

DALLO STATO ACCENTRATO, ALLO STATO DECENTRATO, ALLO STATO DELLE AUTONOMIE **Il cambiamento del ruolo delle Regioni (e degli altri Enti locali) dal 1950 al 2010.** **di Antonio Luongo**

Le Regioni sono state "costituite", in numero di 19, dall'articolo 131 della Costituzione, mentre con la legge costituzionale n. 3 del 27 dicembre 1963 è stata "istituita" la regione numero 20, il Molise.

Cinque regioni: Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta hanno uno Statuto (cosiddetto "speciale") che attribuisce loro "*forme e condizioni particolari di autonomia*", in ragione delle loro peculiarità di carattere geografico, politico, etnico; le rimanenti hanno un regime giuridico comune, definito nella Costituzione, nel rispetto del quale ciascuna Regione ha poi approvato un proprio Statuto (cosiddetto "ordinario"). Le cinque Regioni a Statuto speciale sono state le prime a essere effettivamente costituite; i loro Statuti, infatti, (tranne quello del Friuli-Venezia Giulia, adottato dal Parlamento con la legge Costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963) sono stati approvati dalla stessa Assemblea Costituente nel febbraio 1948. Per la precisione: l'Assemblea Costituente approvò l'istituzione delle regioni, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, mentre la Sicilia, prima Regione autonoma, fu istituita con R. D. Lgs. n. 455 del 15 maggio 1946, addirittura prima del referendum sulla Repubblica.

Più complessa è stata, invece, la vicenda della creazione delle Regioni a Statuto ordinario. E' necessario ricordare, innanzi tutto, che la Costituzione (VIII disposizione transitoria e finale) disponeva che le elezioni dei Consigli regionali dovessero essere indette entro un anno dalla sua entrata in vigore (il termine fu, in seguito, prorogato al 31 dicembre 1963 dalla legge costituzionale n. 1 del 1958). Neppure questo termine fu rispettato e le Regioni a Statuto ordinario ebbero vita soltanto nel 1971, con l'approvazione da parte dei Consigli regionali (eletti il 7 giugno 1970) dei rispettivi Statuti; in precedenza il Parlamento aveva approvato, per consentire lo svolgimento delle elezioni: a) la legge 10 febbraio 1953, n. 62. "*Costituzione e funzionamento degli organi regionali*"; b) la legge 17 febbraio 1968, n. 108. "*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*"; c) la legge 16 maggio 1970, n. 281. "*Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*".

L'approvazione degli Statuti non segnò, però, il passaggio da uno Stato legislativamente e amministrativamente accentratissimo a uno Stato in cui - secondo il disegno costituzionale - il potere di legiferare e di amministrare poteva essere esercitato anche dalle Regioni, pur nel pieno rispetto dei limiti posti dalla Costituzione; d'altra parte, occorre notare che l'autonomia regionale aveva avuto, sino allora, attuazione soltanto nelle cinque Regioni a Statuto speciale.

Dal punto di vista formale - con l'elezione dei Consigli regionali e l'approvazione degli Statuti - l'ordinamento autonomistico era completato; le Regioni, tuttavia, non erano in condizione di poter svolgere pienamente le loro funzioni, sia perché lo Stato non aveva stabilito con proprie leggi (le cosiddette "*leggi cornice*") i "*Principi fondamentali*" nel rispetto dei quali le Regioni potevano legiferare, sia perché era stata adottata un'interpretazione restrittiva delle materie di competenza regionale, elencate all'articolo 117 della Costituzione e ripetute negli Statuti.

A poco più di 50 anni di distanza dall'approvazione della Costituzione il Parlamento ha approvato la legge costituzionale n. 3 del 2001 "*Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione*" con la quale si rilancia e amplia il processo di trasferimento di competenze alle Regioni, segno che qualcosa non ha funzionato nell'attuazione del disegno autonomistico dei costituenti; tuttavia, per circa 10 anni, a causa, sia della scarsa chiarezza del testo (per cui è sorto un aspro contenzioso tra Stato e Regioni e la Corte Costituzionale è stata chiamata più volte a sciogliere controversie) sia per la mancanza del necessario consenso politico, tra i partiti rappresentati in Parlamento, le modifiche apportate al titolo V, parte II della Costituzione, non sono state attuate.

Giunti a questo punto appare utile (oltre che saggio) guardare indietro, alla storia di questi 60 anni dall'approvazione della Costituzione, per cercare di comprendere cos'è accaduto, al fine di poter meglio individuare la direzione da intraprendere per completare la realizzazione del disegno autonomistico ipotizzato dai costituenti.

