

LE REGIONI ITALIANE DALLA FINE DELLA GUERRA ALL RIFORMA DEL TITOLO V DELL'ANNO 2001.



In Italia le Regioni sono a statuto ordinario o a statuto speciale. La differenza è data dalla natura e dal contenuto dell'atto: lo statuto speciale è una legge costituzionale e definisce le forme e condizioni di autonomia speciale, mentre per le altre regioni le forme e condizioni di autonomia sono stabilite dalla Costituzione e lo statuto ordinario delle stesse viene approvato con legge regionale statutaria. Cinque **regioni italiane sono a statuto speciale**, approvato dal Parlamento con legge costituzionale: ***Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige*** (in realtà costituita dalle province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi dell'art. 116 della Costituzione).

L'esigenza di concedere particolari forme di autonomia ad alcuni territori si venne a creare immediatamente dopo la fine della seconda guerra mondiale. Con il decreto-legge n. 21 del 27 gennaio 1944 e con il D.L. n. 91 del 18 marzo 1944 furono create le figure rispettivamente *dell'Alto commissario per la Sardegna* e *dell'Alto commissario per la Sicilia*; queste figure furono coadiuvate da una Giunta consultiva (istituita con D.L. n. 90 del 16 marzo 1944 per la Sardegna, e con il sopracitato D.L. 91/1944 per la Sicilia) e quindi da una Consulta regionale rappresentativa dei partiti e dei sindacati regionali (istituita per la Sicilia con decreto legislativo luogotenenziale n. 416 del 28 dicembre 1944 e per la Sardegna con D. Lgs. Lgt. n. 417 dello stesso giorno).

La **Sicilia** ebbe il suo statuto speciale con R. D. Lgs. 455, 15 maggio 1946, dunque prima del referendum istituzionale del 2 giugno 1946 oltre che della Costituzione della Repubblica.

Il 5 settembre 1946, nell'ambito della Conferenza di pace di Parigi, venne firmato l'**Accordo De Gasperi-Gruber**, che prevedeva la concessione alle **province di Trento e Bolzano** di un «potere legislativo ed esecutivo regionale autonomo». Entrò inoltre in vigore anche il D.Lgs.Lgt. n. 545, 7 settembre 1945 che costituiva la Circostrizione autonoma della Valle d'Aosta.

Le autonomie speciali così concesse furono coperte dall'art. 116 della nuova Costituzione italiana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948. La XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione prevede che l'Assemblea Costituente avrebbe dovuto decidere in materia di statuti regionali speciali (oltre che di legge elettorale del Senato della Repubblica e legge sulla stampa) entro il 31 gennaio 1948: in virtù di questa previsione, il 26 febbraio 1948 vennero approvate le leggi costituzionali contenenti gli statuti in questione, in deroga al procedimento ordinario di approvazione di una legge costituzionale previsto dall'art. 138 della Costituzione stessa:

- L. cost. 2/1948: Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione Siciliana;
- L. cost. 3/1948: Statuto speciale per la Sardegna;
- L. cost. 4/1948: Statuto speciale per la Valle d'Aosta;
- L. cost. 5/1948: Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige;

L'ultima regione ad autonomia speciale ad essere costituita fu il **Friuli Venezia Giulia**, la cui determinazione dei confini fu resa delicata dalla loro rilevante importanza geopolitica nell'ambito della guerra fredda, in quanto, fino alla rottura di Tito con l'Unione Sovietica, vi correva la divisione tra il blocco occidentale e quello socialista. Lo statuto della regione Friuli Venezia Giulia fu approvato con legge costituzionale n. 1/1963 il 31 gennaio 1963.

