

I 11 73 DAL

Dal regionalismo alla Regione

a cura di Ettore Rotelli

9/3/09



57776

Indice

INTRODUZIONE

Dal regionalismo alla Regione, *di Ettore Rotelli* p. 9

PARTE PRIMA: LE SCELTE DELL'UNIFICAZIONE

Politica e amministrazione nello Stato unitario, *di Ernesto Ragionieri* 43

I problemi del decentramento in Italia a metà del secolo XIX, *di Rosario Romeo* 75

PARTE SECONDA: IL DISEGNO DELLA COSTITUZIONE

La Regione nella Costituzione italiana, *di Giovanni Miele* 87

Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione, *di Carlo Esposito* 97

L'ordinamento repubblicano, *di Feliciano Benvenuti* 113

PARTE TERZA: LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE

Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale, *di Giuseppe Guarino* 129

L'antiregionalismo nell'indirizzo della Corte costituzionale, *di Salvatore d'Albergo* 167

PARTE QUARTA: LE CONSEGUENZE DEL RINVIO

Le Regioni: rettificazioni e prospettive, *di Massimo Severo Giannini* 177

Questo volume si pubblica per iniziativa e con la collaborazione della Società di Studi Politici, un'associazione milanese che si propone lo studio dei problemi e delle istituzioni politiche delle società contemporanee, al fine di contribuire al rinnovamento e alla crescita della società civile in Italia e allo sviluppo della partecipazione politica.

Rapporti e tensioni tra Regioni e Stato, *di Franco Bas-*
sanini p. 197

PARTE QUINTA: I PROPOSITI DELLA VIGILIA.

Le forze sociali e l'uso dell'ente regionale, *di Francesco*
Indovina 231

Regioni per unire, *di Pietro Ingrao* 249

La prova delle Regioni, *di Piero Bassetti* 267

PARTE SESTA: LE LINEE DELL'ATTUAZIONE

Riepilogo sugli Statuti regionali, *di Domenico Sorace* 277

La via italiana alle Regioni, *di Giuliano Amato* 291

Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regio-
nale, *di Livio Paladin* 307

APPENDICE

« Excursus » delle leggi statali di attuazione delle Regioni 325

Fonti e riconoscimenti 339

Indicazioni bibliografiche per ulteriori approfondimenti 343

Introduzione

Le Regioni: rettificazioni e prospettive

di Massimo Severo Giannini

1. La maggiore parte dei giuristi, dei politici, dei pubblicisti, degli storici che oggi si occupano delle Regioni, si direbbe che si ingegnino di chiudere un arco: dalle idee di Cattaneo, di Mazzini, di Ferrari, al progetto Minghetti da un lato, e poi fino alle disposizioni stabilite dall'Assemblea Costituente dall'altro, correrebbe, per vari itinerari di pensiero e di azione politica, l'idea della Regione, ed ora saremmo al punto della effettiva attuazione.

Per i Comuni succede del resto la stessa cosa! Quanti sono coloro che, dovendo dire dei Comuni odierni, si rifanno all'Evo medio, se non addirittura al Mondo antico, quasi vi fosse una continuità storica fra istituti di civiltà così diverse! Assistiamo così ad una vicenda di cui la sociologia della conoscenza ci ha più volte dato notizia: quella del trasferimento dei nomi di realtà passate a realtà nuove, delle quali lo storico accusa subito le differenze con le passate, ma che alla mente dell'uomo comune si manifestano come realtà del passato adattate al presente, per via di certe più o meno consistenti identità o simiglianze esteriori — o morfologiche, che dir si vogliano —; sì che con questa sua rappresentazione, non vera alla teoresi, ma vera alla prassi, l'uomo del presente soddisfa in parte il suo bisogno di sicurezza, immaginandosi di realizzare in fondo qualcosa che è già noto e, per l'aver un passato, è già convalidato o, come si dice spesso, storicamente collaudato.

Ora così è per le Regioni. Chi abbia la pazienza di raffrontare, al di là dei testi degli scrittori, le idee-realtà delle Regioni 1960 con quelle delle Regioni 1860, si avvede che esse hanno in comune due tratti: di essere delle organizzazioni amministrative, e di essere estese su vaste aree, corrispondenti a gruppi-collettività che nella tradizione avrebbero individua fisionomia. Senonché dire che due entità sono organizzazioni amministrative equivale perfettamente a dire che due certe entità sono rocce, o piante, o vertebrati; cioè quasi nulla che non sia già a primo acchito ovvio. Quanto alle vaste aree e all'individua fisionomia dei gruppi-collettività, troppe

cose sarebbero da dire sul piano della storia civile degli italiani; ma basterà considerare che la formazione dei gruppi regionali si sviluppa lungo un periodo di quattro secoli, uno dei quali è il nostro, e che alcune delle Regioni sono sorte da fatti puramente amministrativi, di ben dubbia validità culturale. Il carattere tradizionale dei gruppi regionali appare, quindi, se non perplesso, quantomeno fra quelli che richiederebbero più attento e dispiegato discorso.

