Länder* sono state riviste nel 2006 – 2009 confermando uno Stato federale di tipo cooperativo

Vi sono materie di competenza esclusiva statale (art. 73) e materie di potestà concorrente (art. 72), nelle quali l'intervento legislativo federale è eventuale ma prevalente, mentre la clausola di residualità opera a favore dei *Länder* (art. 70)

È possibile che la legislazione in materia di competenza esclusiva venga delegata con legge ai *Länder*

Il *BVGe* ha elaborato la categoria delle competenze connesse e accessorie e delle competenze «in ragione della natura delle cose»

Le competenze esclusive federali (11) comprendono:

- ❑ politica estera e difesa
- ❑ cittadinanza e immigrazione
- ❑ trasporto aereo e ferroviario
- ❑ scambi commerciali
- ❑ statistica

Le competenze dei *Länder*, residuali ma piuttosto ridotte, comprendono tra le altre:

- ❑ cultura (cinema, stampa, radiotelevisione, musei, ecc.)
- ❑ salute e servizi sociali
- ❑ diritto ecclesiastico
- ❑ urbanistica ed edilizia

La potestà concorrente, molto estesa, si suddivide invece in tre casi:

- ❑ competenze essenziali, su cui la Federazione può intervenire discrezionalmente (diritto civile e penale, salute, circolazione stradale, ecc.)
- ❑ competenze di necessità, in cui il *Bund* legifera solo per garantire eguali condizioni di vita o a tutela dell'unità giuridica ed economica (immigrazione, previdenza, attività economiche)
- ❑ competenze derogabili, in cui i *Länder* possono derogare il diritto federale (vale il criterio cronologico) (tutela della natura, acque, ecc.)

L'esecuzione delle leggi federali è affidata ai *Länder* (art. 83) tranne pochi ambiti (difesa, diplomazia, trasporti, istituzioni finanziarie)

Caratteristica peculiare del federalismo tedesco è di essere un federalismo di esecuzione

Spetta ai *Länder*, quando attuano il diritto federale, disciplinare organizzazione ed attività amministrativa dei propri uffici

# Austria

In Austria il riparto di competenze si profila come rigido e complesso

Vi sono:

- ❑ materie in cui spetta al *Bund* sia la legislazione che l'esecuzione, salva delega di questa (diritto civile e penale, ecc.)
- ❑ materie in cui spetta al *Bund* la legislazione ed ai *Länder* l'esecuzione
- ❑ materie di potestà concorrente in cui il *Bund* legifera per principi ed i *Länder* nel dettaglio
- ❑ tutte le altre materie sono di competenza dei *Länder* (residualità)

La materie di competenza esclusiva federale sono numerosissime (artt. 10 e 11). A titolo d'esempio:

- ❑ politica estera, difesa e immigrazione
- ❑ moneta
- ❑ trasporti
- ❑ diritto civile
- ❑ commercio e industria
- ❑ salute
- ❑ tutela dell'ambiente, della fauna e dell'acqua

Tra le materie di potestà concorrente (art. 12) vi sono:

- ❑ protezione della flora
- ❑ tutela dei lavoratori in agricoltura
- ❑ *welfare*



Ruolo marginale della giurisprudenza, che si è attenuta allo stretto diritto positivo. Unica elaborazione degna di nota il principio di reciproca attenzione (analogo alla leale collaborazione)

Lo spazio per i *Länder* nella funzione legislativa è molto ridotto, l'autonomia è molto più sul piano amministrativo

Oltre alle loro funzioni amministrative i *Länder* esercitano quelle federali laddove manchino autorità amministrative centrali

# Slovenia

La Slovenia ha introdotto le Regioni solo nel 2006, come enti che sono istituiti con legge e con il consenso delle municipalità

Le funzioni che esercitano sono attribuite dalla legge

Le Regioni non hanno organi elettivi

Art. 143 «La Regione è una comunità locale autonoma che esercita funzioni e cura interessi locali di ampia rilevanza nonché determinati compiti di importanza regionale stabiliti dalla legge.

Le regioni sono istituite con legge che altresì ne determina il loro territorio, la sede e il nome. Detta legge è approvata dalla Camera di Stato con la maggioranza dei due terzi dei voti dei deputati presenti. Nel procedimento di approvazione della legge deve essere garantita la partecipazione dei comuni.

Lo Stato con legge può trasferire alle regioni l'esercizio di singole funzioni di sua competenza...»

I Comuni invece curano gli interessi locali regolandosi autonomamente e svolgono le funzioni delegate dallo Stato

Art. 140 «Di competenza del Comune sono l'esercizio di funzioni e la cura di interessi locali che il Comune può regolare in modo autonomo e che concernono soltanto gli abitanti del Comune.

Lo Stato con legge può trasferire ai Comuni l'esercizio di singole funzioni di sua competenza, qualora provveda altresì ad assicurarne i mezzi finanziari necessari.

Nelle funzioni, demandate agli organi delle comunità locali, gli organi statali esercitano altresì il controllo sull'adeguatezza e la professionalità del loro operato»

# Bibliografia essenziale

## Per la parte generale

M. VOLPI, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione europea*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. RINELLA - M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, 359 ss.

G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2013

P. CAROZZA, *I poteri centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CAROZZA - A. DI GIOVINE - G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2009

# Bibliografia essenziale

## Sui singoli Paesi

AA. VV., *Costituzioni comparate*, Giappichelli, Torino, 2015

R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati. I. Gli Stati federali «classici»*, Giappichelli, Torino, 2010

## Per i testi vigenti delle Costituzioni:

[Francia](#)

[Svizzera](#)

[Germania](#)

[Austria](#)

[Slovenia](#) (testo inglese)