



Egresi Katalin egyetemi docens,

Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar

Érvek és ellenérvek a régiókkal kapcsolatban az olasz alkotmányozás folyamatában*

„A szabadság egyik legfontosabb garanciája egy adott helyi közösség öngazgatásában áll. A regionális sajátosságok figyelembevételével felállított intézmények, továbbá a régiók közötti egyensúly biztosítását figyelembe vevő alkotmány képes a társadalom helyi érdekeit megfelelő mértékben biztosítani.”

(Costantino Mortati)

I. Bevezetés

Olaszország több évszázadig tartó jogi és politikai partikularizmust követően 1861-ben érkezett el az állam területi egységének megvalósításához. Ez közjogi értelemben azt jelentette, hogy a Stauto Albertino hatályát az egész ország területére kiterjesztették, amely rendkívül kevés figyelmet szentelt az állam területi alapegységei alkotmányos meghatározásának. Ezt követően az 1920-as években kiépülő fasiszta állam a totális állam mítosza következtében a területi autonómia problémáját egész egyszerűen „likvidálta”.

A történelmi tapasztalatok fényében joggal vetődik fel a kérdés, hogy a II. világháború utáni intenzív alkotmányozási folyamatban hogyan foglaltak állást az egyes politikai pártok és a mögöttük folyó bizottsági munkákban a közjog területén meghatározó szerepet játszó jogtudósok az államnak a területhez való viszonya kérdésében – unitárius vagy föderatív államszerkezet – valamint az állami szervek kompetencia megosztásában a központi hatalom és a helyi hatalom szervei között, azaz a centralizáció és a decentralizáció tárgyában.

Az igen termékeny, komoly érveket és ellenérveket megfogalmazó bizottsági vélemények elemzése nézetem szerint jelentős mértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy megértsük a modern olasz politikai és közjogi rendszer egyik legnagyobb dilemmáját, a regionalizmust, annál is inkább, mert a köztársasági olasz alkotmány 1948. január 1-i hatálybalépésével ez a probléma számos esetben napirendre került és végül az ezredforduló éveiben jelentős alkotmánymódosításhoz vezetett. Így a ma hatályban lévő alkotmányos rendelkezések igen hosszú „alkotmányozási folyamat” részének tekinthetők.

* A tanulmány a TÁMOP: 4/1.1/A-10/1. KONV- 2010-005 program alapján készült és részét képezi az alábbi monográfiámnak: „Az olasz alkotmány. Alkotmánytörténet, alkotmányelmélet, alkotmányos rendelkezések” Gondolat Kiadó, Bp. 2013.

II. Az állam területi tagozódásának dilemmái a nemzeti egység első évtizedeiben és a fasiszta államban (1861-1943)

Az itáliai félszigeten uralkodó közjogi és politikai széttagoltság az 1861-es nemzeti egység megteremtésével megszűnni látszott. Ugyanakkor az egység nem a „semmiből” jött létre, hiszen az 1840/50-es években, a Risorgimento mozgalmán belül különböző elképzelések láttak napvilágot. A katolikus-konzervatív szárny olyan neves gondolkodói, mint Rosmini¹ vagy Gioberti² az egységes olasz állam föderatív alapú létrehozását támogatta. Később viszont Cavour kormányának belügyminisztere, Minghetti az 1861-ben előterjesztett törvénytervezetben a régió létrehozásának gondolatát vetette fel. Ebben a miniszter a régiókat az ország földrajzi, gazdasági és társadalmi különbségei figyelembevételével alakította volna ki az ország harmonikus-rendezett fejlődése érdekében. Minghetti tehát azon az állásponton volt, hogy a régiók létrehozása kifejezetten segíti az állam területi egységének megvalósítását. A javaslat azonban a parlamenti szavazáson megbukott, így nem emelkedett törvényerőre. Sőt, a Statuto Albertino hatályának kiterjesztésével a kérdés lekerült a napirendről. A XIX. századi ún. *unitárius állam* eszméjének elfogadásával a frissen létrehozott politikai és közjogi egységben az alkotmányos karta csupán az államigazgatás községi és megyei szintjéről tett említést az általános rendelkezések között, amennyiben megállapította, hogy e két szint intézményeit és kerületeit, továbbá a községi szintű rendfenntartást is törvény szabályozza.³ Ez persze nem jelentette azt, hogy a közjogi normák mögött álló politikai elképzelések egységesek lettek volna.

Az I. világháborúig tartó korszakot nyugodtan jellemezhetjük a regionalizmus és regionalizmus ellenesség harcaként, amelyben az előbbieket a Minghetti által megfogalmazott különbségek és harmonikus fejlődés elvei miatt támogatták, az utóbbiak pedig hevesen elleneztek, mert a nagy fáradtsággal létrehozott nemzeti egység megbontását látták benne.⁴

Természetesen a nemzeti egység első éveiben meg kellett teremteni a modern állami közigazgatás szervi oldalát. Az 1865. évi 2248. számú törvény a helyi szintű állami hatalom képviselőit a prefektus /prefetto/ és a polgármester /sindaco/ tisztségeiben jelölte meg. A prefektus a belügyminiszter bizalmi embereként az állami közigazgatás teljes jogkörű helyi képviselője volt, míg a polgármester egy kettős jellemvonással rendelkező tisztségként fogható fel, amennyiben egyfelől a hierarchikusan szervezett közigazgatási gépezet utolsó lépcsőfoka volt, másfelől a helyi közösség képviselője.⁵ Ez utóbbi motívumot az 1888-as Crispi miniszterelnök nevéhez fűződő törvény tovább erősítette azzal, hogy egyrészt a helyi

¹ Rosmini, Antonio Serbati (1797 Rovereto – 1855 Stresa), itáliai filozófus. A Szent Ágoston-i tanítások alapján, annak követőjeként a kanti transzcendentális filozófia egyik újraértelmezőjének tekinthető. Filozófiai munkássága mellett az 1848-as forradalmi hullámban alkotmánytervet dolgozott ki Itália számára. Fő művei: Új tanulmány az ideák eredetéről (1830), Politikai filozófia (1839), Jogfilozófia (1841-1845). In: Finelli, Roberto – Papa, Franca–Montanari, Marcello–Cascione, Giuseppe (szerk.) *Le libertà dei moderni. Filosofie e teorie politiche della modernità 1789-1989. Dalla rivoluzione francese alla caduta del muro Berlino*, Ligouri Kiadó, Nápoly, 2003. 200. o.

² Gioberti, Vincenzo: (1801 Torino – 1852 Párizs), itáliai filozófus és a Risorgimento mozgalmának egyik meghatározó képviselője. 1834-1845 között száműzetésben élt Párizsban és Brüsszelben. Itáliai visszatérését követően a „Szárdíniai Királyság Tanácsának Elnöke” lett 1848-1849 között. Fő művei: Az itáliaiak morális és polgári elsőbbségéről (1843) és az Itália polgári megújulásáról (1851). In: *Le libertà dei moderni*: uo. 200.o.

³ Az erre vonatkozó rendelkezések a Statuto Albertino 74. és 76. cikkeiben találhatók:

74.§: „A községi és megyei intézményeket, illetve a községek és megyék kerületeit törvény szabályozza,

76.§: „A községi milícia a törvény által meghatározott alapokon jön létre.” In: *La costituzione explicata. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*, IX. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010. 393. o.

⁴ *Diritto Regionale*, XV. kiadás, dott.ssa Alessandra Pedaci (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2011. 9. o.

⁵ *Diritto degli Enti Locali*, dott.sse Giovanna Basile-Anna Cacace (szerk.), XIX. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010. 7. o.

választásokat az országos politikai választások rangjára emelte, a polgármesteri tisztség betöltését pedig választásokhoz kötötte. A századforduló környékére kialakult a megyei szintű kormány intézménye /giunta provinciale amministrativa/, amely a prefektus által elnökölt testületként a községi szintű szervek ellenőrzésével az állami hatalom helyi bázisának tekinthető. Giovanni Giolitti hosszú, másfél évtizedes kormányzása a helyi szolgáltatások állami megszervezésén keresztül a decentralizáció minden lehetőségét elvetette, amely az I. világháború előtti utolsó törvényben is világosan visszatükröződött. Az 1915. évi 148. törvény helyi szinten a 1. polgármestert, 2. a végrehajtó hatalom letéteményeseként működő kabinetet, 3. és a helyi jogalkotó hatáskörrel rendelkező tanácsot rögzítette. Fontos jogtörténeti adalék, hogy a fasiszmus hatalomra jutása előtt egy kisebb, 1921-es törvény már rendelkezett Trentino-Alto Adige, és Venezia Giulia területén létrehozandó regionális autonómiáról, ám ez a háború utáni olasz annexió következményének tekinthető, hiszen ezeket a területeket az olasz állam 1919-ben kapta meg, viszont a nyelvi kisebbségek nagy száma miatt a kormány komolyan tartott attól, hogy a két terület az elszakadás mellett fog dönteni.

A fasiszmus két világháború közötti időszaka az államközpontúság eszméjén, illetve politikai és közjogi gyakorlatán keresztül, majd az 1920-as évek végétől egyre erősödő hódító, expanzív és kolonizációs célú külpolitikája következtében nem túrt el semmilyen területi decentralizációs törekvést, ami az 1925. évi 1949. számú jogszabályból világosan kiolvasható. Ez a törvény Róma városára vonatkozóan felállította a kormányzóság /governatorato/ intézményét, amely a királyi rendelettel kinevezett, jogalkotó és közigazgatási hatáskörrel rendelkező kormányzóból és kormányzó-helyettesből álló szerv volt, illetve a belügyminiszter által javasolt, majd királyi rendelettel kinevezett tizenkét tagú tanácsadó testületben öltött testet. Ezt követően az 1926. évi 237. sz. törvényben az ötezer fő alatti lakossal rendelkező települések három szervét (a polgármestert, a kabinetet és a tanácsot) egyetlen szervbe olvasztották. Ezt az ún. *podestà-rendszer*, amelyben a királyi rendelettel öt évre kinevezett személy a megyei szinten neki alárendelt tanácsadó testülettel a végrehajtó hatalom teljes jogú képviselőjévé vált. A *podestà*, amely a fasiszmus egyik „szimbóluma” volt, minden községben létrehozták, ám a lakosság számától függően több helyettessel is rendelkezett.

III. Az alkotmányozás sodrában (1946-1947)

A II. világháborút követő években az új alkotmány egyik legfontosabb közjogi problémáját az állam területi tagozódásának újragondolásában jelölhetjük meg. Természetesnek tűnt, hogy a fasiszta diktatúra által életre hívott, a központi hatalomtól függő helyi „hatalmasságok” helyett az alkotmány szintjén újra rendezni kell az állam területi beosztását és az állami hatalom területi szintű megosztásának kérdéseit, mindezt azonban a demokratikus politikai rendszer keretei között, segítve az állampolgár helyi szintű képviselőjének megvalósítását, illetve a közigazgatás működésének szakszerű megszervezését.

Az 1948-as alkotmány alkotóinak egyfelől arról kellett dönteni, hogy az állam unitárius vagy föderatív szerkezetű legyen. Az alkotmányozó atyák egyértelműen az unitárius állam gondolatát támogatták. Ez jutott kifejezésre az ország egysége és oszthatatlansága elvben, amely az alkotmány alapelvei között 5. cikkben található. Az Ambrosini⁶ által vezetett, régiók létrehozására irányuló bizottságban ugyanakkor komoly vita bontakozott ki arról, hogy az

⁶ Ambrosini, Gaspare (1886-1985): jogász-politikus-jogtudós, a palermói egyetem alkotmányjog professzora, majd a II. világháború után a római egyetemen tanít. A kereszténydemokrata párt képviselőjeként aktív szerepet játszott az Alkotmányozó Gyűlés munkájában, 1948-53 között parlamenti képviselő, 1955-től alkotmánybíró, majd 1962-67 között az Alkotmánybíróság elnöke. In. *Dizionario Biografico degli Italiani*. Treccani, il portale del sapere. <http://www.treccani.it>, (2013. május 13.)