Occorre, quindi, spingere lo sguardo oltre i nomi, le simiglianze formali, le correnti impostazioni dei dottrinari e dei politici, ed esaminare le idee-regione nella loro autentica significazione. Occorre, cioè, non fare un racconto di eventi storici, ma storicizzare gli eventi, se non si vuole perdere il senso esatto dell'idea-regione nella realtà presente. Si vorrà rilevare che sinora ho parlato di idea-regione, anche se ormai precise norme di legge potrebbero far ritenere che oggi vi sia qualcosa di più di una semplice idea; ma gli è che, in quanto sociologo e giurista, non mi è possibile non aver presente che i testi normativi ai quali non corrisponde una realtà sono sempre esistiti, e nel mondo contemporaneo formano una grossa e variopinta falange, e neppure è a dire che Astolfo l'avrebbe trovata tutta intera sulla luna, perché anche qui occorrerebbe distinguere e articolare secondo più modulati registri.

2. Innanzitutto sembra necessario sottolineare che nello scorso secolo l'idea-regione appare soprattutto in Italia, e solo tardi appare come idea centrale di una possibile organizzazione politica del paese.

Il centro della discussione dei politico-giuristi dello scorso secolo furono le amministrazioni locali primarie, i comuni: per noi e per i Francesi. La teorica politica del potere locale era essenzialmente quella del potere municipale, al punto che potere locale era usato in sinonimo con « potere municipale » e dovremo tra poco parlarne più diffusamente.

L'idea-regione, in Italia, dapprincipio dunque, non si sovrappone a quella del potere municipale — che rimane centrale — ma si giustappone ad essa. La prima corrente di pensiero in ordine temporale che noi chiamiamo regionalismo si manifesta, infatti, come regionalismo politico, in ordine al problema fondamentale dell'unificazione nazionale; tanto che essa corre parallela, e talora sin si confonde, con quella del federalismo, del quale, in sostanza, finisce oggi con l'apparire come una variante. In Cattaneo e in Ferrari, con sviluppi in parte diversi, e presso il secondo con un'accurata e sapiente motivazione che richiama i precedenti del municipalismo italiano — cioè del « grande comune », diremmo in termini moderni —, il regionalismo è visto come uno strumento per permettere l'unione di collettività degli Stati italiani allora

esistenti, delle quali già si vedeva la profonda diversità di cultura. Ma a ben guardare questo movimento non aveva nozioni molto precise su come si dovesse in pratica costruire la Regione. Nelle pagine di Cattaneo, scrittore sottile e ricchissimo di illuminazioni, e sorprendente per la sua ancor viva attualità, invano si cercherebbe di sapere come la Regione dovrebbe esser consegnata. Cose invece di cui si preoccupava, per esempio, Mazzini, la cui posizione si vuol assimilare a quella di Cattaneo, ma, come vedremo ora, non a ragione.

La corrente del regionalismo politico prosegue episodicamente anche dopo l'Unità, ed arriva ai giorni nostri in uno dei filoni del Partito repubblicano, peraltro anche in questo recessivo. Essa sembrerà poi ispirarsi dapprima al modello inglese, del « Regno Unito », poi ai modelli degli Stati federali, ricevendo nuove forze dall'esperienza austriaca e tedesca del primo dopoguerra. Sia nel primo che nel secondo caso non sempre peraltro furono rettammente intesi i modelli originali. Se, infatti, era vero che l'Inghilterra fu agli inizi un'unione di poteri locali e di principati, certamente l'autogoverno e le autonomie del XIX secolo esprimevano ben altri valori politici; quanto poi al « federalismo » austro-tedesco, ancora una volta la forza dei nomi esercitava la sua potenza, poiché nei due Stati germanici non si aveva un'autentica specie di federalismo, ma altro, che qui non importa precisare, bastando rilevare che comunque non si aveva certo una struttura di Stato il cui potere centrale sortisse da un'associazione di poteri locali.

