

MOLNÁR ANNA

## Az önkormányzatiság kiépülése Olaszországban. A föderalizmus vita

### *Olaszország regionális berendezkedése*

A XIX. század során lejátszódó olasz egyesítési folyamat lezárulását követően a kezdetben törékenynek látszó egység biztosítása érdekében erősen centralizált nemzetállam jött létre az amúgy mind kulturális, mind nyelvi és szocioökonómiai szempontból rendkívül sokszínű Itáliában. Ez a központosított berendezkedés jelentős változásokkal ugyan, de szinte napjainkig fennmaradt. Már az állam születésekor politikai viták folytak a föderalizmus kérdésével kapcsolatban, számos terv is született a tartományi autonómia megteremtése érdekében. Végül félve a föderalista államot szétfeszítő erőktől, egy erősen központosított állam jött létre. Utólag nehéz megítélni, de az 1861 és 1865 között a déli területeken zajló, több mint tízezer áldozatot követelő polgárháború ismeretében, valószínűsíthetően jogos volt az egységes állam szorgalmazói részéről az az indok, hogy a helyi elszakadási törekvések miatt nehezebb lenne egy föderatív államot egyben tartani, mint egy központosított államot. Az alkotmányozók többsége tehát kiállt amellett, hogy Olaszország hosszú távon is fenntartható egységét csak egy francia mintájú, megerendszeren alapuló központosított állam biztosíthatja.

A föderalista törekvések az első világháború után erősödtek fel, elsősorban Szicília és Szardínia szigetén jelentek meg a helyi autonómia erősítését célul kitűző mozgalmak. Az egységes olasz állam létrejöttét követően azonban valódi etnikai homogenizációra és központosításra a fasizmus ideje alatt került sor. A fasizmus durva központosítási törekvéseivel szemben is hallatták hangjukat a föderalizmus képviselői.

A második világháború után, 1946-ban az államformáról szóló népszavazással Olaszország köztársaság lett. Ezt követően elindult a másfél évig tartó alkotmányozási folyamat. Az új alkotmány 1948. január 1-jén lépett életbe. Az alkotmányozók az országot 19 tartományra osztották. A korábbi központosított rendszerrel szemben már ez is komoly decentralizációnak számított, a tartományi autonómia hívei mégsem lehettek elégedettek, hiszen a háborút követően a régiók helyzetét nem rendezték, csak a községi önkormányzatokat állították helyre. Az alkotmány azonban kétféle jogállású tartományról rendelkezett:

1. különleges jogállású tartományok,
2. rendes jogállású tartományok.

Különböző okokra (gazdasági, etnikai, földrajzi) visszavezethetően öt tartomány kapott bizonyos fokú autonómiát, ezek a különleges jogállású tartományok. A többnyelvű területek: Valle d’Aosta, Trentino – Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, és a két, földrajzilag elkülönülő sziget: Szicília és Szardínia. Ezek a tartományok rendelkeztek kizárólagos törvényhozói jogkörrel. Azonban ezt a jogkört is korlátozta, hogy minden regionális tanács által elfogadott törvény kormányzati ellenőrzésnek volt alárendelve. A rendes jogállású tartományok hatáskörét és berendezkedését az alkotmány szabályozta.

A rendes jogállású tartományok helyzete csak 1970 után rendeződött. Ekkor állították helyre a tartományok alkotmányban meghatározott közigazgatási funkcióit. A rendes jogállású tartományok működését szabályzó statútumokat a hetvenes években dolgozták ki. Ezt követően került sor az alkotmányban előírt hatáskörök, és az azok ellátásához szükséges eszközöknek az állam általi átadására. A folyamat 1977-ben zárult le. 1971-ben volt a törvényhozói hatalommal bíró regionális tanácsok első választása. A tanács tagjait a tartományok lakói közvetlenül választják, és kinevezésük öt évre szól. A tagok közül választják meg a tartomány végrehajtó hatalommal bíró szervét, a végrehajtó bizottságot (giunta). A tartomány elnökét 1999-ig a bizottság tagjai közül választották.<sup>1</sup>

Valójában tehát az 1970-es évek elején került sor a tartományi rendszer bevezetésére – ez akkor rendkívül nagy vívmánynak számított –, de mégis igen kevés politikai, pénzügyi és döntéshozói mozgásteret engedett az újonnan született régióknak, így csak korlátozott mértékű minőségi változást

---

1 Sipos Katalin: *A regionalizmus történeti és jogi aspektusai (Spanyolország, Olaszország, Franciaország)*. Bp. 1993. 102–112. p.

eredményezhetett. Ugyanakkor elmondható – és ezt támasztják alá az 1990-es évek során elvégzett kutatások is –, hogy a tartományi önkormányzatok a törvény által kínált lehetőségekkel sem tudtak élni. Képtelenek voltak megfelelni a modern társadalomban keletkezett kihívásoknak. Bürokratikus, elégtelen működésük nem tette lehetővé, hogy az önkormányzatiság egy magasabb szintjére lépjenek, és szolgáltató önkormányzatokká váljanak. A felmérésekből továbbá az is világosan látszik, hogy a kilencvenes évek végén a polgárok többsége nem volt elégedett az akkori tartományi intézmények működésével, fontosnak és szükségesnek tekintették a minőségi változásokat.<sup>2</sup> A működésben tapasztalt hiányosságokra mutat rá az a tény is, hogy Olaszország legnagyobb részében a tartományi szinten – a városi szinttel ellentétben – nem alakult ki egy, a feladatokat hatékonyan intézni tudó, dinamikus politikai elit. Olaszországban a decentralizációs folyamat tehát viszonylag későn, a kilencvenes évek elején indult el. Mindaddig Nyugat-Európa egyik leginkább központosított állama volt. A föderális átalakítással kapcsolatos vitát – a kilencvenes évek elején – az Északi Liga gyors felemelkedése hozta felszínre. A politikai vita kirobbanásának egyik oka volt, hogy az országon belüli gazdasági, társadalmi különbségek a nyolcvanas évekig nem csökkentek.

### *A regionális különbségek háttere*

A déli és az északi területek az évszázadok során nagyon eltérő fejlődési utat jártak be. Délen, idegen uralom alatt központosított királyságok, Északon prosperáló városállamok alakultak ki. Gazdasági szempontból a déli országrészre a feudális nagybirtok-rendszer volt a jellemző. Az északi területek a XVII. századtól Habsburg uralom alá kerültek, de ebben az országrészben ez nem járt együtt a feudális társadalmi és gazdasági viszonyok átvételével. A Habsburg uralkodók a felvilágosult abszolutizmus szellemében kormányozták itáliai fejedelemségeiket. A Toscanai Nagyhercegség e tekintetben mintaállamnak számított. A modern tőkés fejlődés azonban Északon, a Szárd-Piemonti Királyságban alakult ki, ez a terület lett a modernizáció és a Risorgimento központja. A XIX. században, az egységes olasz nemzetállam megteremtése után az északi úgynevezett ipari háromszögben (Torino-Milánó-Genova) összpontosult a modern gép- és vegyipar, a gyáripar, a modern kapitalizmus.

2 Gianfranco Pasquino: *Lo stato federale*. Il Saggiatore. Milano. 1996. 98.p.

A fél-feudális viszonyok fennmaradása miatt a déli területek fejlődése azonban elmaradt, és a XX. században sem csökkent a két országrész közötti különbség. A világháború utáni időszakban a kormányok jelentős lépéseket tettek ugyan a déli területek felzárkóztatása érdekében, azonban sem az ott végrehajtott részleges földreform, sem az elmaradott területek felzárkóztatására, az 1950-ben létrehozott Dél-Olaszországi Pénztár (Cassa del Mezzogiorno)-program nem hozott valódi megoldást. A Dél-Olaszországra jellemző hagyományos gazdasági struktúrákat nem sikerült megváltoztatni. A déli területek felzárkóztatása során, az ötvenes években a mezőgazdaság fejlesztésére helyezték a hangsúlyt, a hatvanas évektől pedig már elsősorban a nagyipar fejlesztésétől várták e területek felzárkóztatását. Minthogy Dél-Olaszország iparára és a szolgáltatásokra inkább a kisüzemek, a kisvállalkozások voltak jellemzőek, így a helyi gazdasági struktúráktól idegen, a nagyipari üzemszervezésre jellemző fordista-taylorista modell nem járt sikerrel, a társadalomban és a gazdaságban valóban mélyreható változások nem játszódtak le. A fejlesztések esélyeit tovább csökkentette, hogy ezek a felülről létesített állami vállalkozások a legtöbb esetben veszteségesnek bizonyultak. A déli országrészben fennmaradt a hagyományos patronus-kliensi viszony, a maffia és a vezető politikai elit közötti összefonódás.<sup>3</sup>

Mindeddig tehát „két Itáliáról” beszélhettünk, a hetvenes évektől azonban egyre világosabbá vált, hogy az ország nem kettő-, hanem hárompólusú, létezik egy „harmadik Itália” is, mégpedig az ország középső és északkeleti régiójában. 1981-ben Giorgio La Malfa, olasz költségvetési miniszter megbízásából az Adriano Olivetti Gazdaság- és Vállalkozás Kutató Intézet vizsgálatot végzett az északkelet- és közép-itáliai régió fejlődéséről. Ekkortól beszélnek a „harmadik Itáliáról”, az úgynevezett északkelet- és közép-itáliai modellről (a továbbiakban EKK-modell).