állami hatalom területi alapú decentralizációja milyen szinteken és mely szerveken keresztül valósuljon meg. Itt kellett arról dönteni, hogy a régió az állam területéhez viszonyítva milyen jellemvonásokkal bírjon. Costantino Mortati⁷ feljegyzései alapján az albizottsági munka folyamatában a következő álláspontok bontakoztak ki. Az 1946. július 29-i ülésén maga Mortati a decentralizáció elvét a régiók megvalósításának gondolatával összekötve az alábbiak szerint érvelt:

1. a közigazgatás helyi érdekek figyelembevételével történő megszervezése és decentralizálása kettős célt szolgál: az állampolgárok politikai nevelését és a helyi igények kielégítését.
2. a szabadság egyik legfontosabb garanciája egy adott helyi közösség öngazgatásában áll.
3. a regionális sajátosságok figyelembevételével felállított intézmények, továbbá a régiók közötti egyensúly biztosítását figyelembe vevő alkotmány képes a társadalom helyi érdekeit lényegi értelemben megfelelően biztosítani.

Mortati szerint ezek a motívumok Olaszország politikatörténetéből világosan kiolvashatóak!⁸ A kereszténydemokrata képviselő itt az itáliai félsziget északi és déli része közötti gazdasági és társadalmi különbségek meglétére gondolhatott. Határozottan támogatta egy valódi regionális autonómia alkotmány által garantált megvalósítását. Sőt, sürgette az autonómia biztosítását szolgáló eszközök alkotmányba foglalását, pl. a régiók közötti hatásköri összeütközések feloldására illetékes bírói szervezet felállítását, az önkormányzathoz szükséges és elégséges pénzügyi autonómia biztosítását, vagy az állam központi szervei irányából érkező külső kontroll csökkentését. Ez utóbbi nézete szerint azt jelentette volna, hogy a helyi szervek által kibocsátott jogi aktusok legitimitásának vizsgálatát az adott szerven belül egy másik – felsőbb – szinten kellene orvosolni az államhatalom központi – külső – szervével szemben, s lehetőséget kell adni a népnek arra, hogy a kontroll részévé válhasson pl. népi akciók, népi kezdeményezések révén. Határozottan ellenezte nemcsak az állami centralizációt, hanem a regionális szintű központosítást, mivel ez nézete szerint az állami bürokrácia veszélyes túlbujánzását vonta volna maga után, amitől joggal tarthatott a fasiszta podestà rendszer helyi szinten érvényesített teljhatalma miatt. Ez azt jelentette, hogy Mortati a régióin belül is a további területi tagozódást sürgette, illetve a területi szintű szervek irányában is a decentralizáció elkötelezett híve volt. E tekintetben a város és megye szintjén érvényesülő autonómia gondolata mellett a későbbi üléseken is kiállt, a hatáskörök pontos rögzítésének az elvével. Joggal vetődhet fel a kérdés, hogy Mortati mit „hagyott volna” az állam kizárólagos hatáskörében? Ide tartozott a gazdaságpolitika nemzeti céljainak kialakítása a gazdasági tervezés folyamatát tekintve.

Álláspontjával szemben számos ellentét, az állam unitárius voltát erősítő törekvések álltak. Bozzi a régiók opcionális megvalósítását támogatta az állami hatalom strukturális egységének a biztosításával.⁹

⁷Mortati, Costantino (1891 Corigliano Calabro /Cosenza/ – 1985 /Róma/) a közjog és összehasonlító alkotmányjog professzora több itáliai egyetemen – Macerata, Messina, Nápoly –, majd 1955-től a római Sapienza Egyetem tanára. Kereszténydemokrata politikus, az Alkotmányozó Gyűlés és a 75. bizottságának tagja, 1960-72 között az olasz Alkotmánybíróság bíróját, ahol 1962-ben helyettes elnökké választották. In. Lanchester, Fulco: *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*. Laterza Kiadó, Róma-Bari, 2004. 978-98.o.

⁸Mortati, Costantino: *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*. Raccolti scritti. I. kötet, Giuffrè Kiadó, Milánó, 1972. 873-874. o.

⁹Bozzi, Aldo (1909 Róma-): a római Sapienza Egyetemen szerzett jogi diplomát. 24 éves korától a bíróságon dolgozott, amit a harmincas éveiben az államtanácsosi kinevezés követett. 1946-ban az Alkotmányozó Gyűlés tagjaként, liberális politikusként vesz részt az alkotmányos karta megszövegezésében. 1952-60 között először a községi tanács, majd Róma tartományi tanácsának tagja. 1953-87 között a liberálisok színeiben parlamenti képviselő. A liberális párt 1987-ben köztársasági elnöki tisztségre jelölte, de ezt a tisztséget nem nyert el.

Ezt követően, az 1946. szeptember 14-i újabb albizottsági ülésen már a regionális decentralizáció egyes, konkrét elemeinek megfogalmazása következett. Az ülésen egyfelől elfogadták azt az elképzelést, hogy helyi szintű szervek számára pontosan körvonalazni kell az intézményi decentralizáció, továbbá a gazdasági önállóság határait. Ennek érdekében Einaudi – köztársasági elnök – a régiók határainak rögzítését sürgette. Itt vetődött fel az a gondolat is, hogy a régiókat meg kellene jeleníteni a törvényhozás egyik kamarájában. Érdekes, a jövőbe mutató elv volt a régiók fokozatos megszervezésének a gondolata, amit a bizottság azért fogadott el, mert nem látta megvalósíthatónak azonnal a területi szervek és az állami feladatok összehangolását. Ez az álláspont később a gyakorlatban valóban érvényesült, mert a régiók megszervezése az 1970-es évekig valóban váratott magára.

Az 1947. január 17-i ülésen ugyanakkor a regionális különbségek kerültek napirendre. A bizottság egyik tagja Laconi¹⁰ különbséget tett valódi és un. művi – mesterségesen – kialakított régiók között. Az előbbire hozta fel példaként a szigeteket, mint Szicíliát, Szardíniát, vagy a többnyelvű területeket, míg az utóbbira az itáliai – félsziget túlnyomó részét, ahol a regionális határok kialakítása inkább jogalkotói szándék következménye. Az utóbbiak esetében nem támogatta a regionális rendszer kiépítését abból az indokból, hogy a törvényhozó hatalom kizárólagos állami szerepe szempontjából a regionális szintű jogalkotás ezt az egységet bontaná meg. Laconi például azzal érvelt, hogy a regionális szervekre telepített jogalkotásnak egyenes következménye lenne a föderatív államszerkezet létrehozása, amely anarchiát eredményezne és az állam unitárius karakterét veszélyeztetné.¹¹ Togliatti a kommunista párt politikusa a déli területek – Mezzogiorno – vonatkozásában látta a regionális elv gyakorlati kivitelezését lehetetlennek a gazdasági és társadalmi elmaradottság miatt.¹² Mortati az ellentétes álláspontokkal szemben a decentralizáció szükségességét hangsúlyozta és sürgette a törvényhozás helyi szintű megvalósítását a különböző régiók strukturális különbségeinek összeegyeztetésével. A calabriai alkotmányjogász elgondolása mellett szolt az az érv is, hogy a helyi szintű autonómia valóban előmozdíthatja az állampolgárok közügyek iránti érdeklődését, amely bármely politikai szabadságjog aktív gyakorlásának az alapja. *Ez a szemlélet annyiban érvényesült, hogy az autonómia helyi szintű megvalósításának elvét az alkotmányelmélet a következő évtizedekben összekötötte a társadalmi méltóság és a pluralizmus alapelveivel.* Amennyiben a törvényhozás helyi formáiban a társadalom tagjai vesznek részt a képviselőség elvének az érvényesülésével, vagy éppen közvetlen hatalomgyakorlás formájában, akkor az az egyén önkibontakozása, személyiségének fejlődése megy végbe. Az egyén ugyanis az alkotmányozók szándéka szerint nem csupán individuum,

Életrajzi adatait lsd. részletesebben: In. *Dizionario Biografico degli Italiani*. Treccani, il portale del sapere, <http://www.treccani.it>, (2013. május 13), továbbá a régiókkal kapcsolatos álláspontját lsd. Részletesebben In. Mortati, Costantino uo. 873. o.

¹⁰ Laconi, Renzo (1916-1967): a Cagliari Egyetemen tanult filozófiát, majd a fasizmus időszakában Firenzében tanári állása mellett, rokonszenvezve a kommunista eszmével 1942-ben csatlakozott az Olasz Kommunista Párthoz. Sassari-ba visszatérve 1944-től a helyi felszabadítási bizottság tagja volt, aktívan részt vett a baloldali párt életében, ahol a regionális autonómia kérdésében osztotta a pártvezetés álláspontját. Ennek egyik legfontosabb állomása az 1945. december 29 - 1946. január 5-e között Rómában megrendezett nemzeti kongresszus volt, ahol a Togliatti vezette párt az állam föderatív megszervezését elutasító határozatában, csak Szardínia és Szicília szigeteire vonatkozóan fogadta el a regionális autonómia megvalósítását. *A pártkongresszus ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az autonómia nem önérték, hanem e radikális gazdasági és társadalmi átalakulás eszköze, amelynek kezdőlépése a mezőgazdasági reform kell, hogy legyen.* Laconi nagy szerepet játszott abban, hogy az Alkotmányozó Gyűlés által elfogadott szardíniai statútumban viszont megjelenjen az állam és régió közötti egyenjogúság elve. Az alkotmány hatálybalépését követő időszakban a kommunista párt parlamenti képviselőjeként a regionális autonómia gondolata mellett állt ki. In. *Dizionario Biografico degli Italiani*. Treccani, il portale del sapere, <http://www.treccani.it> (2013. május 13)

¹¹ Mortati, Costantino: uo 880. o.

¹² Uo. 881. o.

hanem a társadalmi közösség/csoport tagjai és így a helyi közösségi tagja, amely önmegvalósításának fontos pillére.

A fasizmus több mint két évtizedes államközpontúsága miatt elengedhetetlen volt a területi autonómia a demokratikus politikai rendszer kiépítése szempontjából. Nem véletlenül látta ebben Mortati a demokrácia egyik legnagyobb biztosítékát. A pluralizmussal való kapcsolat pedig az állami hatalom helyi szintű megosztásának olvasataként jelent meg és a hatalmi központok sokféleségét jelentette az állami terület vonatkozásában.

IV. Az alkotmány hatálybalépését követő politikai valóság néhány jellemvonása (1948-2001)

Az albizottsági vitákat követően az alkotmány szövegének elfogadása és hatálybalépése még nem biztosította a régiók és egyéb helyi autonómiák kialakításának szándékát. Az alkotmány ötödik paragrafusában¹³ ugyan együtt jelent meg az ország egységének és oszthatatlanságának elve a helyi autonómiák előmozdításának a feladatával és a közigazgatási decentralizáció elvével, ám a II. világháború utáni kormányokat inkább az állam szétszakadásától, a szeparatista tendenciáktól való félelem jellemezte. Nem véletlenül hívja az olasz alkotmányjog az ezt követő évtizedeket (1948-1970) a *régiók nélküli regionalizmus* korának.¹⁴ Az alkotmányba ugyan bekerültek az egyes területi egységek, de az állam és a régió viszonya egyértelműen az unitárius állam iránti elkötelezettségről tanúskodott. A központi és a helyi közigazgatás régiók nélkül szerveződött meg. Kizárólag a speciális jogállású régiók, a szigetek és a nyelvi kisebbségeket is tartalmazó északi hegyvidéki régiók alakultak meg a szeparatizmus elkerülése miatt az 1948. február 26-i 2. 3. 4. és 5. számú alkotmányos törvénnyel. A kereszténydemokrata kormány magatartása mögött álló közjogi doktrína abban foglalható össze, hogy amíg a települési – helyi szint elsődleges közösségi formának számított, a régió csupán „közvetítő jellegű entitás” volt az állam és a település között, ennek megvalósítása nem sürgető szükséglet.

Az alkotmány eredeti rendelkezéseit tekintve az ország területét a községek, a tartományok és a régiók képezték, a regionális szint alatt álló közigazgatási egységek közvetlenül állami irányítás alatt álltak. A régiók törvényhozási jogkörére a saját és kizárólagos kompetenciáik hiányával írható le. A regionális törvényhozás kereteit a nemzeti érdek, más régiók érdekei és az állam által kötött nemzetközi szerződések képezték. Az állam minden területen törvényességi kontrollt gyakorolt, ami a gyakorlatban a kormány által delegált kormánybiztos személyében öltött testet. A közigazgatási feladatok ellátására vonatkozóan nem rendelkeztek pénzügyi autonómiával, így a központi költségvetésből kaptak meghatározott összeget a feladatok ellátásához. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az elmaradott déli területek jelentős állami szubvenciót kaptak, az 1950-es évek egyik legnagyobb kormányzati kezdeményezése a „Cassa per il Mezzogiorno” pénzügyi támogatást nyújtott a felzárkózáshoz. Ebből következően érthető, hogy a regionalitás teljes körű megvalósításának éppen a déli részek váltak a legnagyobb ellenzőivé, mivel ebben azt a törekvést látták, hogy az állam magára akarja hagyni az elmaradott területeket.