Lo **Statuto ordinario**, invece, è la fonte primaria delle altre 15 Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria), gerarchicamente subordinata alla Costituzione. L'articolo 123 della Costituzione prevede per lo Statuto un contenuto "necessario" che va a disciplinare e regolamentare una serie di norme che vanno a definire la Forma di Governo, il diritto di iniziativa e del Referendum su leggi regionali e provvedimenti amministrativi, nonché la pubblicazioni delle leggi regionali e dei regolamenti regionali, la modalità di elezione degli organi principali dello statuto e le modalità di elezione del Presidente della Giunta regionale (vedi artt. 121-126 Cost), gli organi, i rapporti tra di loro e le rispettive competenze (vedi art. 121 Cost). Non si possono determinare negli Statuti: gli organi della Regione e le competenze, (fissati già dall'art. 121 Cost.) e il sistema elettorale e la durata degli organi elettivi (già fissati dagli artt. 122-126).

Tutto ebbe inizio con il Governo Moro del dicembre 1963, quando il tema regionale fu al centro del programma politico anche in vista di una estensione del metodo della programmazione per superare i divari ancora esistenti nel Paese, in particolare quello tra Nord e Sud. Aldo Moro già nel 1960 aveva presieduto la "Commissione di studi per l'attuazione delle Regioni di diritto comune", istituita

con lo scopo di studiare le modifiche alla normativa del 1953 e di elaborare un progetto sul finanziamento delle Regioni. Il 21 giugno 1967 il Ministro dell'Interno, Paolo Emilio Taviani, presentò alla Camera un disegno di legge poi approvato come legge elettorale regionale (Legge 17 febbraio 1968 n. 108). Era il momento conclusivo di un lungo dibattito politico tra i sostenitori delle elezioni a suffragio universale e diretto e coloro che sostenevano elezioni indirette di secondo grado affidate ai consiglieri provinciali. Il disegno di legge governativo definitivo optò per le elezioni dirette anche per il clima politico diverso venutosi a creare, con il consolidamento della collaborazione DC-PSI. La Legge n. 108 ("Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale") concluse il suo iter parlamentare con il voto favorevole dei partiti di governo (DC, PSI, PRI e PSDI), oltre che delle opposizioni di sinistra (PCI e PSIUP), e il voto contrario di PLI, MSI e monarchici.

Nel testo legislativo si stabiliva, inoltre, che le prime elezioni regionali dovessero avvenire "contemporaneamente alle elezioni comunali e provinciali" e che, in ogni caso, si sarebbero dovute tenere entro il 1969, termine poi spostato alla primavera del 1970 dalla Legge 7 novembre 1968.

Il 22 maggio 1970 fu pubblicata la Legge 16 maggio 1970 n. 281 ("Provvedimento finanziario per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario"), c.d. legge finanziaria per le regioni a statuto ordinario.

La normativa era espressione di una scelta "restrittiva" dell'autonomia finanziaria regionale. Di fronte al dettato dell'art. 119 della Costituzione, infatti, si adottava una interpretazione riduttiva, non consentendo alle regioni di istituire tributi propri pur nei limiti dei principi statali. A nulla valse l'opposizione delle sinistre, in special modo del PCI, che presentarono una propria proposta di legge.

Con l'elezione dei Consigli Regionali del 1970 le Regioni entrarono nella storia istituzionale italiana, provvedendo subito alla propria fase costituente con l'approvazione degli Statuti. Gli Statuti vennero promulgati il 22 maggio 1971, ad eccezione di quelli dell'Abruzzo e della Calabria dove i ritardi erano stati provocati dalla scelta del capoluogo di regione, promulgati nel luglio.

A completare la prima fase del regionalismo italiano intervenne la delega per la **definizione delle funzioni, degli uffici e del personale da trasferire ai nuovi Enti** come stabilito dall'art. 17 della legge n. 281 del 1970. Tale disposizione della legge finanziaria delegava il Governo ad emanare, entro due anni dalla sua entrata in vigore, dei decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare il passaggio alle Regioni delle funzioni previste dall'art. 117 della Costituzione oltre che del relativo personale statale.

Successivamente, con il d.P.R. n. 616 del 1977, il settore delle politiche sociali era connotato da una forte impronta regionalista ed ancora di più comunale.