A jelentés szerint az elmaradott vagy megkésett fejlődésű területek különböző fejlődési utat jártak be. A fejlődésükben elmaradott területekre azonban egységesen jellemző, hogy a helyi társadalom magas hányada a mezőgazdaságból él, az iparban és a szolgáltatások terén sok a kisvállalkozás. Korábban általánosan elfogadott vélemény volt, hogy a modernizáció a nagyipari fejlesztésektől függ. Ezeknek a beruházásoknak azonban nem voltak gyökerei a helyi gazdaságszerkezetben. Kiderült, hogy a fejlődés csak abban az

3 Horváth Gyula: Az olasz regionális fejlődés. In: Horváth Gyula (szerk): *Régiók és városok az olasz modernizációban*. MTA Regionális Kutatások Központja. Pécs. 1993. 15–65. p.

esetben lehet eredményes, ha a meglévőre épül. Az északkelet- és közép-itáliai területeken ilyen alulról fölfelé irányuló modernizáció volt. E területeken sűrű az úthálózat, a mezőgazdaságban a családi gazdaság a jellemző, a foglalkoztatottak magas százaléka önálló gazdálkodó. Nincsenek nagy metropoliszok, településszerkezetét inkább a számos kisebb város határozza meg. Az északkelet- és közép-itáliai régió a korai városállamok bölcsője, társadalmi szerkezetében, kulturálisan nagymértékben eltér a déli területektől. E területek rugalmasan tudtak reagálni az új gazdasági igényekre, miközben a nagyipari termelés megrekedt, a kis- és középvállalkozások fejlődni kezdtek. Délen a fokozott elvándorlás következtében csökkent a társadalmi integráció, Északkelet- és Közép-Itáliában viszont a társadalmi összetartás az erős családi kötelékek következtében fennmaradt. A családi vállalkozásokon alapuló kis- és közepes vállalkozások fejlődése következtében e területek gazdasági mutatói a nyolcvanas évekre megközelítették, és a fejlődés mértéke tekintetében túl is lépték az északi centrumterületekét.<sup>4</sup> Ezeken a területeken rendkívül fontos szerepe van a családnak. Fenntartják és garantálják az évszázadok alatt kialakult munkakultúrát. Generációk adják át egymásnak az adott tevékenységhez szükséges ismereteket és készségeket. A helyi társadalom legfőbb értékei a munka, a család és a közösség. Ezt a sajátos, egy kisebb területi egységhez kötődő gazdasági és társadalmi modellt nevezi az olasz szakirodalom *lokálizmus*nak. A modellben a helyi társadalom és a gazdaság között rendkívül szoros a kapcsolat.<sup>5</sup>

Az EKK-modellre jellemzőek:

- a nagy társadalmi mobilitás, az alacsony munkanélküliségi ráták. A kisvállalkozások rugalmasan tudják felszívni a meglévő munkaerő-felesleget.
- Nagyipari fejlesztéseknek itt nincsenek kedvező feltételei, elsősorban a családi kötelékeken alapuló kis- és közepes vállalkozások tudtak fejlődni.
- E vállalkozások számára kedvező feltételt jelentett a már rendelkezésre álló sűrű úthálózat. Ennek köszönhetően rendkívül kedvezőek a szállítási feltételei.
- Ezeken a területeken a kisvállalkozások mellett munkamegosztással integrált szolgáltatási rendszer jött létre (a pénzügyi irányítás, az értékesítés és a szakképzés terén). Az integrált szolgáltatási rendszer jelentősen csökkenti a termelés járulékos költségeit.

4 Giorgio Fuá: Iparosítás Északkelet- és Közép-Olaszországban. In: Horváth Gyula (szerk): *Régiók és városok az olasz modernizációban*. I.m. 71–80.p.

5 Ilvo Diamanti: *Il male del Nord*. Donzelli. Roma. 1996. 30.p.

- A modellre jellemző, hogy egy-egy térség egy-egy ipari termékre specializálódott. Ezek a kisüzemek, kisvállalkozások főként kisszériás, egyedi termékeket gyártanak. Ezt térségi ipari rendszernek nevezi az olasz szakirodalom.
- Az EKK-modell a belső fejlődésen alapul, ezekben az országrészekben a központi gazdasági tervezésnek mindig is kis szerepe volt.<sup>6</sup>

Az északkelet- és közép-itáliai régióban a hetvenes években és a nyolcvanas évek elején rendkívül gyors volt a fejlődés. A nyolcvanas évek végén és a kilencvenes évek elején azonban több olyan tényező mutatkozott, amely a gyors fejlődés fenntarthatóságát veszélyeztette. A globalizáció következtében e területek lakossága joggal érezhette úgy, hogy az állami gazdaságpolitika nem képes megfelelő védelmet nyújtani a világgazdasági folyamatok negatív hatásaival szemben. Továbbá a kilencvenes évek elején az állam, az újonnan felmerült makrogazdasági problémák enyhítése érdekében, egyre szigorúbb pénzügyi és adópolitikát kezdett folytatni. Ez a megváltozott pénzügyi környezet nem kedvezett a kis- és közepes vállalkozásoknak, amelyek gyors fejlődésüket nagy mértékben a szabályokat sokszor figyelmen kívül hagyó adózási morálnak köszönhették. E régiók társadalma elbizonytalanodott, egyre kevésbé bízott a központi állam gazdaságpolitikájában. A helyi társadalom gyorsan növekvő rétege gondolhatta úgy, hogy a hagyományos politikusok nem az ő érdekeiket védik. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a korábban kereszténydemokrata párti területeken a kezdetben etnoregionális alapon szerveződő mikronacionalista ideológiájú ligák rendkívül gyorsan megerősödtek. A kilencvenes évek elején létrejött Északi Liga politikai tevékenysége nyomán Olaszország decentralizációja vagy esetleges föderációja körül fellángolt a vita.

### *A föderális vita*

Olaszországban a XIX. században, tehát a központosított és szuverén nemzetállamok megerősödése és a Risorgimento korszakában, már fellángolt a föderáció körüli vita. Carlo Cattaneo (1801–1869) és Giuseppe Ferrari (1811–1876) eredménytelenül állt ki az ország föderális berendezkedése mellett. Cattaneo úgy gondolta, hogy az egyes régiók kulturális, történelmi tradíciói olyannyira különböznek egymástól, hogy nem célszerű egy központosí-

---

6 Giorgio Fuá: Iparosítás Északkelet- és Közép-Olaszországban. I.m. 80–94.p.

tott és egységes modellt ráerőltetni a különböző régiókra. Az állami decentralizáció hívei megosztottak voltak a tekintetben, hogy a decentralizációs folyamatnak lentről fölfelé vagy éppen fordítva föntről lefelé kellene végbemennie. A föderalisták azt akarták, hogy a tartományok a központi állam javára mondjanak le hatalmuk egy részéről, ezzel szemben az autonomisták éppen felülről lefelé képzelték el, tehát a központi hatalomnak kellett volna feladatokat delegálni a tartományok számára. Végül félve a föderalista államot szétfeszítő erőktől egy erősen központosított állam jött létre.