¹³ 5.§ Az egy és oszthatatlan Köztársaság elismeri és támogatja a helyi autonómiákat, az állami közszolgáltatás területén megvalósítja a legszélesebb igazgatási decentralizációt, jogalkotásának elveit és módszereit, az önkormányzatokat a decentralizáció igényeinek megfelelően alakítja. In. (Trócsányi László-Badó Attila szerk.) *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK-Kerszöv, Budapest 2005. 785. o. ill. olasz nyelvű változata vonatkozásában a *La costituzione esplicitata*. uo. 35.

¹⁴ Brucker Balázs: *Regionalizmus és európaizáció Olaszországban*. IDEA PROGRAM, Pécs, 2004. http://www.terport.hu/webfm_send/345 (2013. május 13.) 9. o.

Ugyanakkor már az 1948-as alkotmány tartalmazta a három legfontosabb szervet: 1. a regionális tanácsot, mint a törvényhozás szervét, 2. a regionális kabinetet, mint a végrehajtás szervét és 3. a kabinet elnökét, aki a régiót képviselő személy. Ezzel szemben a tartományok és községek kompetencia-megosztását és szerveit a dokumentum nem rögzítette.

Az 1948-as megoldásban az állam kompetenciájában maradt az új régiók létrehozása és a meglévő régiók határainak megváltoztatása. További jelentős hátrányt jelentett, hogy az Alkotmánybíróság működésében az első években tapasztalható egyoldalúan képviselt nemzeti érdek nem adott lehetőséget a regionalitás elvének érvényesülésére. Ugyancsak fontos megemlíteni, hogy ez az elve a kétkamarás törvényhozás egyik szervében sem jelent meg.

A változások előszelei az 1970-es évek elején váltak érezhetővé, amit kissé paradox elnevezéssel az „*együttműködésen alapuló koncentrált regionalizmus*” korának lehet nevezni. Ez azt jelentette, hogy egyrészt sor került a régiók megszervezésére, másrészt bevezették a munkaértekezletek rendszerét, ahol az állam és a régiók képviselői megvitathatták a törvényhozási és közigazgatási kérdéseket.¹⁵ Ezt követően alakult ki a kétkamarás bizottságok rendszere, amelyek közül az első - 1983-85 között működő - bizottság semmilyen érdemi előrelépést nem tudott felmutatni.

Igazi változást az 1980-as évek végén és 90-es évek elején zajló korrupciós botrányok felszínre kerülésével és az első köztársaság pártjainak bukásával párhuzamosan megélnéző ligák, mint pl. a Lombard Liga és a Velencei Liga színrelépése hozott, továbbá a második kétkamarás bizottság (1992-94) néhány előremutató javaslata. A ligák politikai színrelépése arra figyelmeztetett, hogy az első köztársaság pártjaiban uralkodóvá váló unitárius államkoncepció miatt sem a jobb, sem a baloldalon nem lehet változtatásokat elérni, nem volt esélye annak, hogy a politikai elit érdemi javaslatokat dolgozzon ki a régiók és az állam feladat-és kompetencia-megosztásának kérdésében. Ezeket a problémákat pontosan érzékelt a második, a jobboldali Ciriaco de Mita és a baloldali Camera Nilde Iotti által vezetett bizottság is, amely néhány előremutató jellemvonással bíró jogszabálytervet dolgozott ki. A bizottság résztvevői támogatták többek között a törvényhozási és közigazgatási kompetenciák állam-régiók közötti megosztását az 1948-as alkotmány szellemiségével szembeni formában, azaz az alkotmánynak az állam hatásköreit kell taxatíván rögzítenie, nem pedig a régiókéit. Ugyancsak fontos javaslatnak számított a régió döntési jogkörébe tartozó kormányzati és irányítási forma szabad megválasztásának az igénye.

Ezek a lépések világítottak rá arra, hogy a központi állami szervek helyi szinteken megvalósuló egyoldalú nyomása az északi területeknek és számos politikai erőnek már nem áll érdekében. A Berlusconi-kormányt támogató Északi Liga (Lega del Nord) egészen a föderalizmus gondolatáig jutott el, a kormányzás szempontjából azonban nélkülözhetővé vált, így 1996-97 számos törekvését a szeparatista akciókkal lehet azonosítani.¹⁶

V. A 2001-es alkotmányos reform következményei, az állam területi tagozódásának közjogi dilemmái

Radikális alkotmánymódosítást az 1990-es évek tervezeteinek függvényében a 2001-es esztendő hozott. Előzményeként említendő 1996/97-es Romano Prodi vezette baloldali kormány tevékenysége, amely a spanyol regionális minta alapján határozott lépést tett a közigazgatási föderalizmus irányába.¹⁷ A Massimo D'Alema vezetése alatt működő harmadik

¹⁵ Brucker Balázs: uo. 10. o.

¹⁶ Ilyen akciónak minősíthető 1996-ban a padániai terület elszakítása, a mantovai székhelyű Északi Parlament felállítása, vagy a padánai kormány felállítása. In Brucker Balázs: uo. 12. o.

¹⁷ Józsa Zoltán: *Regionalizmus és önkormányzatok*. Acta Universitatis Szegediensis, Szeged, 1999. 13. o.

kétkamarás bizottság számos az 1948 as alkotmányban rögzített alapelvhez képest új elvet fogalmazott meg.

1. az állami hatáskörök átruházása a régiókra és a helyi szintű közigazgatási szervekre,
2. a párhuzamosság elvének megszüntetése, azaz a régió ne csak azon ügyeket illetően rendelkezzen törvényhozási kompetenciával, amelyekre vonatkozóan rendelkezik közigazgatási hatáskörökkel is,
3. a régiók fölötti állami kontroll megszüntetése,
4. a régiók az uniós rendeleteket közvetlenül is végrehajthassák,
5. a régió ossza szét a közigazgatás helyi szintje között azon ügyeket, amelyek nem kifejezetten regionális jellegűek.

Az alkotmányreform 1999-ben ismét napirendre került. Ekkor már a regionális szervek választási szabályainak megváltoztatását sürgették. Ide tartoztak többek között az alábbi javaslatok:

1. a regionális kabinet elnökét amelyet korábban a regionális tanács választott, általános és közvetlen választás alapján lehessen megválasztani,
2. a regionális kabinet tagjait a regionális kabinet elnöke nevezze ki és hívja vissza
3. a régió alaptörvényének elfogadásához nem szükséges kormányzati jóváhagyás,
4. a regionális kabinet felosztható a regionális tanács bizalmatlansági indítványával is,
5. a régió saját kormányzati és működési formájáról autonóm módon dönthessen.¹⁸

Annak ellenére, hogy a tervezet a déli területek és a Nemzeti Szövetség (Alleanza Nazionale) nem támogatta a javaslatot, mégis sikerült elfogadtatni. Ezt követően a 2001-es alkotmányreform további erőteljes változásokat hozott. Főbb elvei tekintetében pl. a régiók törvényhozási jogkörének kibővítése, a régió képviselőinek állami szervekben való erőteljesebb megjelenítése, továbbá a pénzügyi autonómia elfogadása szerepelt a tervben. A reform elfogadásához tartozó alkotmányjogi adalék, hogy mivel a javaslattal nem sikerült megszerezni a törvényhozás egyik házában sem az alkotmány által megkövetelt 2/3-os többséget, ezért 2001 október 7-én népszavazással fogadták el.¹⁹

A népszavazással elfogadott alkotmányreform eredményeként megváltozott az alkotmány V. fejezete. (lsd. 1. számú melléklet). Az egyik legfontosabb változást az ország területi beosztása jelentette. A 114. cikk alapján ugyanis a köztársaság területe: községre /comune/, a tartományra /provincia/, nagyvárosra /città metropolitana/, régióra /regione/ és az államra /stato/ bontható. A korábbi „ripartizioni territoriali della Repubblica” kifejezéssel, amely a „köztársaság területi alapegységei”-nek felelt meg, az új normaszöveg már a „costruire” – alkotni – ígét alkalmazta és a köztársaság egyik részének tekinti az államot, amely így a többi területi egységgel került azonos megítélés alá. A szövegben végrehajtott módosítások az államnak a területéhez való kapcsolatát változtatták meg. A reform előtt az állam a köztársaság kizárólagos intézményi kivételése volt saját területén, most az új normaszöveg arra utal, hogy az állam egy entitás a többi területi entitás mellett. Ezt az értelmezési lehetőséget azonban az alkotmánybíróság kizárta. A 2003/ 274. sz. döntés értelmében az állam az egyetlen szuverén entitás, amely az alkotmány 5. §-ában található egység és oszthatatlanság elvéből vezethető le. Az alkotmányvédő testület jogértelmezése szerint ez a cikkely biztosítja a nemzeti politika egységének elvét /il principio di una politica nazionale unitaria/. Az állam, mint szuverén entitás a címzettje az alábbi jogköröknek: az alkotmányos revízió eljárásának lefolytatása, az alkotmányban meghatározott rendkívüli helyzetekkel összefüggő jogalkotói hatásköröknek, míg a törvényhozással kapcsolatos

¹⁸ Brucker Balázs: uo. 16-17.o.

¹⁹ A népszavazáson részt vevők aránya rendkívül alacsony volt (40,71%). A résztvevők 56,91%-a támogatta az alkotmánymódosítást, ami azt jelentette, hogy alig valamivel kevesebb, mint a fele nem értett egyet a régiók ilyen irányú továbbfejlesztésével kapcsolatban. In. Brucker Balázs: uo. 18. o.

funkciókat meghatározott feltételekkel a régiókkal együtt gyakorolja.²⁰ Ezt az álláspontot osztja az egyik meghatározó alkotmányjogi doktrína képviselője a genovai egyetem alkotmányjog professzora, Giancarlo Rolla, aki szerint az állam unitárius jellege az alábbi vonásokban foglalható össze:

- a Risorgimento által teremtett és elért politikai egység biztosításában
- a jogrendszer egésze szintjén, amely az ország területén hatályban lévő jogszabályokba foglalt közösen vallott értékrendszert jelenítik meg,
- az állami egység azon dimenziójában, amely alapján az állam területén minden állampolgárra egyformán vonatkozik az alkotmányban biztosított jogok élvezete és a szolidaritásból eredő kötelezettségek teljesítése.²¹

A területi beosztás mellett a 2001-es alkotmányos törvény alapján kikerült a korábbi normaszövegből a nemzeti érdek általános fogalma, továbbá újrendezték a 117. §-ban a hatásköri megosztás új szabályait is. Az alkotmányozó eredeti szándéka az volt, hogy taxatíván felsorolja a régiók hatásköreit, így a maradék kompetenciákat az államhoz csatolta. A reform után a jogalkotói megoldás ennek a helyzetnek a fordítottja. Az állam területi kompetenciái taxatíván felsoroltak, míg a régiók kapták meg a „maradék” kompetenciákat, azaz ami nem tartozik az állami központi szerveinek feladatkörébe, az mind a régió feladata. Így az új kihívások által generált új feladatok automatikusan a régiókhoz kerülnek.

Szintén fontos és új elemnek tekinthető a közigazgatási funkciók központi és helyi szintű megosztása, amely a 1. *szubszidiaritás*, a 2. *differenciálódás* és a 3. *megfelelés* elvein keresztül érvényesül. A szubszidiaritás elve alapján a közügyek intézése először az állampolgárokhoz legközelebb eső szinten jelenik meg, a felsőbb szintekre csak a helyi forrásokból és helyi szervek által meg nem oldott feladatok tartoznak. A differenciálódás elve alapján a feladatokat és hatásköröket kapó helyi szervek működésének alapja a különbségek (ezek lehetnek demográfiai, strukturális, szervezeti vagy területi jellegűek) figyelembe vétele, míg a megfelelés elve, mint új elv azt jelentette, hogy a helyi szintre telepített feladatokat a megvalósítandó cél és eredmény vonatkozásában a legmegfelelőbb szervezeti struktúrával kell biztosítani. A 2001-es változás értelmében megszűnt továbbá a helyi autonómiák regionális szintű kontrolljának korábbi rendszere. Sőt, az alkotmányos törvény hozta létre a helyi autonómiák tanácsait, mint jogalkotó szerveket.

