

## PERCORSO ENTI LOCALI

# Il regionalismo italiano

## Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione analizzeremo il regionalismo italiano.

In particolare tratteremo:

- l'origine delle Regioni
- la riforma del Titolo V della Costituzione
- e il potere sostitutivo dello Stato

Cominciamo.

## L'origine delle Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione

Le prime spinte regionaliste nascono in Italia già nel periodo in cui fu proclamata l'Unità e la costituzione del Regno d'Italia (1861).

L'idea di decentramento amministrativo, legato alla costituzione delle Regioni, venne tuttavia accantonata per molti anni, prevalendo l'opzione di un sistema amministrativo centralizzato.

Infatti, solo dopo la seconda guerra mondiale si rianimarono le esigenze separatiste e di decentramento, soprattutto nelle isole e nelle Regioni di confine, principalmente per ragioni di tipo storico-geografico. Risale, infatti, proprio agli anni successivi alla seconda guerra mondiale la costituzione delle Regioni a statuto speciale.

La Costituzione, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, ha confermato l'assetto che si era venuto a definire "in via di fatto" e, all'art. 116 ha stabilito 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"*.

Le Regioni **a statuto speciale**, quindi, sono:

- la Sicilia, il cui statuto è stato approvato con Regio Decreto n. 455 del 15 maggio 1946, convertito poi con la Legge costituzionale n. 2 del 26 febbraio 1948
- la Sardegna, il cui statuto è stato approvato con la Legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948
- la Valle d'Aosta, il cui statuto è stato approvato con la Legge costituzionale n. 4 del 26 febbraio 1948
- il Trentino-Alto Adige, il cui statuto è stato approvato con la Legge costituzionale n. 5 del 26 febbraio 1948
- e ultima, in ordine di tempo, il Friuli-Venezia Giulia, il cui statuto è stato approvato con la Legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963

Per quanto riguarda le Regioni **a statuto ordinario**, l'iter costitutivo è stato più lento.

Già la Costituzione del 1948 prevedeva la creazione di 14 Regioni a statuto ordinario, divenute poi 15 nel 1963, con la separazione tra Abruzzo e Molise. Ma la nascita vera e propria delle Regioni a statuto ordinario è avvenuta solo nel 1970, con lo svolgimento delle prime elezioni per indire i Consigli regionali.

A seguito della formazione delle Regioni, ci si è trovati a dover stabilire quali fossero i poteri attribuiti a questi “nuovi” Enti.

In origine, prima della c.d. Riforma del Titolo V, avvenuta nel 2001, che analizzeremo tra poco, le funzioni erano così ripartite:

- le **funzioni legislative** delle Regioni erano di competenza concorrente con lo Stato. Nella Costituzione era previsto un elenco di materie su cui le Regioni avevano potestà legislativa, esercitabile però nei limiti stabiliti con legge dello Stato. Alle Regioni a statuto speciale, invece, era riconosciuta piena potestà legislativa nelle materie indicate negli statuti regionali
- Per quanto riguarda le **funzioni amministrative**, vigeva originariamente il “**principio del parallelismo**”, ossia le Regioni avevano funzioni amministrative nelle stesse materie su cui avevano potestà legislativa e su materie di interesse esclusivamente locale
- Infine, sempre prima della Riforma del Titolo V, le Regioni avevano **autonomia finanziaria** nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica

Si comprende quindi che la concezione originaria delle funzioni attribuite alle Regioni fosse imperniata sul **principio dello Stato Unitario** e sulla supremazia statale.

Ciò era evidente anche nella formulazione del previgente art. 114, in cui si faceva sostanzialmente coincidere “la Repubblica” con “lo Stato” e, nella specie, l’art. 114 prevedeva che “*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*”: “lo Stato” non veniva menzionato perché coincideva quindi con “la Repubblica”.

Tale formulazione è cambiata con **la Riforma del Titolo V della Costituzione**, avvenuta con la Legge costituzionale n. 3/2001.

Innanzitutto chiariamo cos’è il “Titolo V” e in cosa sono consistite le modifiche del 2001.

Per rispondere alla prima domanda, il Titolo V è una parte della Costituzione dedicata a “*le Regioni, le Province, i Comuni*”.

Le modifiche apportate al Titolo V sono state molto importanti perché hanno segnato il passaggio dalla concezione “accentratrice” dei poteri in capo allo Stato ad un ordinamento maggiormente regionalista e autonomista.