A fasizmus még erősebb központosítási törekvéseivel szemben is hallatták hangjukat a föderalizmus képviselői. A harmincas években Carlo Rosselli képviselte ezt az irányzatot. A két világháború között Altiero Spinelli (1907–1986) és Ernesto Rossi a Ventotenei kiáltvány megfogalmazói az európai föderalizmus mellett fontosnak tartották Olaszország föderalista átalakítását is. A két világháború után, az új alkotmány kidolgozása idején is folytatódott az állam berendezkedése körüli vita. Gaetano Salvemini (1873–1957) és don Luigi Sturzo (1871–1959) úgy vélték, hogy a decentralizált államberendezkedés elősegítené a déli területek felzárkóztatását. Abból indultak ki, hogy a döntéselőkészítési és a végrehajtási folyamatok így közelebb lennének a problémák gyökeréhez, és ez nagy mértékben elősegítené a hatékonyabb működést.<sup>7</sup>

Olaszországban a baloldal által kezdeményezett regionális kérdést és a föderalista átalakítás eszméjét – az 1980-as évek második felétől – a Lombard Liga, majd a belőle kinövő Északi Liga ébresztette fel. Az olasz állam berendezkedése körüli vita fellángolása szoros összefüggésben állt a jóléti állam jelenlegi válságával. Sokak szerint az állam már nem képes ellátni azokat a feladatokat, amelyeket a társadalom elvár tőle, nem képes megfelelni a globalizáció által keletkezett kihívásoknak. A Liga zajos kritikáján túl is számos bírálóat érte mind a központi, mind a tartományi bürokrácia működését. Mindebből következőn abban már szinte mindenki egyetértett, hogy valamiféle változtatásra szükség van, így a vita elsősorban a reformok hogyanja körül lángholt fel. Mindezen kiváltó okok mellett természetesen nem feledkezhetünk meg a kétpólusú nemzetközi rendszer felbomlását követően megváltozott nemzetközi politikai feltételekről sem, hiszen ezek nélkül nehezen képzelhető el az olasz politikai berendezkedés átalakulásának ilyen mértékű felgyorsulása. A XX. század második felében négy főbb irányzat létezett az állami szintű decentralizációt támogatók között:<sup>8</sup>

7 Az olasz föderalisták elméleteivel kapcsolatosan részletesen foglalkozott vele: Gianfranco Pasquino: *Lo Stato federale*. I.m. Corrado Malandrino: *Federalismo. Storia, idee, modelli*. Carocci Editore. Roma. 1998.

1. az Északi Liga ideológusa, Gianfranco Miglio által képviselt, makrorégiókra épülő federalizmus,
2. az Agnelli Alapítvány által kidolgozott értékközpontú föderáció,
3. az elsősorban baloldali polgármesterek által indított föderációs mozgalom
4. és a modern regionális állam létrehozását célzó elméletek.

### *Az Északi Liga*

A második világháborút követően az olasz belpolitikát a kereszténydemokrata párt (*Democrazia Cristiana*) folyamatos hatalma jellemezte. A kétpólusú nemzetközi rendszerben elsőrendű feladatuk az igen széles társadalmi támogatottsággal bíró Olasz Kommunista Párt ellensúlyozása volt. A politikai váltógazdaság hiánya végül ahhoz vezetett, hogy a kormányzásban résztvevő pártok egyre korruptabbá váltak. Az ellenzék nem tölthette be valódi ellensúlyozó szerepét. Ez a fajta belpolitikai állóvíz odáig vezetett, hogy az országot feszítő gazdasági, társadalmi és politikai problémák egymásra halmozódtak. A kereszténydemokrata párt legitimációs bázisa a berlini fal lebontását és az általa szimbolizált politikai és gazdasági rendszer bukását követően egyszerűen megszűnt. A kilencvenes évek elején tehát teljesen átrendeződött az olasz belpolitika. A nemzetközi politikában lezajlott események hatására kialakult belpolitikai vákuumot a liga és a többi új típusú politikai párt töltötte be. Szinte berobbantak az olasz belpolitika színpadára.<sup>9</sup>

Az Északi Liga gyökerei az 1980-as években keresendők. Kétségteljesen az 1990-es években megerősödött idegengyűlölő, gazdaságpolitikai szempontból egoista, nacionalista/mikronacionalista mozgalmak sorába tartozik az Északi Liga is. A mikronacionalista pártok összes sajátosságát magán viseli: elit-, állam- és bürokráciaellenes, támadja a hagyományos pártokat, kirekesztő és idegengyűlölő, egyszerre befeléforduló és integrációellenes, az etnoföderális párt gazdaságpolitikáját a liberalizmus jellemzi, a populista párt élén karizmatikus vezető, Umberto Bossi áll.<sup>10</sup>

8 Gianfranco Pasquino: *Lo Stato federale*. I. m. 78–92. p.

9 Horváth Jenő: *Olaszország*. In: Diószegi István, Harsányi Iván, Németh István (szerk): *20. századi egyetemes történet*. II. kötet 1945–1995. Európa. Korona Kiadó. Budapest. 1997. 46–430. p.

10 Bruno Luverá: *Etnonazionalismo e identità. La nuova destra europea*. In: *Europa Europe*. 2000. 3.sz. 25–32.p.

A ligák olyan valós és a társadalmat feszítő problémákat hoztak a felszínre, amelyekről a társadalmi béke, illetve saját politikai céljaik érdekében a hagyományos politikai pártok nem mertek vagy nem akartak tárgyalni. Ilyen problémák például az Észak és Dél közötti, Róma és a perifériák közötti, a közszféra és a magánszféra közötti, illetve a hagyományos pártok és a civil társadalom közötti ellentét. A ligák szavazóit az északi megyékben, azon belül is elsősorban a korábban úgynevezett fehér, vagyis a kereszténydemokrata párti hagyományokkal rendelkező területeken élők jelentették. Ez a terület is a korábban már tárgyalt harmadik Itáliához tartozik. Egy új, gazdaságilag a közelmúltban megerősödött rétegről van tehát szó, amelynek tagjai a politikában is hallatni kívánják a hangjukat. E területek lakossága körében egyre inkább elterjedt az a nézet, hogy az érintett régiók gazdasági versenyképességét a fennálló politikai struktúra inkább rontja, mint javítja. A viszonylag rövid idő alatt elért magas gazdasági fejlettségi szint további, folyamatos fenntartása érdekében a liga és annak szavazói szerint le kell válni a számukra csak főlegesen, meg nem térülni látszó kiadásokkal járó jóval elmaradottabb déli területekről.<sup>11</sup>

Az évek során a ligák folyamatos belső megújuláson mentek keresztül, eközben alakult ki a jelenleg ismert Északi Liga. Kezdetben a régió mint a kulturális, történelmi és nyelvi identitás bölcsője jelenik meg a számukra, később politikusaik egyre inkább egyfajta regionális érdekközösségről beszélnek, és az Északi Liga a teljes északi területet magába foglaló Padánia érdekeinek képviselője kívánt lenni. A kilencvenes évek közepén az Északi Liga mint országos szintű reformpárt igyekezett a szavazók mind nagyobb hányadát megnyerni. Az 1990-es években Umberto Bossi kezdett a legradikálisabban viszonyulni a regionális kérdéskörhöz. A liga kezdetben autonómiát, később föderációt, majd a teljes északi terület elszakadását tekintette legfőbb politikai céljának. Miután azonban Olaszország sikeresen csatlakozhatott az euróövezethez, így az elszakadási törekvések társadalmi bázisa is nagymértékben lecsökkent. Az északi területek lakói már nem érezhették úgy, hogy az elmaradottabb déli területek miatt leszakadhatnak az Európai Unió élvonalától. Mindezzel egyidőben az Északi Liga társadalmi támogatottsága is nagymértékben lecsökkent. A legutóbbi választásokon csupán 3,9%-ot ért el a párt, amelyet a Szabadságok Háza elnevezésű koalíció szinte beszippantott. A koa-

---

11 Ilvo Diamanti: *La Lega. Geografia, storia, e sociologia di un nuovo soggetto politico*. Donzelli. Roma. 1993. 4. p.

líció vezető pártját kitevő Hajrá Itália szinte teljes mértékben átvette a liga politikai programját és ennek köszönhetően szavazóinak nagy részét is átcsábította. A koalíció választási győzelmének köszönhetően az Északi Liga is kormánypozíciókhoz jutott. Umberto Bossi tölti be a tartományi reformokkal is foglalkozó tárca nélküli miniszteri posztot, legfőbb célja a baloldal által megkezdett alkotmányreform továbbvitele és az angol mintájú *devolution* megvalósítása.