Hogyan határozza meg a változások tükrében a közjogi szakirodalom az állam területi mivoltát? Ebben a vonatkozásban Roberto Bin és Giovanni Pitruzzella szerzőpáros alkotmányjogi tankönyvére támaszkodva az alábbi álláspont körvonalazható. Az alkotmányjogászok különbséget tesznek a föderatív állam és a regionális állam között. Milyen vonatkozásban?

1. A föderatív állam az írott és merev állami alkotmány és a saját alkotmánnyal rendelkező területi politikai entitások által meghatározott, az állam alkotmányából eredően a központi állam és a területi államok között hatásköröket megosztó jellegű állam, ahol a törvényhozásban a kétkamarás parlament egyik háza a tagállamokat jeleníti meg, illetve a tagállamok részt vesznek az alkotmány módosításában, amely formai szempontból lehet az egyik kamara részvételével lefolytatott eljárás, illetve az Alkotmánybíróság általi konfliktusfeloldás.

²⁰ Az Alkotmánybíróság megvizsgálva az alkotmány 114.§-ban felsorolt területi egységek egymáshoz való viszonyát arra a következtetésre jutott, hogy az állam és a többi területi egység a köztársaság jogrendszerének egésze tekintetében nincs azonos pozícióban. Az állam és az alkotmányban felsorolt területi egységek közötti különbség, abban áll, hogy az állam az 5.§-ban megfogalmazott egységből és oszthatatlanságból, a sent. 274/2003. Corte costituzionale, [http:// www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (2013. május 13)

²¹ *La costituzione esplicita*, uo. 36. o.

2. A regionális államban viszont az állam alkotmánya ismeri el a területi entitásokat, az alkotmány ruházza fel ezeket politikai autonómiával és biztosítja számukra a státútmalkotás jogát. Hiányzik továbbá a törvényhozásban a régiókat tükröző második kamara, a kompetenciák megosztása az állam és a területi politikai entitások alapján az állami alkotmányban történik, végül az Alkotmánybíróság az állam és a régió közötti konfliktus feloldásában a nemzeti érdeket juttatja érvényre bizonyos regionális kompetenciák elismerésével.²²

Ugyanakkor az alkotmányjog elméleti megközelítése és a valóság közötti határvonal nem ennyire éles. A föderális és regionális állam gyakorlata közötti különbség nehezen ábrázolható, a regionális állam ugyanis az olasz gyakorlatban számos föderatív elemmel bír. Ebből következően létezik egy másik, a fenn bemutatotthoz képest eltérő tipizálás.

Ez alapján különbség van 1. az unitárius állam, 2. az erős politikai decentralizáción alapuló állam és 3. a korlátozott politikai decentralizációt megvalósító állam között. Egy másik tipológia különbséget tesz 1. a duális föderalizmus és 2. a kooperatív föderalizmus között. Az előbbi jellemzője a liberális tapasztalat, amely alapján a föderatív állam és a tagállamok között erős, interferencia nélküli kompetencia-megoszlás figyelhető meg, míg az utóbbi esetében inkább a pluralista demokráciában jelen lévő közhatalmak feladatainak növekedésével járó kooperatív és összetett munkamegosztásról van szó a központi állam és a tagállamok (vagy régiók között).²³ Ezekben az esetekben az olasz állam inkább *a korlátozott decentralizációt* megvalósító állam, illetve *a kooperatív föderalizmus irányában* mozdult el a 2001-es alkotmánymódosítás óta.

V.1. Az állam és régió kapcsolatrendszere

A régiók vonatkozásában legfontosabb feladat a tipizálás és a területi entitás közjogi természetének megragadása.

A régióknak *két típusa* létezik:

1. a szigetektől és határ menti területektől álló *különleges státútummal* rendelkező: Szicília, Szardínia, Trentino-Alto Adige, Friuli–Venezia Giulia és Valle d’Aosta, illetve
2. a *15 rendes státútummal* bíró (Piemont, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toszkána, Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria). Ezen túlmenően az alkotmányban szerepel két autonóm tartomány: Trentino és Bolzano.

A státútumok jogi természeté közötti különbség abban áll, hogy a speciális státútumú öt régió alkotmányos törvényen alapuló autonómiában részesülnek, míg a rendes státútumú tizenöt régió esetében az alkotmány csak azt írja elő, hogy a régió kormányformáját, valamint szervezetének-működésének alapelveit az Alkotmánnyal összhangban kell tartani. Így különbség van a két típus autonómiája között. A speciális státútumú régiók alapokmánya az állam alkotmányos törvény által elfogadott státútum, míg a rendes státútumú régiók esetében az alapokmány regionális törvény.²⁴

A régió jogi természetét tekintve *alkotmányos jogállású, általános – politikai – célokkal rendelkező területi entitás*. Alkotmányos jogállása helyi és állami szinten egyaránt biztosított, mivel saját lokális szervein keresztül, illetve az alkotmányban meghatározott feltételek alapján az állam központi szerveiben is megjelenik. A terület a közjogi gondolkodás szerint egy olyan konstitutív elem, amely azt feltételezi, hogy egyfelől az adott régió saját szerveivel

²² Bin, Roberto-Pitruzzella, Giovanni: *Diritto costituzionale*, Giappichelli Kiadó, Torinó, 2010. 95-96. o.

²³ Uo. 96. o.

²⁴ Uo. 138. o.

meghatározott területén belül rendelkezik hatalommal, másfelől a régiók számának megváltoztatása is csak alkotmányos törvénnyel hajtható végre.²⁵

A statútumok tartalmi elemei szempontjából különbség van aközött, hogy mit szabályozhatnak, és mit nem. Ezt a különbséget az alábbi táblázat szemlélteti:

A regionális statútum szabályozási tárgykörei és a régiók statútuma által nem szabályozható kérdések

A regionális statútum szabályozási tárgykörei	A regionális statútum által nem szabályozható kérdések
<ol style="list-style-type: none"> 1. a regionális tanács elnökének megválasztása 2. a regionális kormánysszervek megbízatásának megszűnése az összeegyeztethetlenség kivételével 3. a regionális székhely megválasztása, amennyiben erről törvény nem rendelkezik 4. regionális kormánysszervek közötti kapcsolat: pl. a regionális tanács illetékessége, 5. a tanács tevékenységével kapcsolatos jogi aktusok: indítványok, interpellációk, kérdések, 6. a regionális kabinet kompetenciái és ennek szabályai, 7. a regionális programokkal foglalkozó szervek, ill. 8. regionális pénzügyek kérdésköre 	<ol style="list-style-type: none"> 1. a regionális szintű alkotmány által meghatározott kormánysszervek típusa és száma 2. az alkotmány 121.§-ában meghatározott funkciók megosztása 3. a választási rendszerre vonatkozó szabályok, pl. regionális kabinet elnökének és tisztviselőinek a választási szabályai. Ezzel összefüggésben a 2004. évi 165. törvény rögzítette a választhatóság feltételeit és az összeférhetlenségi szabályokat négy fontos motívummal kiegészítve a helyi szintű választási rendszert: <ul style="list-style-type: none"> • Az elnök mandátumának lejárta után azonnal nem választható újra • meghatározta mely regionális szervek dönthetnek az összeférhetlenségi és választási feltételekről • meghatározta a helyi választási rendszer alapelveit • a régiók választott testületeinek időtartamát öt évben állapított meg.

In. *Diritto pubblico e costituzionale, Ipercompendio*, di Prof. Federico del Giudice (szerk.) IV. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2011. 131. o.

A törvényhozási tárgykörök szétosztása az államhatalom központi és helyi szintjei között a kizárólagosság, a konkurálás és a maradék elvek alapján az alábbi táblázat nyújt eligazítást.

Az olasz alkotmány 117. cikke

Az állam kizárólagos törvényhozási tárgykörei (117.§ 2. bekezdés)	Az államok és régiók párhuzamos hatáskörei (117.§, 3. bekezdés)	A régió „maradékely” alapú hatáskörei (117.§. 4. bekezdés)
<ul style="list-style-type: none"> • állam külpolitikája és nemzetközi kapcsolatai, az állam és EU viszonya, menedékjog, EU-hoz tartozó állampolgárok jogállása • bevándorlás • Köztársaság és vallási felekezetek viszonya 	<ul style="list-style-type: none"> • régiók nemzetközi és EU-val való kapcsolata • külkereskedelem • munkavédelem, munkabiztonság • oktatás, iskolák, és más intézmények önállóságuk megsértése nélkül a szakképzés kivételével 	<p>minden olyan egyéb hatáskör, amely nincs kifejezetten az államnak fenntartva</p>

²⁵ *Diritto amministrativo*, Prof. Federico del Giudice (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010. 138. o.

<ul style="list-style-type: none"> • honvédelem, fegyveres erők, nemzetbiztonság, fegyver-lőszer-és egyéb robbanóanyagok • pénz, megtakarítások védelme, pénzpiac, versenyvédelem, valutarendszer, állami adóztatási és számviteli rendszer, régiók pénzügyi helyzetének kiegyenlítése • állami szervek és megválasztások szabályai, országos népszavazás és EU Parlamenti választások • törvény, rend és biztonság, a helyi igazgatási rednőség kivételével • állampolgárság, személyi állapot és lakóhely bejegyzése • igazságszolgáltatás és eljárási törvények • polgári és szociális jogok alapvető szintjeinek meghatározása, amelyeket az egész ország területén biztosítani kell • oktatás általános szabályai • szociális biztonság • választási rendszer, község, tartomány, nagyváros helyi önkormányzatának alapvető funkciói • vámok, államhatár védelme és nemzetközi megelőző intézkedések • súlyok, mérőeszközök és időstandardok, informatikai és statisztikai adatok és kérdések összehangolása • környezetvédelem, természetes környezet és nemzeti örökség védelem 	<ul style="list-style-type: none"> • szakmák, tudományos és technikai kutatás és a termelő szektor innovációjának támogatása • egészségvédelem • élelmiszer-és sportszabályozás • katasztrófa-elhárítás • földhasználati szabályozás és tervezés • kikötők és polgári repülőterek • nagyobb szállítások és naigációs hálózatok • média-kommunikáció-szabályozás • energiatermelés-szállítás és nemzeti felhasználása • kötelező és egységes nyugdíjrendszer • közszféra költségvetési szabályainak harmonizálása és közfinanszírozás – adózási rendszer összehangolása • környezeti-kulturális örökség, illetve kulturális tevékenység támogatása és szervezése • takarékpénztárak • mezőgazdasági együttműködési bankok, regionális bankok • regionális mezőgazdasági és földfejlesztési hitelintézetek 	
--	---	--

A fenti táblázat alapján az állam kizárólagos hatáskörében maradtak: a kül- és bevándorláspolitikák, a menekültügy, a Köztársaság és a vallási felekezetek közötti kapcsolatok, a nemzetközi kapcsolatok, a biztonságpolitika, az állami fizetőeszközökkel kapcsolatos kérdések, az állami szervek és a hozzájuk tartozó választási törvények, a közrend és a közbiztonság ügye, az állampolgársággal és családi állapottal kapcsolatos államigazgatási

ügyek, az igazságszolgáltatás, az oktatás általános szabályozásának kérdése, a társadalombiztosítás, a vámok és a határvédelem, illetve a statisztikai és informatikai adatokkal összefüggő szabályozás tárgykörei. Ezek a nemzeti dimenzióba tartozó ügyek a régió számára érinthetetlenek. Ugyanakkor a régiók és az állam konkuráló törvényalkotási joga egy sor meghatározó elemet tartalmaz, amelyek között olyan jelentős kérdések szerepelnek, mint a régiók nemzetközi és EU-val való kapcsolatai, vagy éppen a foglalkoztatáspolitikai, továbbá oktatás és szakképzés területei, vagy a hitelezési bankok. Ezen túlmenően minden az állam hatáskörébe nem tartozó új szabályozási tárgykör a maradék elv alapján automatikusan az államhoz kerül.