Non è, dunque, che l'indirizzo di pensiero del regionalismo politico debba esser lasciato fuori dell'ambito delle nostre attenzioni, perché mosso da sollecitazioni ideologiche svolgentisi su diverso piano, come spesso si pensa (perché non si può ammettere una cesura tra piano politico e piano organizzativo giuridico in un movimento di ideologia politica). È solo che esso rimase nel vago, e ciò che aveva di costruttivo fu ripreso e rielaborato da altro indirizzo.

3. L'idea-regione è impostata, nella sua problematica, da due delle correnti del liberalismo dello scorso secolo: essa nasce quindi come idea liberale.

La prima di queste correnti inserisce l'idea-regione nella tematica dei poteri locali. S'intende che in quanto passiamo a dire vi è quel tanto di sommario e perfino di gratuito che ricorre ogni qual volta si fanno delle schematizzazioni. Però a noi pare che si possano individuare abbastanza facilmente, anche in ordine al tema della Regione, almeno le due correnti principali del pensiero liberale dello scorso secolo, cioè la liberale pura e la liberale democratica. Nella prima l'idea-regione si manifesta essenzialmente in

termini di garanzia dei poteri locali, nella seconda essenzialmente in termini di partecipazione della collettività alla determinazione dell'indirizzo politico e amministrativo. La prima è la versione liberale di una più antica istanza, connaturata al comportamento politico del gruppo della borghesia, la seconda è un'istanza più tarda, che si manifesta nel '700, ma che dagli ideologi del liberalismo viene ripresa e approfondita.

Per lo meno nella metà dell' '800 le due istanze si manifestano peraltro molto chiare. Poi avverrà una certa qual confusione di linguaggi, ma ciò è un riflesso di quell'evoluzione del liberalismo verso forme sincretistiche che contraddistinguono la sua vita verso la fine dello scorso secolo.

La corrente liberale pura cerca i suoi progenitori molto lontano. Nella formazione politica dell'Inghilterra in primo luogo, nella teoria delle libertà cittadine poi. La formazione politica dell'Inghilterra, con l'equilibrio tra la corona-potere centrale e i comuni-poteri locali, le offre un vivo e funzionante modello che il prestigio civile dello Stato inglese sembra rendere ancora più valido. La teorizzazione delle libertà dei Comuni, che un'ininterrotta linea di pensiero politico porta sino ai suoi giorni, le dà la sicurezza di essere sul filo di una costante indeclinabile della storia; e certamente trovarsi sulla linea che parte da Bartolo, e che per Altusio e Pufendorf e tanti altri giunge al nuovo secolo, rafforza il convincimento di essere sul giusto piano di quell'universale che l'astrattismo teorico di questa corrente di pensiero poneva tra i propri postulati.

Con la più scaltrita coscienza che ci ha dato lo storicismo, oggi noi possiamo dire che sfuggivano a questa corrente di pensiero le profondissime differenze tra le situazioni e le elaborazioni teoriche a cui essa si riferiva. Oggi noi sappiamo che nella formazione dell'Inghilterra diverso fu il ruolo dei Comuni quali poteri locali allorché essi furono espressione di aristocrazie feudali e postfeudali, e allorché furono espressione di gruppi borghesi di possidenti o di mercanti. Né possiamo vedere strette parentele tra queste situazioni e la difesa dei principi locali e delle aristocrazie cittadine locali che fecero i politico-giuristi tedeschi dei secoli XVI e XVII, contro il Sacro Romano Impero. Ancor meno con le rivendicazioni delle libertà locali del periodo dell'illuminismo, che sono proteste o rivendicazioni di punti di forza della borghesia contro i gruppi di privilegio legale.

Tutto ciò vuol dire semplicemente che il garantismo, ossia la concezione dei poteri locali come istituzioni tali da permettere a gruppi locali di esistere con una propria azione politica senza soccombere al potere centrale, si pone talora come manifestazione di istanze di progresso, talora di istanze di conservazione, e quindi può potenzialmente porsi agli estremi di tali istanze, come eversione o

reazione. Ossia non è che il garantismo sia di per se stesso una componente necessaria dello Stato civile e moderno, come credevano i rappresentanti della corrente che stiamo esaminando.

Queste considerazioni possono spiegare perché il garantismo si presentò, nello scorso secolo, in linee di pensiero che poterono sembrare contraddittorie, ed ebbe realizzazioni che anch'esse si poterono presentare negli stessi modi. Infatti, esso annovera Constant, che fu il teorizzatore del potere municipale come quarto potere, accanto ai tre tramandatici dalla teoria della divisione dei poteri; Constant fu il più trasparente dei politici-teorici dell'indirizzo, e non è senza significato che egli abbia voluto infrangere la tradizione della divisione dei poteri — quasi una gloria nazionale —. Ma annovera anche von Stein, che fu un deciso conservatore, e che nella teoria dei poteri locali vedeva solo il modo di realizzare una convivenza tra i poteri territoriali della Prussia e i poteri centrali; convivenza che in Bismarck e in Treitschke si trasformava in una alleanza tra aristocrazia terriera-militare e borghesia industriale cittadina.