A kilencvenes években a liga által felvetett föderalizmus legjelentősebb képviselője Gianfranco Miglio, milánói professzor volt. Miglio legalább harminc éve foglalkozott Olaszország föderális átalakításának lehetőségével. 1983-ban az általa vezetett Milánói csoport dolgozott ki egy ilyen tervet. A liga politikusai elsősorban az ő elméletére támaszkodtak. Az általa kidolgozott elmélet kiindulópontja rendkívül egyszerű<sup>12</sup>. Véleménye szerint Olaszországban két politikai kultúra él együtt. Az egyik az északi, amely – szerinte – minden kétséget kizáróan európai, a másik viszont a déli, amely elsősorban mediterrán sajátosságokat hordoz. Az északit az aktivitás, a gazdasági verseny és a politikai pluralizmus, a délit viszont a tunyaság és a központi hatalomtól való erős függés jellemzi. Miglio a föderációt ajánlja gyógyírként a fenti eltérésekből eredő feszültségek feloldására. A közjogi probléma megoldásához – szerinte – népszavazásra lenne szükség. Így az északi tartományok lakói – élve az általa jogosnak tartott önrendelkezés jogával – maguk döntenének egy nagyobb közigazgatási egység, a Padánia makrorégió (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna tartományok) létrehozásáról. Döntésükkel a déli tartományokat is ilyen állami szint alatti politikai egység kialakítására kényszerítenék. Mindez két újabb makrorégió létrejöttét eredményezné: Tuscia vagy Etruria (Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Lazio tartományok), illetve a Mediterrán Makrorégió, vagy másnéven Borbonia (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata). Az öt sajátos jogállású tartomány nem képezte részét a makrorégióknak.

Elképzelése szerint ezek az egységek nagy fokú politikai és gazdasági önállósággal rendelkeznének. A makrorégió kormányzóját közvetlenül választanák, és tőlük csak a makrorégió közgyűlése (*dieta*) vonhatná meg a bizalmat. Miglio fontosnak tartja, hogy a föderáció fenntartásához erős végrehajtó hatalom jöjjön létre, ellenkező esetben a centrifugális erők szétfeszítenék az országot. Miglio lehetségesnek tartja azt is, hogy az északi terület végül

12 Elméletéről részletesebben lehet olvasni a következő művekben: Gianfranco Pasquino: *Lo Stato federale*. I. m. 78–82. p., Gianfranco Miglio: *Come cambiare. Le mie riforme*. Mondadori. Milano. 1992., Gianfranco Miglio – Augusto Barbera: *Federalismo e secessione. Un Dialogo*. 33–137. p.

elszakad, ebben az esetben a déli területeknek szembe kell nézniük a kihívással, és egyedül kell helyt állniuk.

A tervezetet számos bíráló érte. Másokkal együtt Augusto Barbera azt a véleményt képviselte, hogy az ilyen irányú változás előreláthatóan az északi területek szükségszerű elszakadásához vezetne. Hiszen a valódi föderális berendezkedés fenntartásához nélkülözhetetlen az erős központi kormányzat legális feltételeinek megteremtése, melyet a tartományok hatékonyan képesek ellensúlyozni. E nélkül a rendszerben amúgy is meglévő széthulláshoz vezető centripetális erők túlsúlya érvényesülne. Az ehhez szükséges politikai kultúra hiányában a struktúra csak nagy nehézségek árán tartható fent. A déli tartományok feltehetőleg nem lennének eléggé erősek ahhoz, hogy megakadályozzák az északi területek szecesszióját. Barbera véleménye szerint a föderáció létrejötte elsősorban – az Egyesült Államok példáján követeve – egy konszenzuson alapuló, több állam közötti egyesülési folyamat eredménye lehet. Ellenkező esetben – mint azt Csehszlovákia vagy Belgium példája mutatja – elszakadáshoz vezet. Az utóbbi országban ez ugyan még nem történt meg, de számos jel utal arra, hogy a jövőben ezzel a lehetőséggel is számolnunk kell.

### *Agnelli Alapítvány*

Egy másik fontos irányzat képviselői az Agnelli Alapítvány körül csoportosulnak. A politológus Gianfranco Pasquino szerint az alapítvány álláspontja nem világos, hiszen nem lehet pontosan eldönteni, hogy céljuk a föderáció létrehozása vagy pedig a tartományi rendszer megerősítése.<sup>13</sup> Marcello Pacini a maastrichti szerződésben meghatározott szubszidiaritás elvéből kiindulva szükségesnek tartja a minél alacsonyabb szintű politikai egységek döntéshozói és végrehajtói hatalmának megerősítését. Magasabb szinten csak abban az esetben tartaná fontosnak a hatáskörök fenntartását, ha arra az adott kérdés vagy probléma hatékony megoldása érdekében szükség lenne. A tartományi szinten kívül a metropoliszok közigazgatási hatáskörének kiszélesítését is javasolta, de tulajdonképpen – szerinte – valamennyi helyi szint számára széleskörű döntéshozói és végrehajtói szabadságot kellene biztosítani. Ennek érdekében elkerülhetetlennek tartja a döntéshozói folyamatok átláthatóságá-

13 Lásd részletesebben: Marcello Pacini: *Scelta federale e unità nazionale*. Edizione della Fondazione Agnelli. Torino. 1994.

nak és ellenőrizhetőségének biztosítását. Csak ez tenné lehetővé a demokratikus elveken alapuló közigazgatás további működésének fenntartását. Ellenkező esetben a folyamatok még inkább átláthatatlanokká válnának, még nagyobb teret nyer a korrupció.

Pacini tervében az „értékközpontú föderációról” ír. Hangsúlyozza a déli területek felzárkóztatása és modernizációja érdekében a tartományok közötti szolidaritás fenntartását. Az elmaradottabb területeknek biztosított támogatások esetében is nagy hangsúlyt helyez az átlátható és ellenőrizhető pénzügyi folyamatok feltételeinek megteremtésére. Véleménye szerint mihamarabb elő kell segíteni, hogy ezeken a területeken is mélyen gyökeret eresszen az önkormányzatiság politikai kultúrája, így az emberek és az önkormányzatok hatékonyabban tudnák kezükbe venni saját sorsuk irányítását.

Pacini rámutatott arra, hogy Padánia az egyetlen olyan területi egység, amely képes lenne az önellátásra, dinamikusan fejlődik és versenyképes a többi európai régióval szemben is. Pacini mégsem akar makrorégiókat létrehozni, szükségtelennek tartja egy újabb kormányzati szint létrehozását. Az alapítvány számításai szerint az olasz tartományok közül csak hat tartomány (Lombardia, Piemonte, Veneto, Lazio, Marche, Emilia Romagna) képes az önellátásra. A többi csak állami többletforrásokból képes finanszírozni saját kiadásait. Pacini összefüggést lát a régiók demográfiai adatai és az önellátási képesség között. Véleménye szerint az egymillió lakos alatti tartományok a legkevésbé önellátóak. Az Agnelli Alapítvány ajánlása szerint a jelenlegi 20 tartományból összevonásokkal 12 tartományt kellene létrehozni. A régióhatárok megváltoztatása következtében a demográfiai összetételükben homogénebb tartományok versenyképesebbek lennének a többi, európai unión belüli és azon kívüli régióval szemben is. Kiemelt fontosságot tulajdonít az újonnan létrehozott tartományok pénzügyi önállóságának és a saját forrásaik feletti önálló rendelkezés lehetőségének.

Főként amiatt érte kritika ezt a tervezetet, mert nem számolt a tartományok szükség szerű ellenállásával. Nem vette figyelembe, hogy a jelenleg fennálló tartományok bizonyos kulturális egységet alkotnak, és ebből kifolyólag összevonásukkal identitásuk nagyfokú feladására kényszerülnének. Mind ezen túl a terv megvalósítása olyan fölösleges többletkiadásokkal is járna, amelyeknek megtérülése sokak szerint korántsem biztosított. Számos elemző szerint a demográfiai térkép megváltoztatása valószínűleg nem vezetne a meglévő gazdasági és társadalmi problémák megoldásához.