A konkuráló hatáskörök tekintetében kiemelendő, hogy maga az alkotmány írja elő, hogy az alkotmányban rögzített alapelvekkel összhangban kell állnia a jogalkotásnak. Amennyiben a regionális törvényeket jogelméleti szempontból vizsgáljuk fontos megemlíteni, hogy ezek a decentralizációt érvényesítő jogi aktusok számos korláttal bírnak. Egyfelől összhangban kell állniuk az alkotmánnyal, az Európai Unió normáival, a jogrend általános elveivel, továbbá kizárólag az adott területen belül alkalmazhatóak és az alkotmány által meghatározott tárgykörökben, ami az 1990-es években kétségkívül jelentős mértékben bővült, mindenekelőtt a maradék elv új megfogalmazásával. Ugyancsak fontos korlát az olasz Alkotmánybíróság azon döntése, amely szerint, ahol a *törvénynek fenntartott szabályozás* elve (il principio della riserva di legge) érvényesül, ott az állam törvényeire kell gondolni, tehát ezt az elvet nem lehet regionális szinten érvényesíteni.

A törvényhozási tárgykörök tekintetében amennyiben az állam kizárólagos jogköreit vizsgáljuk meg, ott fontos a régiók pénzügyi helyzetének kiegyenlítésére vonatkozó tétel. Ez a régió pénzügyi autonómiája szempontjából bír relevanciával. A regionális autonómia ezredforduló utáni legfontosabb eleme ugyanis a pénzügyi önállóság deklarálása volt, amely először a 2009-es 42. számú törvénnyel fiskális föderációt valósított meg. Különbséget kell azonban tenni az általános és különleges pénzügyi autonómia típusai között. Az előbbi esetben a pénzügyi autonómia a régiókon túl vonatkozik a községekre, tartományokra és nagyvárosokra egyaránt. Mit jelent ez a gyakorlatban? Egyfelől önálló pénzügyi forrásokkal rendelkeznek, azaz saját adókat vetnek ki és saját bevételekhez jutnak, másfelől arányosan részesednek a központi adókból. Ezen túlmenően az alkotmány meghatároz egy kiegyenlítő alapot, amely alapján a gyengébb anyagi teljesítőképességgel rendelkező lakosú régiók támogatást kaphatnak. Ebből az alapból kell a helyi autonómiával együtt járó feladatok teljes ellátását biztosítani. A különleges pénzügyi autonómia ellenben az adott terület erőforrásaihoz kötött. Több típusa létezik.

1. Az adott területen megvalósítandó feladathoz, amit csak ott lehet megvalósítani, az állam kiegészítő támogatást adhat.
2. Ezzel szemben mivel az igazgatási feladatok ellátásában a községtől induló szubszidiaritás elve érvényesül, azaz a helyi feladatok elsősorban a községre tartoznak, s csak ezt követően kerülnek a tartomány, a nagyváros, és végső soron az állam hatáskörébe, az egyes régiók közötti különösen nagy gazdasági-és társadalmi fejlettségbeli eltérések miatt fontos a szolidaritás elvének alkotmányos szintű megfogalmazása. Ez utóbbi abban ölt testet, hogy az állam járulékos forrásokat utalhat ki a fejlődés előmozdítása érdekében, ami lehet az állam különleges tevékenysége is.

Végül a pénzügyi autonómia utolsó lépcsőfoka a 2010. évi 85. számú törvényhozás által a kormánynak delegált rendelet volt, amely a 2009/42. törvény végrehajtását realizálta az állami és helyi autonómiák vagyonának pontos elhatárolásával, annak érdekében, hogy a lokális szintű vagyont könnyebben hasznosítani lehessen a helyi közösségek érdekében. Ezek az adott terület vízkészletére, ásványkincsire, regionális érdekeltégű repülőterekre és más a

törvény által ki nem zárt állami ingó vagyonokra vonatkoztak. Így nemcsak fiskális, hanem az állami vagyon tekintetében is megvalósulni látszik a föderáció.

Az állam-és a régiók közötti kapcsolat koordinálására vonatkozóan az alkotmány csak egy *parlamentari bizottságról* tesz említést, ami a 126.§ értelmében a képviselőkől és szenátorokból álló testület. A testület véleményét az alkotmányellenesen működő regionális tanács feloszlatását, vagy a regionális kabinet elnökének felmentését elrendelő indoklással ellátott köztársasági elnöki rendelet előtt kell kikérni. Ez a testület egyébként az erről rendelkező 1970. évi 775. sz. törvény alapján a kamarák elnökei által a parlamenti csoportok arányosságára tekintettel kinevezett húsz képviselőből és 20 szenátorokból áll. Mint véleménynyilvánító fórumnak a törvényerejű rendelettervezetek és törvényjavaslatok, a gazdasági-és pénzügyi programdokumentumok, és a koordináló- továbbá irányítási jellegű aktusokkal kapcsolatban vannak konzultatív jogkörei. A 2001-es jogszabály-módosítást követően a testület részt vehet azon közpénzügyi és konkuráló törvénytervezetek vitájában is, amelynek következtében képessé vált a jogszabály megváltoztatásának megakadályozására. Ez azt jelenti, hogyha ezekben a tárgykörökben a testület támogató vagy ellenkező véleményen van és a jogszabályt szövegező bizottságban a testület álláspontját nem fogadják el, akkor a parlamentnek abszolút többséggel kell szavaznia az adott tervezetről.²⁶

Ezen túlmenően működik a *konferenciák rendszere*. Számos az állam kizárólagos kompetenciájába tartozó kérdéskörben pl. az emigráció, a közrend és a közbiztonság a régiók – főleg a déliek – érintettek, hiszen az ezzel járó problémák elsősorban területi szinten csapódnak le. Ennek a problémának az áthidalására született meg a kétpólusú, állandó konferenciák intézményi rendje, amely három különböző formában működik:²⁷

1. állam-régió konferencia: A tanács elnöke által összehívott régió, a regionális tagokból, az autonóm tartományok – Bolzano és Trentino – elnökeiből, továbbá az érintett miniszterekből álló testület, amelynek feladata közös egyezmények kötése.
2. állam-város és lokális autonómiák konferenciája. Ez a Minisztertanács Elnökségén felállított testület koordináló feladatok megvalósítására jött létre 1996-ban.
3. egységes konferencia: az előbbi két konferencia tagjaiból álló testület, amelynek célja mind a régió, mind egyéb helyi közösségi érdekek állami közreműködéssel való megoldásának kidolgozása.

V.2. A regionális szervek típusai és megválasztásának általános szabályai

Regionális szinten a választópolgárok testületére vonatkozó szabály abban foglalható össze, hogy minden nagykorú és a politikai jogokat gyakorló állampolgár, aki a régió területén lakik és az adott régió községi szinten vezetett választói névjegyzékében szerepel, választójoggal rendelkezik. A regionális tanács (Consiglio regionale) gyakorolja a törvényhozó hatalmat, amelynek tagjait öt évre választják. A regionális tanács a rendes státútumú régiókban minimum 30 - maximum 80 tanácsosból áll a lakosság számának figyelembevétel. Az alsó határ az egymillió fövel nem rendelkező régiókra vonatkozik, míg a felső a több, mint hatmillió lakost számlálókra.

A tanács tagjainak megválasztását az 1995/43. évi választási törvény módosította. Jelenleg egy arányos és többségi elvet alkalmazó vegyes rendszer szerint választják, mivel a tagok 4/5-ét a tartományi listákról arányosan, 1/5-ét a regionális listákról a többségi elv alkalmazásával választják meg. (2. számú melléklet). Kiegészítő elvként a többség elsőbbsége (premio di maggioranza) elv is érvényesül, amelyet a választásokon a legtöbb szavazatot elért regionális listákról lehet elnyerni. A regionális tanács a törvényalkotáson kívül ellátja az elnök

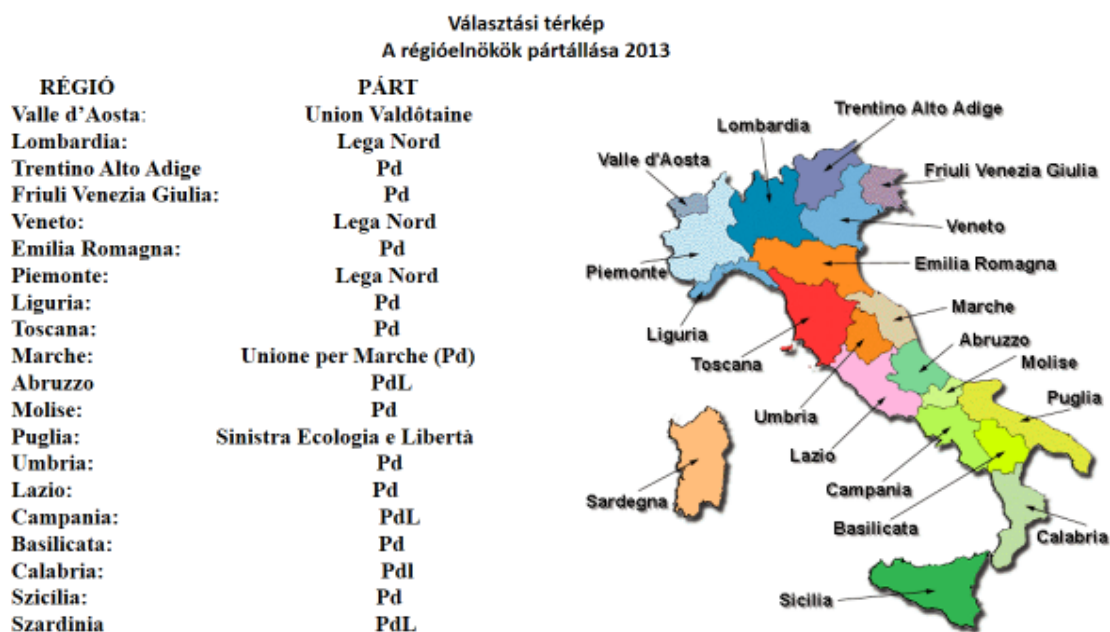
²⁶ *Diritto regionale*: uo. 227-228. o.

²⁷ Uo. 140. o.

és a regionális kabinet fölötti politikai ellenőrzést, elfogadja a költségvetési és zárszámadási törvényt és egy sor más jogkörrel rendelkezik, pl. törvénykezdeményezési joga van, részt vesz a köztársasági elnök megválasztásában, szerepet játszik a népszavazásokon és az alkotmányból eredően véleménynyilvánítási joga van a régiók egyesítéséről vagy új régiók létrehozásával kapcsolatos ügyekben, illetve a tartományi keretek régió belüli megváltoztatásában (132-133.§).

A regionális kabinet /Giunta regionale/ a régió végrehajtó szerv, amelynek tagjait az elnök nevezi ki, a regionális kabinet elnökét /Presidente della regione/ pedig a nép közvetlenül választja meg kivéve, ha a státútum másként rendelkezik. (2. számú melléklet). Az elnök a régiót képviselő funkcióján túl a kabinet ülésein elnököl, amely feladat nagyban hasonlít a miniszterelnök és minisztertanács viszonyához. Ezen túlmenően meghatározza a regionális kabinet általános irányvonalát és azokért felelősséggel tartozik, kihirdeti a regionális törvényeket és rendeleteket, és ellátja a régiók számára átruházott igazgatási feladatokat. Néhány régióban az elnököt egyúttal kormányzónak hívják jelezve ezzel azt, hogy a regionális közigazgatás vezetője.²⁸ Személye a tanács 1/5-e által prezentált bizalmatlansági indítvánnyal elmozdítható.

Jelenleg a húsz régió elnöki tisztségét számba véve megállapítható, hogy az adott régióban melyik politikai párt játszik meghatározó szerepet. Mivel az elnök egyben a regionális kormány vezetője és a régió elnöke, ezért az elnök mögött álló pártok rangsorolása nem tűnik mellékesnek.



Az egyes régiók hivatalos honlapja alapján összegyűjtött régióelnöki életrajzok, továbbá a régiók elektronikus honlapja segítségével összeállítható az elnököt jelölő pártok alapján az adott régiót meghatározó politikai erők listája.²⁹ Ez alapján megállapítható, hogy regionális szinten többségben van a Demokrata párt (Pd), szám szerint 11 régióban van demokrata elnök. Ezzel szemben a Szabadság Pártja (Pdl) csupán 4, az Északi Liga (Lega Nord) 3 elnököt tudhat magának. A regionális elnöki tisztség érdekes színfoltját adja északon a kétnyelvű Valle d'Aosta, ahol a jobbközéppel szövetségben kormányoz egy regionális alapú

²⁸ *Ipercompendio*: uo 138. o.