La Legge costituzionale del 18 novembre 2001, n. 3 è stata preceduta da due interventi, che convergevano nello stesso senso:

- la Legge costituzionale n. 1/1999, che ha previsto, in particolare, l’elezione diretta del Presidente della giunta regionale e l’autonomia statutaria
- la Legge costituzionale n. 2/2001 sulla elezione diretta del Presidente delle Regioni a statuto speciale

Il culmine si è avuto, come detto, con la riforma del 2001 tesa a costituire la c.d. “Repubblica delle autonomie”, basata su un riparto di funzioni legislative e amministrative articolato su più livelli territoriali – autonomi – di governo.

Le novità più rilevanti in relazione alle **funzioni legislative** interessano l’art. 117 della Costituzione e sono:

- l’ampliamento delle competenze legislative delle Regioni in materie che prima erano disciplinate dalla legge dello Stato
- l’equiparazione delle leggi regionali alle leggi statali e il rispetto dei medesimi limiti, imposti dalla Costituzione, dall’ordinamento eurounitario e dagli obblighi internazionali
- l’elencazione delle materie di competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato

- l'elencazione delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni (nella quali il legislatore statale fissa dei principi "guida", ma la potestà legislativa spetta alle Regioni)
- la norma di chiusura che prevede che per tutte le materie non espressamente elencate all'art. 117 della Costituzione, la competenza spetti alle Regioni

Con riferimento alle **funzioni amministrative**, si abbandona il principio del parallelismo (per cui le funzioni amministrative delle Regioni erano circoscritte alle stesse materie su cui avevano potestà legislativa).

L'art. 118 della Costituzione ora stabilisce 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. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze"*.

I Comuni sono, quindi, il primo riferimento per l'esercizio delle funzioni amministrative.

Tali funzioni sono svolte nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza.

- Secondo il **principio di sussidiarietà** lo svolgimento delle funzioni pubbliche deve essere svolto al livello più vicino al cittadino. Solo quando lo svolgimento delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi, allora tali funzioni dovranno essere attratte dal livello territorialmente superiore (sussidiarietà *in senso verticale*). Ad esempio, se un Comune non ha i mezzi adeguati per esercitare una determinata funzione, allora tale funzione dovrà essere esercitata dalla Provincia o dalla Città Metropolitana
- Il **principio di differenziazione** prevede che per individuare l'Ente competente per una determinata funzione, si devono considerare le caratteristiche strutturali e territoriali dei diversi Enti
- Il **principio di adeguatezza** prevede che l'Ente competente per determinate funzioni amministrative deve avere una idoneità organizzativa tale da garantire l'esercizio delle funzioni stesse

È doveroso specificare che quanto abbiamo esaminato fino ad ora vale per le Regioni a statuto ordinario.

Infatti, la disciplina del nuovo Titolo V si applica alle Regioni a statuto speciale **per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite con i relativi statuti regionali**.

Resta inteso che, come ben sappiamo, l'Italia non è uno stato federale e l'unitarietà dello Stato rimane un principio molto forte.

Dopo questa analisi generale sul regionalismo e sull'evoluzione del nostro ordinamento sul punto, passiamo infine ad esaminare il potere sostitutivo dello Stato.

## Il potere sostitutivo dello Stato

L'art. 120 della Costituzione stabilisce che il **Governò può sostituirsi** a organi delle Regioni, delle Città Metropolitane, delle Province e dei Comuni nei seguenti casi:

- mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria
- pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica
- quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica
- per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali

Il potere sostitutivo deve in ogni caso essere esercitato nel rispetto del **principio di sussidiarietà** e del **principio di leale collaborazione** con l'Ente che è risultato incapace di esercitare la funzione avocata dallo Stato.

Il potere sostitutivo può essere esercitato nelle seguenti modalità:

- Il Governo, anche su iniziativa delle Regioni o degli Enti Locali, assegna all'Ente interessato un **congruo termine** per adottare i provvedimenti dovuti o necessari
- decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, **ovvero nomina un apposito commissario**
- nei casi di **assoluta urgenza**, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli Enti Locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame
- i provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite

La Corte Costituzionale ha interpretato l'art. 120 della Costituzione anche in favore delle Regioni, stabilendo che le Regioni possano esercitare un potere sostitutivo nei confronti degli Enti Locali, sempre, tuttavia, nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

## Conclusioni

La nostra lezione finisce qui.

Abbiamo quindi visto:

- l'origine delle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale
- la riforma del Titolo V della Costituzione
- e il potere sostitutivo dello Stato

Vi ringrazio per l'attenzione.