### *A polgármesterek mozgalma*

Az északkeleti régiókban és elsősorban Veneto tartományban elindult a baloldali polgármesterek között egy erős föderációs mozgalom. E mozgalom legfontosabb képviselője Velence polgármestere, Massimo Cacciari volt. Nem véletlen, hogy ebben a térségben bontakozott ki ez a mozgalom, hiszen korábban is erősek voltak itt az elszakadási törekvések. Itt jött létre az Északi Liga elődje, a Venetói Liga (*Liga Veneta*). A föderalizmus eszméjét nem csak a Liga követői, hanem a baloldali pártok is nagymértékben támogatták, a problémák megoldása érdekében ők is a föderáció bevezetését javasolták, de az általuk megjelölt állami berendezkedés az Északi Liga érdekeivel ellentétben nem Itália széthullásának, hanem épp ellenkezőleg, egybentarthatóságának az alapvető feltétele. A centripetális hatások érvényesülésének megakadályozása érdekében nagy hangsúlyt fektetnek – a német mintát véve alapul – az egység alkotmányos garanciáinak kidolgozására.<sup>14</sup>

A kilencvenes években az északi területek lakosságának kétharmada már támogatta a tartományi autonómia növelésének ügyét. Ekkor már nyilvánvalóvá vált, hogy a középbal- és a középpjobboldali pártokban is felerősödtek a regionális autonómia-törekvések. Cacciari, Velence polgármestere ekkor alapította meg az Északkeleti Mozgalmat (*Movimento del Nord Est*).<sup>15</sup> A mozgalom azonban néhány év alatt kifulladásra jutott.

### *Regionális megközelítés*

Mint már korábban említettem – a kilencvenes években – azzal szinte mindenki egyetértett, hogy bizonyos politikai reformokra szükség van, de sokan nem tartották feltétlenül szükségesnek az olasz föderáció megalósítását. Augusto Barbera a kilencvenes évek közepén a föderáció alternatívájaként egy modern regionális állam létrehozását javasolta.<sup>16</sup> Az általa felvázolt struktúrában a tartományi és az állami hatáskörök pontos szétválasztását látta szükségesnek. Elképzelése szerint az Alkotmány 117. cikkelyének megváltoztatásával, az állami feladatok szigorú meghatározásával minden további fel-

14 Gianfranco Pasquino: *Lo Stato federale*. I. m. 76. p.

15 Roberto Biorcio: Bossi-Berlusconi. La nuova alleanza. 260–261. p. In: *Il Mulino*. 2000/2.sz. 253–265. p.

16 Elméletéről lásd részletesebben: Augusto Barbera: *Una riforma per la Repubblica*. Editori Riuniti. Róma. 1991.

adat megvalósítása a tartományokra hárulna. E cikkely határozza meg az állam és a helyi közigazgatás kapcsolatát. Ezzel a megközelítéssel szemben a legfontosabb kritika az, hogy egy ilyen döntés – szemben az alkotmány módosításán alapuló föderatív átalakulással – bármikor visszafordítható, semmi sem biztosítja az új struktúra folyamatos fenntartását.<sup>17</sup>

Massimo D’Alema, a Baloldal Demokratikus Pártjának vezetője is úgy gondolta, hogy Olaszország esetében a föderáció megvalósítása az elszakadási törekvések előtt nyitná meg az utat. Ez a folyamat éppen ellentétes lenne az Amerikai Egyesült Államok születésével, hiszen ott a föderáció létrehozása az egységet jelentette. Véleménye szerint az északi területeken azért erősödött a föderáció támogatása, mert a globalizáció keltette új gazdasági feltételek közepette az északi területek gazdaságának már nincs szüksége a déli területek olcsóbb munkaerejére, hiszen a világ távolabbi vidékein még előnyösebb feltételekkel fektethetik be tőkéjüket. A tartományi autonómia és felelős kormányzás alkotmányos feltételeinek kiépítését tartotta fontosnak. Véleménye szerint csak így lehet mind az állami központosítás, mind pedig a lokális önzéssel, azaz az elzárkózással szemben felvenni a harcot. Massimo D’Alema egyetértett a korábbi tartományi rendszer bírálóival abban, hogy az 1970-ben létrejött tartományi közigazgatás nem volt hatékony, csak a bürokrácia mértéke növekedett. Úgy gondolta, hogy a föderáció létrehozásának csak abban az esetben lenne értelme, ha ezt a déli területek lakossága is támogatná, és ők is előnyt látnának benne. Azonban a déli területeknek is szükségük van a tartományi szintű autonómia megerősítésére, hiszen az államnak napjainkban egyre kevesebb a mozgásteret a gazdasági folyamatok befolyásolása terén. A korábbi délpolitika segítette ugyan e régió fejlődését, de a két terület közötti különbség nem csökkent, fennmaradt a déli területek függősége a központi államtól. Véleménye szerint a decentralizáció, azaz az autonómia kiépítése, a központi források felhasználásának átláthatóbbá tétele elősegítené, hogy a déli területek is saját lábukra álljanak.<sup>18</sup>

A kilencvenes években a jobbközép pártokon belül is felerősödtek a regionális törekvések: Giulio Tremonti, a 94-es Berlusconi-kormány minisztere, a középpjobboldali pártokon belül egy föderalista mozgalmat alapított. A decentralizációt képviselők táborának növekedése arra utal, hogy ekkorra az elszakadási törekvés társadalmi támogatottsága nagy mértékben csökkent.

17 Gianfranco Pasquino: *Lo Stato federale*. I. m. 88. p.

18 Massimo D’Alema, Gianni Cuperlo: *La grande occasione. L’Italia verso le riforme*. Mondadori. Milano. 1997. 65–68. p.

Ennek egyik legfőbb oka az volt, hogy 1998-ban Brüsszelben végül úgy döntöttek, hogy Olaszország is csatlakozhat a közös valuta bevezetéséhez.<sup>19</sup>

### *A tartományi rendszer reformja*

Olaszországban – mind a belső, mind pedig a külső politikai környezetében végbement változások folytán – a kilencvenes években elindulhatott a tartományi rendszer átalakulása, azaz az alkotmányreform. A teljes közigazgatási rendszer reformja szempontjából az első jelentős döntés a kilencvenes évek elején az 1993-as választási rendszer reformja volt. A 81/1993-as új választási törvény lehetővé tette, hogy közvetlenül válasszák a polgármestereket. A közvetlen polgármester-választás bevezetésével erősödött a kapcsolat az önkormányzatok és a helyi társadalom között.

A kilencvenes években már nyilvánvalóvá vált, hogy a tartományi autonómia kiszélesítése alkotmányos reformokat is igényel. Az intézményi reformok megkezdésekor két terület bizonyult igen sürgetőnek. Egyrészt pontosan meg kellett határozni a tartományok és az állam közötti új hatalommegosztás alapelveit, másrészt újra kellett gondolni a szenátus struktúráját és hatáskörét. Ez utóbbi oka, hogy a parlament felső háza szolgálhat a régiók képviselőit. Az utóbbi problémakör kérdése jóval nehezebb feladatnak bizonyult, mint az első. A kérdésre vonatkozó viták napjainkig folynak, mindaddig nem hoztak végleges megoldást. Az egyes kormányzati szintek közötti újbóli hatalommegosztás részben már megtörtént, de a jelenlegi olasz kormány – amelyben az Északi Liga vezetője tölti be az intézményi reformokkal foglalkozó tárcanélküli miniszteri posztot – fontosnak tartja a további reformokat. Jelenleg a tartományi érdekek megjelenítése az Állam és Tartományok Konferencia (*Conferenza Stato-regioni*) és az Elnöki Konferencia (*Conferenza dei Presidenti*) keretein belül történik. Ez az átmeneti jellegű intézményi struktúra azonban nem képes megfelelően érvényre juttatni a tartományi érdekeket, mindenképpen szükségesnek látszik annak újragondolása.<sup>20</sup>

19 Roberto Biorcio: Bossi-Berlusconi. I. m. 261–262. p.

20 Gianfranco Pasquino: Lo Stato federale. I. m. 88–89. p.

## Az alkotmányreform

A kilencvenes években a tartományi rendszer átalakítását is magába foglaló általános politikai intézményi reformfolyamat előkészítése parlamenti bizottságok munkája során történt. Az első intézményi reformokkal foglalkozó parlamenti bizottság (*Commissione parlamentare per le riforme istituzionali* – Iotti-bizottság) 1994. január 11-én terjesztette a parlament elé a tartományi hatáskörök átalakítását is célzó törvénytervezetét. A módosítás szerint 26 olyan területet – pl. a külpolitika, a védelem, a közbiztonság, az igazságszolgáltatás – határoztak volna meg, amelyek kizárólag az állam törvényhozói jogkörébe tartoztak. Azt ajánlották, hogy a 117. cikkely módosított szövege tartalmazza, hogy a tartományoknak azokon a területeken van törvényhozói jogkör, amelyek nem tartoznak az állam kizárólagos hatáskörébe. A törvénytervezet megjelölte azt a 13 területet is, amelyek a tartományok kizárólagos törvényhozói hatáskörébe tartoznának. A törvényjavaslatot az éppen feloszló országgyűlésben már nem tudták megtárgyalni.<sup>21</sup>

Az 1994-es országgyűlési választásokat követően kormányra kerülő jobb-közép pártszövetségnek a kormány korai bukása miatt nem volt ideje a szükséges reformok végrehajtására. A politikai helyzet pikantériáját éppen az adta, hogy a tartományi reformokat sürgető Északi Liga semmilyen eredményt nem tudott elérni akkor, amikor kormányrésztételéből adódóan lehetősége lett volna. A kormány bukása után az 1996-os választásokon győztes balközép koalícióra maradt az a feladat, hogy a reformfolyamatot megkezdjék. A társadalomban egyre növekedett az igény, hogy a kormányzat megfelelő választ találjon a társadalom egyre szélesebb köreiben felmerült autonómiaigény kielégítésére.