²⁹ <http://www.regione.it> (2013. május 13.)

politikai mozgalom, amelynek célja a régió területén élő nyelvi kisebbségek érdekeinek védelme, illetve Puglia, ahol az Ökológia és Szabadság baloldali pártja adta az elnököt. Ez esetben egy környezetvédő és a szabadságjogokat tiszteletben tartó politikai erőről van szó.

V.3. A régiókon „túli” helyi autonómiák rendszere, típusai és közjogtudományi doktrínája

A helyi szintű állami szerveket a 2000/267. számú a törvényhozás által a kormányra delegált rendeletben állapították meg. Ez a rövidítése alapján TUEL-nek nevezett jogszabály a község, a tartomány és a nagyváros esetében jelöli meg a törvényhozás és végrehajtás szerveit, megválasztásának módját és hatásköreit.³⁰

Az alkotmányjogi gondolkodás szerint a község: eredeti (originális) entitás, amely általában egy történelmileg meghatározható városi centrumhoz kapcsolódva, a közigazgatási feladatokat és szolgáltatásokat az állampolgár érdekében valósítja meg. A tartományok: közvetítő entitások, mivel a régió és a község közötti koordináció érdekében jöttek létre, amely néhány közigazgatási feladatot és szolgáltatást lát el. A nagyvárosok a tartományok speciális típusainak tekinthetők, mert a községekkel szemben a gazdasági élet és közszolgáltatások nagyobb fokú integrációjának megvalósítására képesek, ám a vonzaskörzetükben való községekkel együtt (!) jelenítik meg az állam felé a helyi érdekek összességét. Ide sorolható Torinó, Milánó, Velence, Genova, Bologna, Firenze, Róma, Nápoly, Bari stb. A nagyvárosok a tartományok funkcióival rendelkeznek, s amennyiben területük nem azonos a megye területével, akkor új megyei határok és intézmények megállapítására kerül sor, azaz a nagyváros egyben egy új megye területének minősül.

A helyi autonómiák két további különálló altípusát képezik 1. a hegyvidéki zónák és 2. a szigetek. A hegyi zónáknál a községek „alkotmánya” a regionális tanács elnökének intézkedésével jön létre, állami szervei tekintetében egy képviseleti szervvel, illetve egy a polgármesterből, községi tanácsokból álló végrehajtó szervvel rendelkezik. Ezeket a szabályokat kell kiterjeszteni a szigetek és szigetcsoportok községeire. Ez utóbbi esetben tehát a törvény nem tartalmaz új szabályokat.

Végül létezik a községek uniója is, amely egy- vagy több község egyesülésének jogi formája a hatáskörükbe tartozó, de község feletti szint megvalósítását igénylő, közös feladatok elvégzésére. Az unió úgy jöhet létre, ha az abban részt vevő község tanácsai elfogadják az egyesülésről szóló statútumot. Az Unió elnöke az érdekelt községek polgármestere által választott személy, míg a másik két szerv – a tanács és a kabinet – a társult községek ilyen típusú szerveinek megválasztott tagjaiból állnak.

A községek és tartományok statútum-alkotási és szabályozási autonómiájának elismerése az 1990-es évekig váratott magára. A jogalkotó először az 1990. évi 42. törvényben ismerte el statútum alkotási jogukat, majd a 2001-es alkotmányos reform keretében rögzítette autonómiájukat, kiegészítve a területi egységek sorát a nagyvárosokkal.

A község szervei a *tanács*, a *kabinet* és a *polgármester*. A községi tanács /consiglio comunale/ a politikai-és közigazgatási irányítás és ellenőrzés szerve, a községi kabinet /giunta comunale/ a végrehajtás szerve, míg a polgármester /sindaco/ kettős jellemvonással bír. Egyfelől a helyi autonómia egyik garanciája, azaz összehívja a községi kabinetet és elnököl a kabinet ülésein, teljes felelősséggel tartozik a helyi közigazgatásért, másfelől a központi kormány hivatali funkcióit ellátó személy is. Az adott szerv megválasztása az alapján különböztethető meg, hogy 15 ezer lakos alatti vagy feletti területről van szó. Az előbbi, kisebb lélekszámú településen a polgármestert és a tanács tagjait a többségi elv alkalmazásával választják meg egyfordulós szavazással, és a győztes lista polgármesterjelöltje

³⁰ Uo. 143. o.

lesz a település polgármestere. Ebben az esetben a választó egy szavazattal bír, kifejezetten a polgármester jelölt személyére szavaz, ám szavazatával automatikusan támogatja az öt jelölt listát is. (2. számú melléklet)

A 15 ezer lakosnál nagyobb községek esetében vegyes választási szisztéma működik, azaz az arányosság elvét a többség díja elvvel kombinálják. Ebben az esetben ugyanazt a polgármestert több lista jelölheti, ezáltal a választó két szavazattal bír: szavaz a polgármesterjelölt személyére és valamelyik listára. A polgármester az a személy, aki a szavazatok abszolút többségét (50+1%- ot) szerez. Amennyiben ezt egyetlen jelölt sem éri el, akkor a második fordulóban a két legtöbb szavazatot kapott jelölt közül az lesz a polgármester, aki a legtöbb szavazatot éri el (relatív többség). Így ebben az esetben két forduló választásról beszélhetünk. A győztes polgármestert tartalmazó lista pedig a többség díja elv kompenzálásával megszerzi a mandátumok 60%-át. (2. számú melléklet)

A polgármester két mandátum után nem választható újra. Mandátuma öt évre szól. A községi kabinet tagjait a polgármester választja, szintén öt év időtartamra.

Hasonló választási módszerek érvényesülnek a tartományokban azzal a különbséggel, hogy a tanács és a kabinet mellett a tartomány elnöke a harmadik állami szerv megnevezése. Itt az elnököt általános és közvetlen választójoggal választják meg, az arányosság elve és a „többség díja” kombinálásával. Szintén a győztes elnökjelöltet tartalmazó lista kapja meg a mandátumok 60%-át. (2. számú melléklet)

A helyi szervek érdekessége, hogy a kabinetek mind községi, mind tartományi szinten az ún. maradékelv alapján kapják meg hatásköreiket. Ezen túlmenően a tartomány elnöke általános igazgatót nevezhet ki /direttore generale/. Funkciója bizalmi jellegűnek tekinthető, határozott idejű, de az elnöki mandátumnál nem hosszabb időtartamú munkaszerződéssel rendelkezik. Az általános igazgató feladata a neki alárendelt megyei igazgatók /i dirigenti provinciali/ irányítása és koordinálása. Mivel e funkció az elnök diszkrecionális jogköréből keletkezik, ezért az elnök dönthet úgy is, hogy az általános igazgató helyett tartományi titkár /segretario provinciale/ nevez ki. Ugyanez a községi szinten is érvényesül, csak ott a polgármester nevezi ki ezeket a személyeket. Tulajdonképpen a titkár mindkét szinten a közigazgatási és jogi feladatok összehangolását végző személy, elkészíti a kabinet és tanács üléseinek jegyzőkönyveit, megkötö a közigazgatási szerződéseket és ellátja a helyi státútum által hatáskörébe utalt feladatokat. Amelyik községben vagy tartományban van általános igazgató ott a titkár legfeljebb a „közigazgatás korrekt és legális működését” segítő feladatokat látja el.”³¹

Ugyancsak a 2001-es alkotmányos törvénnyel rendelkezett a jogalkotó Róma városának fővárosi rangjáról, s törvényi szintet írt elő e status tartalmi elemeinek a kifejtésére. A törvény 2009-ben született meg. A 2009. évi 42. számú törvény értelmében Róma olyan területi entitás, amelynek határai megegyeznek a város határaival. A főváros speciális, az alkotmány által meghatározott korlátok között státútum-alkotási, közigazgatási és pénzügyi autonómiával rendelkezik. A városi tanácsnak külön elnevezése van: *assemblea capitolina*.³² Róma, mint főváros a következő közigazgatási funkciókkal rendelkezik:

1. történelmi- kulturális- környezeti és folyami javainak értékesítése,
2. társadalmi és gazdasági fejlődés különös tekintettel a termelői és turizmus szektoraira,
3. városi fejlődés és területi tervezés,
4. köz-és magánépületek,

³¹ *Diritto amministrativo*, uo. 151. o.

³² *Diritto amministrativo*: uo. 155. o.

5. városi szolgáltatások különös tekintettel a közlekedés megszervezése, a minisztertanács elnökségével és Lazio régióval együttműködve a polgári védelem megszervezése, ill. az állam és a régió által a fővárosra telepített feladatok ellátása.

V.4. Egyéb, a területi autonómiát érintő alkotmányos rendelkezések.

A régiók működése, törvényhozási és közigazgatási hatáskörei szempontjából rendkívül fontos, hogy milyen elvek alapján és milyen mértékben vesznek részt a törvényalkotás, valamint az igazságszolgáltatás és az alkotmányvédelem területén. Ebből a szempontból a kétkamarás olasz parlamenti törvényalkotás folyamatában az 1948-as alkotmányjogi helyzethez képest igen jelentős előrelépés, hogy a szenátusban megjelenik a regionalitás elve. A szenátorok megválasztásánál ugyanis az alkotmány 57. cikke értelmében minden régióból minimum 7, Molise régiójából 2, Valle d'Aostából 1 szenátort kell választani.³³ Ugyanilyen meghatározó szerephez jutnak a régiók a köztársasági elnök megválasztásánál, hiszen a szenátus régióként 3 küldöttel (Valle d'Aosta 1 küldöttel) vesz részt az elnök személyét érintő parlamenti szavazáson, akiket a nemzeti kisebbségek képviselőitől figyelembevételével a régiók tanácsai választják meg.³⁴

További lényeges elem a régiók törvényhozói és közigazgatási aktusok feletti ellenőrzés joga. Ebben az esetben egy önálló közigazgatási bíróság felállításával, illetve az Államtanács szervével az olasz regionalitás egy sajátos eleme bontakozik ki az alábbi szinteken és formákban:

1. Az igazgatási aktusok fölötti törvényességet decentralizált formában állami szerv látja el. Elsőfokú szinten a regionális közigazgatási bíróságok (TAR) másodfokon az Államtanács jár el.
2. Ezen túlmenően az alkotmány elismeri a regionális tanács aktusai feletti célszerűségi ellenőrzést is.
3. Végül soron a törvényt vagy alkotmányt sértő regionális tanácsot a köztársasági elnök oszlathatja fel.

Végül, de nem utolsósorban az Alkotmánybíróság eljárási típusai tekintetében meg kell említeni, hogy bár az alkotmányvédő szerv a kezdeti éveiben a nemzeti érdek egyoldalú érvényesítésével oldotta meg a régiókat és területi autonómiákat érintő alkotmányossági ügyeket, mára már az eljárásainak jelentős részét kitevő régió és állam közötti konfliktus határozza meg. Az AB egyfelől az állam és a régió törvényei, illetve törvényerejű aktusai alkotmányos legitimitásának kérdésében dönthet, másfelől a hatásköri összeütközések és konfliktusok tárgyában hozhat döntést, amely az államhatalmi ágak szervei, az állam és a regionális szervek, illetve a régiók közötti esetekben merülnek fel.

Az Alkotmánybíróság eseteinek leggyakoribb változata az állami szervek, illetve az állam és régiók, valamint régiók közötti hatásköri összeütközések vizsgálata. Az állami szervek közötti konfliktus akkor merül fel, ha két szerv kompetenciájába tartozó ügyben meg

³³ 57.§ (1) A Köztársaság Szenátusát a régiómegosztás alapján választják, a külföldi választókerület számára fenntartott helyek kivételével.

(3) Egyetlen régióknak sem lehet hétnél kevesebb szenátora, Molise-ben kettő, Valle d'Aosta-ban egy szenátort választanak.

(4) A régiók között a mandátumok elosztása az előző cikk rendelkezéseinek alkalmazásával a régió lakosainak a legutóbbi népszámlálás szerinti lélekszámához viszonyítva a teljes hányadosoknak és a legmagasabb maradékoknak megfelelően arányosan történik. In. Trócsányi-Badó: uo. 793.o., ill. *La costituzione esplicita*. uo. 167. o.