La prima fase: l'attuazione del decentramento previsto dalla Costituzione (gli anni dal 1950 al 1970).

Due sono gli articoli della Costituzione (si riportano nella loro formulazione originaria) che rendono evidente il modello di decentramento progettato dai costituenti e sul quale sono stati costruiti i rapporti tra i diversi livelli di governo, fino alla recente riforma costituzionale sopra citata; sono: a) l'articolo 5 che afferma: *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento;* b) l'articolo 115 che stabilisce: *"Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione"*.

Le Autonomie locali, com'è evidente, sono elemento essenziale della Repubblica, impegnata ad attuare, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo e ad adeguare i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Il sistema delle Autonomie locali rappresenta il punto di partenza per tutta la legislazione in materia; al riconoscimento delle Autonomie locali fa da limite, solamente, il principio dell'unità e della indivisibilità della Repubblica.

L'attribuzione delle funzioni amministrative alle autonomie locali è stata realizzata in aderenza al seguente principio: spettano alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alle materie elencate nell'articolo 117 (ante riforma) della Costituzione, in cui le Regioni stesse hanno una potestà legislativa di tipo "concorrente", vale a dire limitata dalle leggi statali che dovevano stabilire i principi fondamentali nelle suddette materie. Il successivo articolo 118 della Costituzione prevedeva, a questo riguardo, le seguenti eccezioni: 1) nelle materie di competenza amministrativa regionale, la legge dello Stato può attribuire, a Province e Comuni, funzioni riconosciute d'interesse esclusivamente locale; 2) le Regioni esercitano, normalmente, le loro funzioni delegandole alle Province e ai Comuni; 3) lo Stato può delegare alle Regioni l'esercizio di altre funzioni amministrative.

L'impianto costituzionale prevedeva che le Regioni svolgessero, essenzialmente, compiti legislativi, mentre agli Enti locali erano attribuite le competenze amministrative, relative alle funzioni d'interesse locale e le funzioni regionali delegate; infatti, l'articolo 128 della Costituzione, previgente alla legge costituzionale n. 3 del 2001: *"Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni"* stabiliva che i Comuni e le Province fossero enti autonomi secondo i principi fissati dalle leggi della Repubblica che ne determinavano le funzioni (in questo si differenziavano dalle Regioni che avevano funzioni e poteri previsti in Costituzione).

L'attuazione del decentramento amministrativo è stata caratterizzata da enormi lentezze e contraddizioni rispetto al modello delineato nella Costituzione; infatti, le Regioni ordinarie appena istituite operarono – come si dirà in seguito - con il condizionamento, da un lato, del potere d'intervento dello Stato, qualora lo consentisse un'esigenza di carattere unitario, e dall'altro, delle funzioni di carattere locale attribuite a Province e a Comuni.

Il primo atto legislativo, adottato dal Parlamento in attuazione dell'articolo 5 della Costituzione, è stato l'approvazione della legge n. 150 del 1953, che attribuiva al Governo una delega volta a decentrare agli organi periferici funzioni d'interesse locale fino a quel momento di competenza delle Amministrazioni dello Stato. La delega prevedeva che le Regioni, una volta instaurate, potessero svolgere direttamente tutte le funzioni d'interesse regionale e che il loro esercizio dovesse rimanere sottoposto alla potestà di direzione e di verifica del Governo che manteneva, in tal modo, poteri di controllo sull'operato delle Regioni. I limiti imposti al completo esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Regioni e degli altri Enti locali furono tali da vanificare quella che avrebbe potuto rappresentare una prima occasione per procedere verso il decentramento amministrativo.

Nel 1970 il Parlamento approvò la legge n. 281. *"Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario"* che all'articolo 17 delegava il Governo ad adottare i decreti legislativi per il passaggio alle Regioni delle funzioni statali e il trasferimento delle relative risorse, realizzando i principi dell'ordinamento regionale previsti dall'articolo 115 della Costituzione: *"Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione"*; con i successivi decreti si realizzò un passaggio, molto limitato, alle Regioni di funzioni svolte dagli organi periferici statali: il trasferimento di competenze non avvenne, come previsto nella delega, per settori organici, ma secondo le competenze dei Ministeri, determinando difficoltà per le Regioni nello svolgimento di quelle funzioni che in via trasversale interessavano più dicasteri. I decreti, infatti, conservarono a favore dello Stato rilevanti spazi di competenze regionali, poiché la funzione d'indirizzo e di coordinamento, introdotta quale limite alle funzioni amministrative regionali - in coerenza con il limite delle *"leggi-cornice"* e di principio - fu estesa sulla legislazione regionale. Risultò che le Regioni potevano legiferare per le funzioni amministrative, entro i confini individuati dai decreti delegati!