A tartományi rendszer átalakítása terén jelentősebb eredményeket – a 96-os választásokat követően kormányzó – balközép koalíciónak sikerült elérnie. Ez fontos volt azért is, hiszen csak így tudták kihúzni a talajt az elszakadási törekvések alól. 1997. január 24-én ült össze Massimo D’Alema vezetésével az alkotmányos reformokkal foglalkozó új parlamenti bizottság (*Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*). Az államformával foglalkozó albizottság feladata volt a helyi autonómiát érintő reformok előkészítése. Az albizottságot Francesco D’Onofrio vezette. Munkájuk során felhasználták az intézményi reformokkal foglalkozó bizottság korábbi munkáját. Elsőrendű feladata az volt, hogy előkészítsék az Alkotmány 117. cikkelyének módosítását.

21 Gianfranco Pasquino: Lo Stato federale. I. m. 87. p.

A bizottság elnökének, Massimo D'Alemának az volt a véleménye, hogy az olasz régiókból nem lehet német landokat létrehozni. Más úton kell megközelíteni a kérdést. Ő maga úgy gondolta, hogy a szubszidiaritás elve szerint kell az egyes kormányzati szintek hatáskörét és feladatait meghatározni. Minden közigazgatási szint számára meg kell adni azt a lehetőséget, hogy éljenek az autonómia adta saját jogaikkal, és hogy kiépüljön az önkormányzatiság. A felülről lefelé történő irányítási rendszert meg kell szüntetni. Az alkotmány 56 cikkelyének módosítását előkészítő munkák során nagy vitát kavart, hogyan fogalmazzák meg a szubszidiaritás elvét. Az Olasz Néppárt képviselői még a koalíciós társak által is vitatott javaslattal álltak elő. Eszerint az alkotmánynak tartalmaznia kell, hogy a szubszidiaritás legalsóbb szintjének a magánszemélyt tekintik, aki olyan közérdekű funkciót is elláthat, amelyet jobban el tud végezni, mint az állam, a tartományok, a városok vagy a községek. Ezt a javaslatot elsősorban a baloldal bírálta. Érvelésükben abból indultak ki, hogy a szubszidiaritás elvének kiterjesztése a magánszemélyekre magában hordozza a szociális állam szétfeszítésének veszélyét. A néppárti politikusok azonban nem a köz- és magánszféra közötti konfliktust kívánták felerősíteni, hanem a katolicizmus személyes szabadságról szóló alapelvéből indultak ki.<sup>22</sup>

Az egyik legkényesebb kérdés a pénzügyi autonómia kialakítása volt. Massimo D'Alema szerint – mivel az egyes tartományok nagyon különböző anyagi forrásokkal rendelkeznek – az államnak az a feladata, hogy az autonómia kiszélesítése után is közvetítsen Olaszország egyes tartományai között, kifejezésre juttassa az eltérő igényeket, és ezzel elősegítse a különböző fejlettségű területek harmonikus fejlődését.

A föderalista államok többségében a tagállamok költségvetése kevesebb, mint 30 százalékban függ a központi állam forrásaitól, ezzel szemben 1996-ban Olaszországban – amely természetesen nem tartozik a föderalista államok körébe – ez az arány kilencven százalékot tett ki. A tartományok mozgásterét az is nagyon leszűkítette, hogy az összegnek több mint kilencven százalékát csak előre meghatározott célokra lehetett felhasználni. Az igen szigorú központi elosztás mögött természetesen az az elv állt, hogy egy gazdasági és társadalmi szempontból rendkívül összetett országban ezáltal biztosítsák a közszolgáltatások egységes mértékét és minőségét. A rendes

---

22 Massimo D'Alema, Gianni Cuperlo: *La grande occasione. L'Italia verso le riforme*. Mondadori. Milano. 1997. 69–75 p.

jogállású tartományok vezetőinek igen csekély beleszólásuk volt a saját tartományukat érintő költségvetésbe. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a közgazdaság vezetői szinte felelőtlenül gazdálkodtak a rendelkezésükre álló forrásokkal. Ez a rendszer éppen a túlköltekező, rosszul gazdálkodó tartományokat jutalmazta. Abban az esetben ugyanis, ha tartományi szinten hiány keletkezett, akkor azt központi forrásból pótolták. A tartományi rendszer finanszírozásával kapcsolatos kérdések az államháztartás növekvő hiányához vezető puha költségvetés-politika következtében a nyolcvanas évek végétől, az olasz gazdasági problémák felszínre kerülésétől kerültek a belpolitikai viták homlokterébe.

Érthető tehát, hogy az északi tartományok lakói, akik a legmagasabb mértékben járultak hozzá az ország költségvetéséhez, egyre nagyobb mértékben igényelték, hogy minél inkább beleszólást kapjanak az általuk megtermelt források felhasználásába, elosztásába. Ezt a társadalmi igényt fordította a politika nyelvére a kilencvenes évek elején az Északi Liga fiskális autonómia terveze- te. A tervezet azt a célt szolgálta, hogy a rendelkezésre álló források minél magasabb arányáról döntsenek tartományi szinten.

A kilencvenes évek végén úgy tűnt, hogy a parlamenti bizottság keretein belül elindult alkotmányos reform zsákutcába jutott. Az önkormányzatiság jogi háttere – a törvényalkotók tevékenységének köszönhetően – azonban megerősödött. Ennek egyik oka az volt, hogy a kormányzó balközép pártok ekkor már mindenképpen igyekeztek megfelelni az északi tartományok társadalma által támasztott igényeknek, igen fontos feladatuknak tartották az autonómia kiszélesítésének kérdését. Ebben az időszakban a tartományi autonómia kiszélesedése szempontjából rendkívül fontos lépésnek tekinthető a 127/1997-es törvény, amely csökkentette az állami beavatkozások mértékét a helyi adminisztrációba. Ezt a törvényt követte a 112/1998-as törvényerejű rendelet. A rendelet értelmében bizonyos állami funkciók tartományi szintre kerültek. E rendelet jelentősége elsősorban abban állt, hogy fontos újdonsággal szolgált a szubszidiaritás elvének alkalmazása terén, ugyanis ez tekintette először az adminisztratív funkciók szempontjából általánosnak, azaz mindenre kiterjedőnek (*generale*) a helyi szintet, az állami szint adminisztratív feladatait viszont korlátozottnak és pontról pontra felsoroltak (*limitati e tassativamente indicati*).<sup>23</sup>