³⁴ 83.§ (2) A választáson régióként három küldött vesz részt. Ezeket a régió tanácsai választják oly módon, hogy a nemzeti kisebbségek képviselője is biztosítva legyen, Valle d'Aosta csak egy küldöttel rendelkezik. In. Trócsányi-Badó: uo. 797.o., ill. *La costituzione esplicita*: uo. 219.o.

kell állapítani melyiké az adott hatáskör. Az eljárás az érintett szerv kérelmére indul, amelynek egyfelől tartalmazni kell a konfliktussal kapcsolatos érvek összefoglalását, másfelől az(okat) az alkotmányos normákat, amelyek szabályozzák a vizsgálandó tárgykört. Az AB hivatalában elhelyezett kérelmet a hivatalos lapban is közölni kell. A testület döntése először a konfliktus megengedhetőségére vonatkozik, amit „ordinanza” (szemben az Alkotmánybíróság előtt lévő ügyekben hozott érdemi és végső döntéssel a „sentenza”-val, - a szerző megjegyzése) formájában bocsát ki. Amennyiben megengedhetőnek tartja a kérelem tárgyát, meghatározza azokat a szerveket, amelyek érdekeltnek lehetnek a konfliktusban. Ezen szervezeteknek szintén joguk van meghatározott időn belül kérelmet benyújtani a bíróság felé. Az AB végső határozatában arról dönt, hogy melyik szervet illeti meg az adott hatáskör.

A régiók és az állam közötti hatásköri vitákban ettől eltérő vonás, hogy az érdekelt által benyújtott kérelemnek tartalmaznia kell, hogy mely 1. hatáskörét sértették meg *ténylegesen* és mely 2. *konkrét* (!) hatásköréről van szó. A régió esetében a kérelem előterjesztője a regionális kabinet elnöke a végrehajtó testület döntését követően, az állam esetében a minisztertanács elnöke vagy az ügyben érintett és delegált miniszter. Az alkotmánybíróság ebben az esetkörben azt állapítja meg, hogy mely szinthez tartozik a hatáskör, ami azzal a következménnyel jár, hogy a másik fél részéről kibocsátott aktust megsemmisíti.

VI. Záró gondolatok

Tanulmányom célja a régióval kapcsolatos közjogtudományi doktrínák és politikai viták fejlődéstörténetén keresztül annak bemutatása és elemzése volt, hogy a XIX/XX. századi olasz politikai rendszerekben milyen kihívások érték az állami hatalom területi tagozódásának és megszervezésének problematikáját. A 2001-es jelentős alkotmánymódosítás ugyanis nem csekély előzményekkel rendelkezik. Az itáliai félszigetet jellemző jogi és politikai partikularizmus, a XIX. század közepén létrehozott nemzeti egység, továbbá az északi és déli területek között a mai napig fennálló gazdasági-társadalmi, szociális és mentalitásbeli különbségek alapvetően befolyásolták a közjogi gondolkodást és a politikai pártok régiókkal kapcsolatos álláspontját. Meggyőződésem, hogy ennek a jogi problémának a történeti gyökerei közelebb vihetnek bennünket mindazon érvek és ellenérvek megértéséhez, amelyek az olasz jogi, politikai és hétköznapi gondolkodásban a mai napig egyaránt jelen vannak.

Felhasznált irodalom

Brucker Balázs: *Regionalizmus és európaizáció Olaszországban*. IDEA Program, Pécs, 2004. http://www.terport.hu/webfm_send/345. (2013. május 13)

Cheli, Enzo: *Divergenze nella storiografia e linee di una possibile ricerca*. In: I giuristi alla Costituente – Il contributo italiano alla storia del Pensiero – Diritto (2012)

Cotta, Maurizio–Verzichelli, Luca (szerk.), *Il sistema politico italiano*, Il Mulino Kiadó, Bologna, 2008.

Diritto amministrativo, Prof. Federico del Giudice (szerk.), Esselibri-Simone, Nápoly, 2010.

Diritto degli Enti Locali, XIX. kiadás, dott.sse Giovanna Basile-Anna Cacace (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010.

Diritto pubblico e costituzionale, Ipercompendio, IV. kiadás, Prof. Federico del Giudice (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2011.

Diritto Regionale, XV. kiadás, dott.ssa Alessandra Pedaci (szerk.), Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2011.

Dizionario Biografico degli Italiani. Treccani, il portale del sapere, <http://www.treccani.it> (2013. május 13.)

Finelli, Roberto – Papa, Franca – Montanari, Marcello – Cascione, Giuseppe (szerk.) *Le libertà dei moderni. Filosofie e teorie politiche della modernità 1789-1989 Dalla rivoluzione francese alla caduta del muro Berlino*, Ligouri Kiadó, Nápoly, 2003.

Il senso delle Costituzioni. Carlo Mongardini, (szerk.), Bulzoni Kiadó, Róma, 2008.

Józsa Zoltán: *Regionalizmus és önkormányzatok*. Acta Universtatis Szegediensis, Szeged, 1999.

La Costituzione della Repubblica Italiana. In: *La costituzione esplicita. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*, IX. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010.

Lanchester, Fulco: *Pensare lo Stato. I giuspubblicisti nell'Italia unitaria*. Laterza Kiadó, Róma-Bari, 2004. 978-9

Mortati, Costantino: *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*. Raccolti scritti – I. kötet, Giuffrè, Milánó, 1972.

Sentenza 274/2003. Corte costituzionale. <http://www.cortecostituzionale.it> (2013. május 13.)
Statuto Albertino In: *La costituzione esplicita. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*, IX. kiadás, Esselibri-Simone Kiadó, Nápoly, 2010.

Trócsányi László-Badó Attila (szerk.) *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK-Kerszöv, Budapest 2005.

1. számú melléklet: Az olasz alkotmány jelenleg hatályos V. fejezetének magyar szövege³⁵

Régiók, tartományok és községek

114.§ (1) A Köztársaság községekből, tartományokból, nagyvárosokból, régiókból és államból áll.³⁶

(2) A községek, tartományok, nagyvárosok, és régiók önálló egységek, amelyek saját státútumokkal, hatáskörökkel és feladatokkal rendelkeznek, az Alkotmányban meghatározott évekkel összhangban.

(3) A Köztársaság fővárosa Róma. Jogállását törvény szabályozza.

115. § (Hatályon kívül helyezve)

116. cikk. (1) Friuli-Venezia Giulia, Szardínia, Szicília, Dél-Tirol és Valle d'Aosta az önállóság különleges formáit és feltételeit élvezi, alkotmányos törvényen alapuló státútumaikkal összhangban.

(2) Dél-Tirol régió és az önálló Trento és Bolzano tartományokból áll.

(3) Az érintett régió kezdeményezésére, az érintett önkormányzatokkal való tárgyalást követően állami törvény az autonómia egyéb formáit és feltételeit is régiókhöz utalhatja, a 119. cikkben meghatározott elvekkel összhangban. Ezen formák és feltételek érintik a 117. cikk (3) bekezdésben, tekintettel – *l* és *r* – pontokban meghatározott ügyeket. Ezen törvényt a kamarák többségével hagyják jóvá, az állam és az érintett régió közötti egyezmény alapján.

117.§ (1) A törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják, az Alkotmánnyal, az Európai Unió által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban.

(2) Az államnak kizárólagos törvényhozási hatásköre van a következő ügyekben:

a) az állam külpolitikája és nemzetközi kapcsolatai, az állam és Európai Unió viszonya, a menedékjog, és az Európai Unióhoz nem tartozó állampolgárok jogállása;

b) bevándorlás;

c) a Köztársaság és vallási felekezetek viszonya;

d) honvédelem, fegyveres erők, nemzetbiztonság, fegyverek, lőszer és robbanóanyagok;

e) pénz, megtakarítások védelme, pénzpiac, versenyvédelem, valutarendszer, állami adóztatási és számviteli rendszer, régiók pénzügyi helyzetének kiegyenlítése;

f) állami szervek és megválasztásuk szabályai, országos népszavazás és Európai Parlamenti választások;

g) az állam és az országos közszervek szervezete és igazgatása;

h) törvény, rend és biztonság, a helyi igazgatási rendőrség kivételével;

i) állampolgárság, a személyi állapot és a lakóhely bejegyzése;

j) igazságszolgáltatási és eljárási törvények, polgári és büntetőtörvények, igazgatási törvényszékek;

k) azon polgári és szociális jogok alapszintjeinek meghatározása, amelyeket az ország egész területén biztosítani kell;

l) az oktatás általános szabályai;

m) szociális biztonság;

³⁵Trócsányi László-Badó Attila (szerk.) *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* KJK-Kerszöv, Budapest 2005., ill. olasz nyelvű változata vonatkozásában a *La costituzione esplicitata*. uo.287-342. o.

³⁶A 114.§-nak létezik egy ettől eltérő fordítása, ahol a szerző a provincia kifejezést nem tartománynak, hanem provinciának fordítja, a città metropolitana kifejezést nem nagyvárosként, hanem metropoliszként. In. Brucker Balázs: *Regionalizmus és európaizáció Olaszországban*. IDEA Program, Pécs, 2004. http://www.terport.hu/webfm_send/345. (2013. május 13.)

n) választási rendszer, a község, tartomány, nagyváros helyi önkormányzatának alapvető funkciói;

o) vámok, államhatár védelme és nemzetközi megelőző intézkedések;

p) súlyok, mérőeszközök és időstandardok, az állami regionális és helyi igazgatási adatok informatikai, statisztikai és információtechnikai kérdéseinek összehangolása, szellemi tulajdon;

q) környezetvédelem, a természetes környezet és a nemzeti örökség védelme.

(3) Az állam és a régiók párhuzamos hatáskörébe tartoznak a következő ügyek: régiók nemzetközi és Európai Unióval való kapcsolata; külkereskedelem; munkavédelem, munkabiztonság; oktatás, az iskolák, és más intézmények önállóságának megsértése nélkül, a szakképzés kivételével; szakmák; tudományos és technikai kutatás és a termelő szektor innovációjának támogatása; egészségvédelem; élelmiszerek; sportszabályozás; katasztrófa-elhárítás; földhasználati szabályozás és tervezés; kikötők és polgári repülőterek; nagyobb szállítások és navigációs hálózatok; média-kommunikáció-szabályozás; energiatermelés-szállítás és nemzeti felhasználása; kötelező és egységes nyugdíjrendszer; a közszféra költségvetési szabályainak harmonizálása, közfinanszírozás és az adózási rendszer összehangolása; a környezeti és kulturális örökség, illetve kulturális tevékenység támogatása és szervezése; takarékpénztárak, mezőgazdasági együttműködési bankok, regionális bankok; regionális mezőgazdasági és földfejlesztési hitelintézetek. A párhuzamos hatáskörű ügyekben a régiók rendelkeznek törvényalkotási jogkörrel, az alapelvek alapulvételével, amelyek az állam számára vannak fenntartva.

(4) A régió rendelkezik minden olyan törvényhozási hatáskörrel, amely nincs kifejezetten az állam számára fenntartva.

(5) A hatáskörükbe tartozó ügyekben a régiók és Trento és Bolzano önálló tartományok részt vesznek minden olyan döntésben, amely a közösségi jog alakítására vonatkozik. A régiók és az önálló tartományok biztosítják a nemzetközi kötelezettségek és az Európai Unió aktusainak végrehajtását, az állami törvényben meghatározott felügyelet mellett. Az állami törvény meghatározza azokat az eljárási szabályokat, amelyek mentén az állam a régiók helyett eljárhat, abban az esetben, ha az nem látja el kötelezettségeit.

(6) Másodlagos törvény kibocsátásának joga az államot illeti meg azokban az ügyekben, amelyek kizárólagos hatáskörébe tartoznak, kivéve, ha ezt a hatáskört a régióra átruházta. Minden más esetben a másodlagos törvény kibocsátásának joga a régiót illeti meg. A községeknek, tartományoknak és nagyvárosoknak szabályozó jogkörük van a számukra kijelölt feladatok szervezése és ellátása végett.

(7) A regionális törvény által előírt minden akadályt a férfi és női egyenlőség teljes megvalósulása elöl a társadalmi, kulturális és gazdasági életben, és a férfiak és nők számára egyenlő hozzáférést biztosít a választott hivatalokhoz.