Già dal 1977, era comunque evidente come si fosse posto in capo ai **Comuni** l'esercizio di tutte le funzioni amministrative in materia di assistenza, prevedendo contestualmente il trasferimento agli stessi delle funzioni, del personale e dei beni dei diversi enti operanti in materia.

Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo avviato con la legge n. 59 del 1997 ha avuto, nel campo delle politiche sociali, una connotazione particolare, dovuta all'assetto delle funzioni e dei compiti definito precedentemente. Già a partire dal d.P.R. n. 616 del 1977, infatti, il settore delle politiche sociali era connotato da una forte impronta regionalista ed ancora di più comunale; in questo settore il processo di riforma avviato dalla legge n. 59 del 1997 è stato caratterizzato più che da nuovi conferimenti di funzioni, da sostanziali riforme, ispirate dai principi che hanno sostenuto l'avvio del **federalismo amministrativo a Costituzione invariata**.

Con la legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 la Regione Emilia-Romagna ha definito la "Riforma del sistema regionale e locale", in attuazione a quanto stabilito dalle leggi 15 marzo 1997, n. 59, 15 maggio 1997, n. 127 ed ai decreti emanati per la loro attuazione. In materia di servizi sociali si è provveduto a fissare i principi della successiva riforma organica della legislazione regionale, definendo le funzioni della Regione, delle Province e dei Comuni in coerenza con i principi ispiratori della riforma.

Successivamente fu emanato il **Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998**, "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali". È da considerare un importante atto normativo con il quale si diede corpo ad una redistribuzione delle funzioni pubbliche nell'ambito del decentramento amministrativo in Italia e del dibattito politico sul federalismo.

Le **competenze trasferite alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali** e, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali (Scuole, Università e Camere di Commercio), riguardano funzioni e compiti amministrativi e non politici. Il decreto medesimo precisa, all'art. 1, che il trasferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge. In alcuni casi si tratta di competenze non statali, riassegnate ad enti diversi (ad esempio funzioni precedentemente delle province, ora delle camere di commercio).

Si tratta del più importante trasferimento di poteri a Regioni e Enti Locali, prima della Riforma costituzionale del Titolo V.

Da ricordare che, con **la legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999** viene modificata la **forma di governo delle regioni**, in particolare gli articoli 121, 122, 123 della Costituzione. Anzitutto il Presidente della Giunta regionale, anziché essere eletto dal Consiglio regionale come avveniva in passato, sarebbe stato eletto direttamente dai cittadini. Inoltre il nuovo Consiglio regionale avrebbe avuto l'incarico di modificare lo Statuto, di decidere come eleggere in futuro il Presidente della Giunta regionale e quale legge elettorale adottare per l'elezione del Consiglio regionale a partire già dal 2005.

Il 16 aprile 2000, nelle quindici regioni a statuto ordinario si tennero le elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale. In seguito alle modifiche apportate alla Costituzione nel novembre del 1999 queste elezioni costituirono un' importante novità.

Dopo anni di discussione nelle sedi parlamentari si giunge poi all'approvazione della **legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001**, grazie al risultato del referendum costituzionale appena concluso, che modifica sostanzialmente il riparto delle funzioni legislative, regolamentari e amministrative tra Stato e regioni.

In particolare, sono stati modificati gli articoli:

- **114**, il quale afferma che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, oltre che le Comunità montane [3] sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, ponendo quindi sullo stesso piano (equi-ordinazione) regione e Stato (entrambi sono dotati del potere di legiferare);

- **117**, in cui, tra l'altro, si evidenzia la potestà legislativa equiparata tra Stato e regioni (potestà esclusiva, concorrente e residuale) nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;

- **118**, che attribuisce le funzioni amministrative ai comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

- **119**, che definisce per gli enti locali l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (la prima in particolare implica la possibilità di imporre una tassazione aggiuntiva a quella nazionale con scopo di autofinanziamento da parte degli enti locali).