23 Marco Cammelli: Autonomie locali e riforme amministrative: due lettere. In: *Il Mulino*. 2000/2. sz. 313–322. p.

Az autonómia kiterjesztése tekintetében igen jelentős lépésnek tekinthető, hogy 2000 februárjában a minisztertanács elfogadott egy törvényerejű rendeletet. A rendelet a normál jogállású tartományok költségvetési és pénzügyi rendszerét szabályozta. A költségvetési és pénzügyi reform egyik legfontosabb célja az volt, hogy a tartományok elsősorban saját forrásokból (helyi adókból) és az állami adókból való részesedéssel biztosítsák feladataik ellátását. Az új szabályozásnak köszönhetően az adóztatás terén nagyobb szabadsággal rendelkeznek a tartományok. Ez az új rendszer azt is feltételezte, hogy a korábbi állami támogatási rendszert eltörölték. A költségvetési reform egyik legproblematisabb pontját az egészségügyi rendszer finanszírozásának kérdése jelentette. A tartományok költségvetésének ugyanis közel 80 százalékát az egészségügyre fordítják, így mindenképpen fontos volt, hogy ezen a területen is minél nagyobb önállósággal rendelkezzenek a tartományok. E nélkül az autonómia csupán fikció maradna. 2000-ben úgy döntöttek, hogy három év alatt bontják le azokat az akadályokat, amelyek az egészségügyi források szabad felhasználása előtt állnak. Az új finanszírozási rendszer kiépítésekor azonban nem tértek el a minden tartomány lakójának egyforma alapellátás elvétől. Ennek érdekében a balközép pártok politikusai egy kiegyenlítő alap (*fondo perequativo*) felállítását javasolták, amelyet állami adókból (pl. ÁFA) finanszíroznak. A kiegyenlítő alappal kapcsolatos politikai viták elsősorban arról szóltak, hogy az alapon keresztül történő kiegyenlítés vertikálisan (azaz az állam döntése alapján), vagy horizontálisan (azaz a tartományok döntése alapján) történjen. A törvényi szabályozás alapján úgy tűnt, hogy horizontális elemekkel bővített vertikális rendszert vezetnek be. Ez azt feltételezi, hogy a tartományok is részt vegyenek az alap működtetésében. Az északi tartományok vezetői elsősorban azt akarták, hogy átlátható és nyilvános legyen az a folyamat, amelyen keresztül az általuk megtermelt források a szegényebb tartományokhoz jutnak. A horizontális reform kiépítése azonban szükségessé teszi a parlament alkotmányos reformját, a tartományok parlamenti képviselőinek megoldását.<sup>24</sup> A finanszírozási rendszer átalakítását szolgáló rendelet szövegét az Állam és Tartományok Konferencia és az Elnöki Konferencia, azaz a tartományok legfőbb képviselői fórumai is elfogadták. Mindez azt is mutatja, hogy a tartományok politikai szerepe megnőtt, hiszen aktívan részt vehettek a reformfolyamatban.

24 Massimo Bordignon: Riflessioni in merito alle recenti riforme in Italia. 327–330. p. In: *Il Mulino*. 2000/2. sz. 323–331. p.

Az Alkotmány V. fejezetének újraírását megelőzte, hogy 1999 novemberében a parlament elfogadta a tartományok választási rendszerére vonatkozó törvényt. Ezt követően már minden tartománynak joga volt arra, hogy megválassza saját kormányzati formáját (*forma di governo*), választási rendszerüket és saját működési és szervezeti elveiket. A törvény helyreállította a normál jogállású tartományok alkotmányozási autonómiáját. Az új szabályozásnak köszönhetően a tartományok elnökét (azaz a végrehajtói bizottság elnökét) közvetlenül választják. A tartományok végrehajtói hatalmának megerősítését célozta, hogy a végrehajtói bizottság elnöke maga nevezheti ki a munkatársait. A tartományi elnök elmozdítása automatikusan magával hozza a végrehajtói bizottság és a tanács feloszlását is. A döntésnek köszönhetően jóval nagyobb felelősség hárult a tartományok végrehajtói hatalommal bíró szervezetére, a végrehajtói bizottságokra.<sup>25</sup>

Az új törvénynek köszönhetően 2000-ben elkezdődött a tartományok új státútumai kidolgozásának folyamata. Erre nem csak az új szabályozás következtében volt szükség, hanem azért is, mert a korábbi decentralizációt célzó törvények következtében a tartományokra új feladatok hárulnak. A 112/1998-as törvényerejű rendelet értelmében minden olyan adminisztratív feladatot, amelyet a törvények részletesen nem sorolnak állami hatáskörbe, a tartományok és a helyi önkormányzatok látnak el. Ez természetesen azt jelentette, hogy az új feladatosztás érdekében pontról pontra végig kell gondolni a tartományok és a helyi önkormányzatok kapcsolatát.<sup>26</sup> 2000 januárjában az olasz kormány a tartományok képviselőivel közösen kezdte el kiszámolni, hogy a tartományoknak mekkora összegre van szükségük az új törvények által delegált feladataik ellátására.<sup>27</sup>

Az önkormányzatiság szempontjából ezek a törvények rendkívül fontosak voltak, legitimitásukat az is erősítette, hogy a parlament többsége elfogadta. Ezt követően azonban minél hamarabb meg kellett teremteni a reformok alkotmányos háttérét is.

Hosszas politikai vitákat követően a 2001. október 18-án bevezetett 3. sz. alkotmányos törvény jelentős változtatásokat tartalmazott a tartományok jogállását illetően.<sup>28</sup> Ezek a módosítások hozzájárultak ahhoz, hogy a tartományi

25 Marco Cammelli: La sussidiarietà presa sul serio. 447. p. In: *Il Mulino*. 2000/3. sz. 447–455. p.

26 Marco Cammelli: La sussidiarietà presa sul serio. I. m. 448. p.

27 Massimo Bordignon: Riflessioni in merito alle recenti riforme in Italia. 323. p. In: *Il Mulino*. 2000/2. sz. 323–331. p.

autonómia nagy mértékben kiszélesedjen. Az olasz alkotmány V. fejezete foglakozik a helyi autonómiával.

Az Alkotmány 114. cikkelye szerint a köztársaság községekből, megyékből, metropoliszokból és tartományokból áll. Ezek autonóm egységek, az Alkotmányban rögzített elvek alapján saját státútummal, hatáskörökkel és funkciókkal rendelkeznek.

Az Alkotmány 116. cikkelye értelmében továbbra is megmaradt a különleges jogállású megyék autonómiája. Abban az esetben, ha a jelenlegi törvény több autonómiával ruházza fel a rendes jogállású tartományokat, akkor az új rendelkezések a különleges jogállású tartományokra és Trento, illetve Bolzano autonóm megyékre is vonatkoznak.

Az Alkotmány 117. cikkelye szerint – az Alkotmányt, a nemzetközi kötelezettségeket és a közösségi szabályokat figyelembe véve – az állam és a tartományok gyakorolják a törvényhozói hatalmat. Az államnak az alábbi területeken van kizárólagos törvényhozási jogköre: külpolitika, nemzetközi kapcsolatok, menedékjog, bevándorlás, az állam és az egyházak közötti kapcsolat, védelem, hadsereg, biztonság, fegyverkezés, pénzügyi politika, állami szervek, ezekhez tartozó választási törvények, az Európai Parlament választása, állami szintű népszavazások, az államigazgatás szabályozása, szervezése, a közrend, közbiztonság, állampolgárság, bírászkodás, a minden állampolgárnak járó alapjogok meghatározása, az oktatás alapszabályainak meghatározása, társadalombiztosítás, választási törvény, a metropoliszok, megyék és községek kormányzati szerveinek és alapfeladatainak meghatározása, vámügy, a nemzeti határok védelme, a statisztikai információk gyűjtésének szervezése, az ökoszisztéma és a környezet, illetve a kulturális javak védelme.

A kiegészítő vagy konkuráló jogkörterület körébe tartoznak az alábbi területek: nemzetközi kapcsolatok, külkereskedelem, a munka védelme, oktatás (kivéve oktatási intézmények autonómiája, szakképzés), technológiai és tudományos kutatás, az innováció támogatása, egészségvédelem, élelmszer, sportszervezés, polgárvédelem, a polgári repülőterek és kikötők, a terület irányítása, a nagyobb hajózási és szállítási útvonalak, a kommunikáció szabályozása, az energia nemzeti elosztása, szállítása és termelése, a kulturális és természeti javak felértékelése, a kulturális tevékenységek szervezése és előmozdítása, regionális jellegű hitelintézmények, takarékpénztárak, vidéki pénztárak. A kiegészítő jogkör területein belül a tartományokat illeti meg

a törvényhozói hatalom, kivéve az alapelvek meghatározását, mely továbbra is az államnak vannak fenntartva.

A módosítás egyik legjelentősebb vívmánya, hogy a korábbi időszaktól eltérően a tartományokat minden olyan területen megilleti a törvényhozási és szabályozási jog, amelyek nem tartoznak az állam kizárólagos törvényhozási jogkörébe. A tartományok a saját hatáskörükbe tartozó területeken megállapodásokat köthetnek más államokkal és más államok területén fekvő területi entitásokkal.

A 118. cikkely szerint közigazgatási (adminisztratív) funkciókat a községek látnak el, kivéve, ha a szubszidiaritás elve alapján az egységes szolgáltatás érdekében bizonyos funkciókat a megyéknek, metropoliszoknak, tartományoknak vagy az államnak adnak át. Az alkotmány szerint az állam, a tartományok, a megyék, a metropoliszok és a községek a szubszidiaritás elve alapján elősegítik a magánszemélyek vagy társaságok autonóm kezdeményezéseit, amelyek közérdekű tevékenységeket szolgálnak.