(8) Regionális törvény ratifikálja azokat a régiók közötti egyezményeket, amelyek feladataik hatékonyabb ellátását célozzák, ideértve a közös intézmények létrehozását.

(9) A hatáskörükbe tartozó ügyekben a régió más államokkal egyezményeket, más államok területi egységeivel megállapodásokat köt, az állami törvényben meghatározott esetekben és módon.

118.§ (1) Minden igazgatási funkció a községre tartozik, kivéve, ha az a tartomány, nagyváros, régió vagy az állam elé utalt, annak egységes gyakorlása céljából, a szubszidiaritás, a differenciálás és a megfelelés elveinek megtartásával.

(2) A községek, tartományok, és nagyvárosok saját igazgatási funkcióval rendelkeznek, amelyek mellé az állam és a régió törvény útján, hatásköreik figyelembevételével, feladatokat utalhatnak.

(3) A 117. cikk (2) bekezdése b) és h) pontokban meghatározott ügyek esetében az állam és a régió összehangolásának módját állami törvény határozza meg, amely meghatározza továbbá

a kulturális ügyek védelmére vonatkozó ügyek megállapodásainak és összehangolásának módjait.

(4) A szubszidiaritás elvének megtartásával az állam, a régiók, a nagyvárosok, a tartományok és községek támogatják az állampolgárok önálló kezdeményezéseit, azok egyéni és együttes formáit, a közérdek ellátásának céljából.

119. § (1) A községek, tartományok, nagyvárosok és régiók pénzügyi önállóságot élveznek, bevételekre és kiadásokra tekintettel.

(2) A községek, tartományok, nagyvárosok és régiók önálló forrásokkal rendelkeznek. Meghatározzák és behajtják saját adóikat és bevételeiket, az Alkotmánnyal és a közpénzügyek és az adózási rendszer elveivel összhangban. Területükhöz mértén részesednek az állami adókból származó bevételekből.

(2) Állami törvény kiegyenlítő alapot határoz meg azon területek támogatására, ahol a lakosság anyagi teljesítőképessége alacsonyabb, a juttatás korlátozása nélkül.

(4) Az előző bekezdésben meghatározott forrásokból származó alapok alkalmasak arra, hogy biztosítsák a községek, tartományok, nagyvárosok és régió számára a kijelölt feladatok teljes ellátását.

(5) A gazdasági fejlődés, társadalmi összefogás és szolidaritás biztosítása, a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek elhárítása, az emberi jogok gyakorlati érvényesülésének elősegítése, a rendes feladatokon kívüli egyéb feladatok ellátása céljából az állam járulékos forrásokat utalhat ki, vagy különleges tevékenységének útján támogathat meghatározott községeket, tartományokat, nagyvárosokat és régiókat.

(6) A községek, tartományok, nagyvárosok és régiók saját vagyonnal rendelkeznek, amelyet számukra az állam törvényben meghatározott általános feltételek mentén kell kiutalni. Kizárólag pénzügyi beruházás céljából köthetnek hitelszerződéseket. Ezen hitelekkel az állami garanciavállalás kizárt.

120. § (1) A régió nem szabhat ki import-exportvámot, a régiók közötti tranzitvámot, és nem fogadhat el semmilyen olyan rendelkezést, amely bármilyen formában akadályozza a régiók között a személyek és áruk szabad mozgását, vagy korlátozza a munkához való jogot a nemzet bármely területén.

(2) A régió, nagyváros, tartomány vagy község hatóságai helyett a kormány eljárhat, amennyiben azok megsértik a nemzetközi jogrendet vagy szerződéseket, vagy közösségi jogot, amennyiben a közbiztonság súlyosan veszélyeztetett, és amennyiben ilyen helyettesítés szükséges a nemzeti jog gazdasági egységének, különösen a jóléti életszínvonallal kapcsolatos polgári és szociális jogok védelme céljából, a helyi önkormányzatok határai figyelembevételének mellőzésével.

(3) Törvény meghatározza a megfelelő eljárásokat a helyettesítési hatásköröket a szubszidiaritás és tisztességes együttműködés elvei által meghatározott keretek közötti gyakorlásának biztosítását.

121. § (1) A régió szervei: a regionális tanács, a regionális kabinet, és annak elnöke.

(2) A régió tanácsa gyakorolja a regionális törvényhozó hatalmat, és minden más az Alkotmányban vagy törvényben meghatározott hatáskört. A kamaráknál törvényt kezdeményezhet.

(3) A regionális kabinet a régió végrehajtási szerve.³⁷

(4) A regionális kabinet elnöke képviseli a régiót, meghatározza a regionális kabinet általános irányvonalait, és azokért felelősséggel tarozik; kihirdeti a regionális törvényeket és rendeleteket, és ellátja az állam által a központi kormányzás rendelkezéseivel összhangban a régióknak átruházott igazgatási feladatokat.

³⁷ Az alkotmányban használt *giunta regionale* kifejezés, amely a régió végrehajtási szerve más szövegben végrehajtási bizottsággént szerepel. In. Brucker Balázs:uo.

122. § (1) A választási rendszert, az elnök, a regionális kabinet és a regionális tanács tagjai választási kizárásának és összeférhetetlenségének számát és eseteit regionális törvény állapítja meg, az állami törvényben meghatározott keretek között és alapelvek figyelembevételével, amely szintén meghatározza a választott szervek megbízási idejét.

(2) Senki sem lehet tagjai egyidejűleg a regionális tanácsnak, a regionális kabinetnek, a Parlament bármelyik házának, más regionális tanácsnak vagy regionális kabinetnek, vagy az Európai Parlamentnek.

(3) A regionális tanácsnokok nem vonhatóak felelősségre a hivataluk gyakorlása során kifejtett véleményük és leadott szavazataik miatt.

(4) A végrehajtó hivatal elnökét és tagjait a regionális tanács közvetlenül választja, kivéve, ha regionális státútum eltérően nem rendelkezik. A megválasztott elnök kinevezi és felmenti a regionális kabinet tagjait.

123.§ (1) Minden régiónak státútuma van, amely meghatározza a régió kormányformáját és szervezetének, működésének alapelveit, az Alkotmánnyal összhangban. A státútum szabályozza a regionális törvényekkel és igazgatási döntésekkel kapcsolatos népszavazást és népi kezdeményezést, valamint regionális törvények és rendeletek kihirdetését.

(2) A státútumot a regionális tanács fogadja el és módosítja, tagjai többsége által kétszer jóváhagyott törvénnyel; a két szavazás között két hónapnak kell eltelnie. Ezen törvényt nem kezdeményezheti kormánybiztos. Közzétételét követő harminc napon belül a központi kormányzat az Alkotmánybíróság előtt kezdeményezheti a regionális státútum alkotmányossági felülvizsgálatát.

(3) A státútumot népszavazás elé kell terjeszteni, amennyiben a közzétételtől számított három hónapon belül ezt a régió választópolgárainak egyötöd része, vagy a regionális kabinet egyötöd része kéri. A népszavazás elé terjesztett státútumot csak akkor lehet kihirdetni, ha azt az érvényes szavazatok többsége megerősíti.

(4) Minden régió státútuma tanácsot biztosít a helyi önkormányzatok számára, amelyek a régió és a helyi hatóságok közötti közvetít szervként működnek.

124.§ (Hatályon kívül helyezve)

125. § (1) A régió igazgatási aktusai feletti törvényességi ellenőrzést decentralizált formában, a köztársasági törvények által előírt módon és keretek közötti állami szerv látja el. A törvény meghatározott esetekben lehetővé tesz célszerűségi ellenőrzést abból a célból, hogy indokolt kérésre a régió tanácsa vizsgálja felül határozatát.

(2) A közigazgatási törvénynek megfelelően minden régióban működnek elsőfokú igazgatási bíróságok. Ezek csoportjai a régió székhelyén kívül is működhetnek.

126.§ (1) A köztársasági elnök indokolt rendelettel elrendelheti a regionális tanács feloszlását és a regionális kabinet elnökének felmentését, amennyiben alkotmányellenesen jártak el, vagy a törvényt súlyosan megsértették. A feloszlítás vagy felmentés nemzetbiztonsági okokból is elrendelhető. A rendelet meghozatala előtt ki kell kérni a regionális ügyek bizottságának véleményét, amely szenátorokból és képviselőkből áll, és a köztársasági törvénnyel összhangban alakul meg.

(2) A regionális tanács bizalmatlanságot nyilváníthat a kabinet elnökével szemben, tagjai egyötöde által aláírt, indokolt nyilatkozattal, amelyet név szerinti szavazáson, a tagok többsége fogad el. A nyilatkozatot a beterjesztéstől számított három napon belül nem lehet vitára bocsátani.

(3) Az általános és közvetlen választáson megválasztott elnökkel szembeni sikeres bizalmatlansági indítvány, megfosztás, állandó akadályoztatás, halál, vagy lemondás maga után vonja a regionális kabinet lemondását és a tanács feloszlását. Ugyanezt a joghatást váltja ki az, ha a tanács tagjainak többsége lemond.

127. § (1) Amennyiben a kormány meglátása szerint a regionális törvény túllépte a régió hatáskörét, a törvény közzétételétől számított hatvan napon belül alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál.

(2) Amennyiben a régió meglátása szerint az állami törvény vagy más törvényerejű aktus, vagy más régió megsérti saját hatásköreit, a törvény vagy más törvényerejű aktus közzétételétől számított hatvan napon belül alkotmányossági felülvizsgálatot kezdeményezhet az Alkotmánybíróságnál.

128.§ (Hatályon kívül helyezve)

129.§ (Hatályon kívül helyezve)

130.§ (Hatályon kívül helyezve)

131.§ A következő régiók léteznek:

Piemonte	Lazio
Valle d'Aosta	Abruzzo
Dél-Tirol	Molise
Veneto	Campania
Friuli- Venezia Giulia,	Puglia
Ligúria	Basilicata
Emilia-Romagna	Calabria
Toscana	Szicília
Umbria	Szardínia.
Marche	

132.§ (1) Alkotmányos törvény a régió tanácsának meghallgatása után elrendelheti két régió egyesítését vagy legalább egymillió lakossal rendelkező új régiók létesítését, ha ezt legalább a lakosság egyharmada kéri, és a javaslatot az érdekelt lakosság többsége népszavazás útján támogatja.

(2) Az érintett tartomány vagy tartományok, valamint az érintett község vagy községek lakossága többségének népszavazáson kifejezett egyetértésével, a regionális tanács véleményének kikérését követően állami törvény lehetőséget adhat tartományoknak és községeknek valamely régióból való kiszakadásra és másikkal csatlakozásra.

133.§ (1) Egy régió belül a tartományi keretek változását és új tartomány létesítését a községek kezdeményezésére, a régió véleményének kikérését követően köztársasági törvény rendeli el.

(2) A régió, az érdekelt lakosság meghallgatását követően saját területén új községet létesíthet, megváltoztathatja körzetüket és elnevezésüket.

2. számú melléklet: A jelenleg hatályos választójogi rendszer regionális szinten és a regionális szint alatti területi szervek szintjén

Állami szerv	Szavazási fordulók száma	Szavazat és lapok száma	Elvek
községi tanács és polgármester 15 ezer lakos alatt	Egy	egy szavazat – egy úrlap	Többségi elv a helyek 2/3-ának kiosztása a győztes lista számára
községi tanács 15 ezer lakos felett	Egy	két szavazat – egy úrlap	Arányos többség díja elv alkalmazásával = amely a győztes polgármester jelöltet tartalmazó listának jár
tartományi tanács	Egy	két szavazat - egy úrlap	Arányos többség díja elv alkalmazásával = amely a győztes elnököt jelöltet tartalmazó listának jár
polgármesterek (15 ezer feletti lakosú községekben) és a tartományok elnöke	Kettő	egy szavazat - egy úrlap	Kéttornusos többségi elvet alkalmazó (pótszavazással)
regionális tanács és a régió elnöke	egy	két szavazat – egy úrlap	Arányos (80%) a megyei listákra vonatkoztatva, Többség díja (20%) alkalmazása a győztes elnökjelöltet tartalmazó listára a választási küszöb: 3%

In. *La costituzione esplicita. La Carta fondamentale della Repubblica spiegata Articolo per Articolo*, Esselibri - Simone, Kiadó Nápoly, 2010. 48. o.