I decreti, tuttavia, operarono un parziale trasferimento di funzioni e personale alle Regioni e stabilirono il riconoscimento della competenza su tutte le materie di specifico interesse locale alle Province e ai Comuni; non fu realizzato il disegno costituzionale che considerava la Regione, un ente con competenza legislativa che svolgeva le proprie funzioni amministrative delegandole verso il basso alle Province e ai Comuni. Le Regioni, tuttavia, rafforzarono il loro ruolo poiché acquisirono apparati amministrativi in contrapposizione con Province e Comuni.

La seconda fase: il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli altri Enti locali (gli anni dal 1970 al 1990).

I decreti applicativi della legge n. 281 del 1970 *"Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario"*, avendo realizzato un'effettiva limitazione dell'autonomia regionale, provocarono le proteste dei Consigli regionali; il Parlamento, come risposta alle proteste, approvò, il 22 luglio 1975, la legge n. 382. *"Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione"*. L'articolo 1 della legge delegava il Governo di emanare i decreti necessari per completare il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni a statuto ordinario e per attribuire direttamente a Comuni, Province e Comunità montane le funzioni di esclusivo interesse locale, nel rispetto dei nuovi criteri fissati per l'identificazione delle materie per il trasferimento degli uffici e del personale. La delega fu attuata con vari decreti (i DPR n. 616, 617, 618 del 1977) con i quali si realizzò il primo completo trasferimento di funzioni, uffici, personale.

Nel complesso si può dire che la nuova legge delega, e i connessi decreti, operando un diverso e più corretto criterio per l'individuazione delle materie di competenza regionale, fecero giustizia delle illegittime limitazioni apportate all'autonomia delle Regioni dalla precedente legge delega ed hanno costituito un concreto passo in avanti verso la creazione, in luogo di uno Stato accentrato, di uno Stato decentrato su base regionale.

La terza fase: il completamento del decentramento amministrativo (gli anni dal 1990 al 2000).

Nel corso degli anni '80, nonostante il trasferimento di funzioni e competenze dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, operato nel corso degli anni '70, lo Stato è ancora troppo accentrato e per questo anche inefficiente e inefficace. Negli anni '90, la riflessione sull'assetto istituzionale dello Stato riprende vigore; il tema del decentramento e del rafforzamento del ruolo delle Regioni s'impone come tema centrale di dibattito politico anche sotto la stimolo di quanto avviene in Europa.

In Europa, infatti, si discute del rafforzamento dei poteri delle comunità locali. Il 15 ottobre è sottoscritta a Strasburgo la *"Carta Europea delle Autonomie Locali"* (ratificata dall'Italia con la legge n. 439/89) In essa si afferma *"il diritto e la capacità effettiva per le comunità locali, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore della popolazione una parte importante degli affari pubblici"*.

La nuova fase del decentramento – anche per attuare la Carta Europea delle Autonomie Locali - si apre con la legge n. 142 del 1990 "*Ordinamento delle autonomie locali*" che ridisegna il quadro dei poteri locali, con il riconoscimento a Province e Comuni dell'autonomia statutaria e finanziaria. Gli Enti locali sono dotati di alcuni degli strumenti di autogoverno che permettono una gestione delle attività amministrative più efficiente, poiché meglio indirizzata alle specifiche caratteristiche del territorio: in particolare, il Comune diviene la prima istituzione nel sistema delle Autonomie locali, con il compito di curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della comunità di cui è l'ente esponenziale, mentre la Provincia è definita quale ente intermedio tra Comune e Regione, con compiti di cura della sua comunità.

A distanza di pochi anni arriva la legge n. 59 del 1997 "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*". La delega è esercitata attraverso l'emanazione di quattro decreti legislativi di conferimento di competenze in materia di agricoltura (D. Lgs. n. 143 del 1997), di mercato del lavoro (D. Lgs. n. 469 del 1997), di trasporto pubblico locale (D. Lgs. n. 422 del 1997) e di sviluppo economico, attività produttive, territorio, ambiente, infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività (D. Lgs. n. 112 del 1998).