Az alkotmánymódosítás egyik jelentősége tehát abban áll, hogy a közigazgatási funkciók ellátása tekintetében a helyi szintet tekintik általánosnak. Ha azonban az adott feladatot egy magasabb kormányzati szint jobban el tudja látni, akkor oda kell delegálni a feladatot. Ezért van az, hogy míg az Alkotmány az állami szint feladatait határozza meg, addig a többit a helyi szintnek kell ellátnia. Rendkívül fontos újításnak számít, hogy az Alkotmány a magánszemélyekre is kiterjeszti a szubszidiaritás elvét. Ez ugyanis azt jelenti, hogy abban az esetben, ha magánszemély vagy a magánszemélyek által létrehozott társaságok egy adott közfeladatot jobban el tudnak látni, mint a helyi szervek, akkor ennek ellátását elő kell segíteni. Ez a bekezdés a magán és a közszféra közötti versenyt segíti elő.

A 119. cikkely kimondja, hogy a községek, megyék metropoliszok és tartományok a bevételek és a kiadások terén finanszírozási autonómiával rendelkeznek. Saját forrásokkal rendelkeznek, helyi adót vehetnek ki. Az Alkotmány kimondja, hogy az egy lakosra jutó kisebb anyagi lehetőségekkel bíró területek számára egy kiegyenlítő alapot (*fondo perequativo*) hoznak létre. Az államnak lehetősége van arra, hogy az egyes területi egységeknek juttatott speciális intervenciókkal elősegítse a gazdasági fejlődést, a társadalmi szolidaritást, kohéziót.

Az Alkotmány 122. cikkelye kimondja, hogy a tartományoknak jogukban áll – természetesen a hatályos törvényekkel összhangban – saját választási rendszerük szabályozása. A tartomány végrehajtó hatalmának számító végre-

hajtó bizottság elnökét, azaz a tartomány elnökét általános, közvetlen szavazással választják. Az elnök nevezi ki a végrehajtó bizottság tagjait.

Az Alkotmány 123. cikkelye értelmében minden tartomány saját statútummal rendelkezik, amely összhangban áll az Alkotmánnyal. A statútumokban meghatározzák:

- a kormányformát,
- a működés alapvető elveit,
- a tartományi törvényhozás menetét.

A 127. cikkely értelmében abban az esetben, ha egy tartományi törvény átlépi a tartomány hatáskörét, akkor a köztársaság kormánya az alkotmánybírósnál a törvény törvényességi vizsgálatát kezdeményezheti. A tartományok is ugyanígy járhatnak el, ha egy állami vagy másik tartomány által hozott törvény az érintett tartomány hatáskörébe tartozó területre vonatkozik.

A 2001-es országgyűlési választásokat követően a Szabadságok Háza elnevezésű jobbközép koalíció alakíthatott kormányt. A koalíciós partnerek közötti egyeztetést követően az Északi Liga vezetője, Umberto Bossi tölthette be az alkotmányos reformokkal és a devolúcióval foglalkozó tárcanélküli miniszteri tiszteket. A miniszter további alkotmánymódosításokat tervez. Célja, egyrészt a helyi szintű autonómiák további bővítése, másrészt az olasz parlament felsőházának föderális alapú átalakítása, és így a tartományok, illetve a többi önkormányzati szint parlamenti képviselőtének megoldása. Jelenleg tehát komoly politikai nyomás nehezedik az Északi Ligára, hiszen szavazói azt várják tőle, hogy az északi területek érdekeit képviselve végigvigye a föderális reformot. E nélkül a kilencvenes évek elején jelentős társadalmi támogatottsággal bíró párt választói bázisa néhány százalékosra apadhat. A föderális vitát a felszínre hozó Északi Ligát most az a veszély fenyegeti, hogy – jelentős politikai eredmények hiányában – a jövőben országos szinten már nem fog komoly politikai szerepet betölteni. Az Északi Ligának szinte létkérdése, hogy Umberto Bossi megvalósítsa a tervezett intézményi reformokat.

### *A tartományok szerepének növekedése az Európai Unió hatására*

A kilencvenes években tehát elindult az a folyamat, amelynek keretein belül a tartományok hatásköre jelentős mértékben kiszélesedett. A folyamat felgyorsulásához valószínűsíthetően az integrációs folyamat elmélyülése is

hozzájárult. Az EU működését meghatározó szubszidiaritás elvének bevezetése is nyilvánvalóan hozzájárult a régiók szerepének átalakulásához, felgyorsult az a folyamat, amelyen keresztül a tartományok hatásköre kiszélesedett. Ezt a folyamatot erősíti, hogy a fenti elv szellemében megjelent az az igény, hogy az elmaradottabb területek felzárkóztatására szánt európai strukturális alapok támogatásáról már nem állami szinten, vagyis Rómában kell dönteni, hanem ott, ahol azokat felhasználják. Olaszországban 1986-ig a strukturális alapok támogatásainak felhasználásáról a Dél-Olaszországi Pénztár döntött. Ezt követően ez a feladat a tartományi hatáskörbe került.

Az utóbbi években a régióknak egyre nagyobb szerep jutott az Európai Unióban. A strukturális alapok forrásainak felhasználása érdekében számos fontos, a terület gazdasági fejlődését érintő stratégiai kérdéstről ma már regionális szinten kell dönteni. Az európai integráció eredetileg nem úgy fejlődött, hogy a regionális szint is erősödjön. A közösségi szintnek kezdetekben nem állt érdekében, hogy a kétszintű párbeszéd (közösség és tagállamok) egy harmadik szinttel is kiegészüljön. Az utóbbi évtizedekben azonban megnőtt a regionális szint megerősödését célzó társadalmi igény. A közösségi szint is rákényszerült arra, hogy egyre több olyan intézményesített fórumot (pl. a Régiók Bizottsága) létesítsen, amelyek a régiók képviselőivel folytatott közvetlen párbeszéd színterét jelentik. A régióknak növekvő feladataik miatt közvetlenül is kapcsolatot kellett teremteniük a brüsszeli intézményekkel. Brüsszelben egyre több olyan hivatal jött létre, amelyeknek a helyi (regionális, megyei, városi) érdekek képviselete a feladatuk. 2000-ben már 179 regionális képviselet működött Brüsszelben. A regionális képviseletek feladatai:

- a többi régióval történő kapcsolatfelvétel,
- saját érdekek alapján hatásgyakorlás a közösségi döntéshozatalra,
- a lehetséges közösségi támogatásokkal kapcsolatos információk gyűjtése,
- közvetlen kapcsolattartás az állam alatti és a közösségi szint között.

Olaszország e tekintetben sem járt az élen, hiszen 1995-ben az olasz régiók még nem tartottak fenn állandó képviseletet Brüsszelben. 1995-ben az első képviseletek még nem hivatalosan, nem állami kezdeményezéssel születtek. Piemonte és Lombardia tartományok kereskedelmi kamarái hoztak létre brüsszeli képviseletet. Ezzel egy időben Emilia Romagna (*ASTER – Agenzia per lo sviluppo tecnologico dell'Emilia Romagna*) és Toscana (*FIDI*) tartományi hivatalt nyitott Brüsszelben. Az olasz törvények azonban csupán 1996-tól tet-

ték lehetővé, hogy a közösségi intézmények mellett tartományi képviselvek működjenek. A törvény azt is lehetővé teszi, hogy a brüsszeli állandó olasz képviselőn négy olyan hivatalnok dolgozzon, akik a tartományi ügyekkel foglalkoznak.<sup>29</sup> A törvénykezést követően egyre több községi, városi, megyei és tartományi képviselő jött létre a közösségi intézmények közelében. Egyre több olyan képviselő is létrejön, amelyek egyesítik egy-egy tartomány vezetése alatt a különböző városi, megyei, községi és egyetemi irodákat. Ez a tény is arra utal, hogy a tartományok közösségi képviselőtének megerősítésére egyre nagyobb társadalmi igény volt.<sup>30</sup>

---

29 52 tv. 6/2/96 58. cikk. 4. bekezdés

30 Massimo Deandrei: L'evoluzione della presenza regionale nell'Europa comunitaria. In: *Europa Europe*. 2000.1.sz. 161–165. p., Lorenza Badiello: Il ruolo delle rappresentanze regionali europee. In: *Europa Europe*. 2000.1.sz. 166–171. p.