I decreti definiscono i compiti dello Stato e le funzioni che dall'Amministrazione centrale devono passare a un diverso livello di governo territoriale. Alle Regioni è riconosciuto un ruolo di programmazione, indirizzo e regolamentazione; alle Province sono attribuite le competenze di gestione, mentre ai Comuni sono attribuite, in linea di principio, tutte le materie amministrative esercitabili (le funzioni più onerose sono poste a carico degli enti intermedi, come le Province e le Comunità Montane, o a enti non territoriali, come le Camere di Commercio).

A questi provvedimenti fanno seguito i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri d'individuazione, ripartizione e trasferimento dei beni e delle risorse, emanati in base agli accordi raggiunti in sede di "*Conferenza Unificata, Stato – Regione, Stato-Città*" (organo istituito con il decreto delegato n. 281 del 1997 e competente a esprimere il parere sui provvedimenti d'individuazione e trasferimento delle risorse necessarie per attuare il trasferimento previsto dal D. Lgs. n.112 del 1998 e dei decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze di assunzione degli impegni e di autorizzazione dei pagamenti); unitamente alle risorse da trasferire, sono individuate le unità di personale da assegnare, complessivamente, per singoli settori.

In seguito, le Regioni approvano – come stabilito - le leggi regionali di recepimento, all'interno delle quali sono ripartite le materie tra gli ambiti di competenza propri delle Regioni e nuovi ambiti di competenza di Province e Comuni. Alla base del metodo concertato è presente il principio di "*leale cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali*" (articolo 4, comma 3, legge n. 59 del 1997) che oltre ad indicare le modalità da seguire per giungere a una ripartizione delle competenze propria di un corretto sistema amministrativo, improntato sulle autonomie regionali disegna un sistema di governo pluralista in cui i diversi livelli cooperano, mossi da finalità univoche e condivise.

A questo punto si può dire che il lungo processo di trasferimento di funzioni amministrative e risorse, materiali e umane, dallo Stato alle Autonomie locali ha profondamente modificato il contenuto e l'ampiezza dei poteri e dei mezzi finanziari dei diversi livelli di governo territoriale. Le Regioni ordinarie assumono un grado di autonomia istituzionale non facilmente compatibile con le norme della Costituzione che stabiliscono limitazioni e forme di controllo statale alla loro potestà legislativa ed esecutiva: da qui la necessità di dare alla riforma amministrativa quella che è stata definita una "*copertura a livello costituzionale*". A questo proposito il Parlamento approva la legge costituzionale n. 1 del 1999 "*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*" che stabilisce l'elezione diretta del Presidente della Regione e attribuisce ai Consigli regionali una potestà statutaria non più soggetta al controllo dello Stato. La riforma degli Statuti regionali s'inserisce nel percorso di riforme istituzionali iniziato col decentramento amministrativo; i nuovi Statuti regionali devono fissare i "*Principi fondamentali*" e le norme di organizzazione e di funzionamento delle istituzioni regionali in conformità alle nuove funzioni e ai poteri a esse attribuiti.

La quarta fase: lavori in corso (gli anni dal 2001 al 2010).

Agli inizi del primo decennio del nuovo millennio le Regioni appaiono un Ente che ha capacità e strumenti per assumere decisioni e governare ma hanno limitate competenze, vale a dire che le materie su cui possono esercitare il potere decisionale sono ancora quelle (poche) elencate all'articolo 117 della Costituzione. Gran parte dei partiti e diversi movimenti politici e di opinione sono favorevoli ad ampliare le competenze legislative delle Regioni. Per dare risposta a rivendicazioni e proposte si arriverà all'approvazione di una legge costituzionale che apporta rilevanti modifiche agli articoli compresi nel Titolo V, parte II, della Costituzione che portano un rafforzamento del ruolo e delle competenze delle Regioni nell'ambito di un rinnovato e ampliato decentramento.

Si tratta della legge costituzionale n. 3 del 2001 che modifica gli articoli compresi nel titolo V, della parte II, della Costituzione. A questo riguardo, in particolare: 1) sono rafforzate e ampliate le competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario (articolo 117 della Costituzione); 2) è introdotto il "principio di sussidiarietà" che prescrive di assegnare le funzioni amministrative al livello di governo più vicino ai cittadini (comma 1 dell'articolo 118 della Costituzione); tale istituto, già ampiamente in uso nell'Unione Europea, risponde alle finalità democratiche di trasparenza e di reale controllo degli elettori sull'opera delle amministrazioni locali.

Sul finire del decennio il governo ha incominciato a dare attuazione alle disposizioni costituzionali: i lavori sono in corso; è stata già approvata la legge n. 42 del 2009 "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*" e diversi decreti applicativi.