4. Ci si potrebbe osservare che sinora noi abbiamo parlato di Comuni e non di Regioni; ma ne vedremo più oltre la ragione, e andiamo quindi avanti ancora, sempre sul « potere municipale », per dire della corrente liberale democratica.

Per avere esatta contezza di quel che rappresentò questo movimento, non si deve dimenticare che lo Stato borghese dell' '800 è, ovunque, uno Stato in cui il gruppo di potere è ristretto alla borghesia di censo o di cultura; esso è dunque uno Stato in cui il principio della sovranità popolare è proclamato, ed è realizzato in modi che oggi noi diciamo impropriamente parziali, ma che allora sembravano del tutto naturali, poiché si postulava che solo il pagare tributi e il saper discernere fossero titoli di legittimazione ad intervenire nella cosa pubblica, con il diritto di elettorato attivo.

È sempre stata ragione di sorpresa il constatare come l'elemento strutturale di cui ora abbiamo detto, pur essendo noto a tanti studiosi, sia ancora così poco familiare alla cultura (per esempio la maggior parte delle opere storiche e giuridiche lo ignorano). Eppure esso ha condizionato tutta la vita politica dello scorso secolo, e tutte le correnti ideologiche che in esso si sono aperte. Ognuno comprende come, per stare all'Italia, avere un corpo elettorale di poco più di 400.000 persone, al 1870, comportasse un tipo di lotta politica e un tipo di azione politica lontanissimi da quelli che possono essere propri dei tempi, non diciamo nostri, ma successivi all'introduzione del suffragio universale.

È a questa realtà che ci si deve riportare per intendere l'impostazione del problema dei poteri locali da parte dei democratici

liberali. Anch'essi partono da una premessa, che non è sociologica come quella di Constant — è libero solo chi è abbiente, onde solo egli ha diritto di votare —, ma direbbesi economica: l'amministrare enti locali è cosa diversa dal reggere lo Stato, perché spettano agli enti locali le attività amministrative che portano a migliorare la vita dei cittadini, mentre lo Stato poco può — anzi deve — fare in tale campo: giusto i lavori pubblici grandissimi e costosissimi. Per il resto lo Stato ha le quattro « funzioni precipue »: quella internazionale (che comprende anche la difesa armata), quella dell'unificazione normativa (su cui molto si insiste in questo periodo), la giustizia e l'ordine pubblico. Tutto ciò che è « progresso civico », come musei, teatri, accademie, università, scuole, istituzioni a favore dei poveri, degli orfani, ospedali, farmacie, opere sanitarie, mercati pubblici, fiere, macelli pubblici, vivai e semenzai, istituzioni a favore di operai e di artigiani, trasporti di cose e di persone, depositi e magazzini pubblici, borse e camere di commercio, ecc. ecc., è da lasciare all'« iniziativa » dei poteri locali. Lo Stato si riteneva non avesse neppure la materiale possibilità di occuparsi di tutte queste « istituzioni »; e al massimo doveva sorvegliare affinché esse non sorgessero scriteriatamente o non si eliminassero vicendevolmente per un loro troppo prorompere.

Giustamente si è visto in questa corrente una sorta di trasporto della dottrina del *laissez-faire* dal campo economico al campo amministrativo. Per il vero siamo noi oggi a fare questa distinzione, perché allora non si vedeva alcun confine fra l'uno e l'altro campo: l'iniziativa economica privata si confondeva con l'iniziativa pubblica, che era anch'essa economica, poiché non si poteva pensare che si potessero porre in esse istituzioni siffatte a titolo gratuito; la collettività risentiva un vantaggio anche dalla beneficenza, si riteneva, perché il pauperismo era un disturbo dell'ordine pubblico.

Sotto altro aspetto, la dottrina postulava ciò che potrebbe dirsi un'attivizzazione delle forze dei gruppi politici locali, e siccome non era necessario che questi dovessero corrispondere al gruppo politico dello Stato, ne venne fuori la concezione, che è durata sino a questo secolo, secondo cui l'elettorato amministrativo può essere **anche più largo** di quello politico, poiché, si riteneva, per occuparsi **di problemi a base** fondamentalmente economica, il censo e la cultura non sono **indispensabili così** come lo sono per l'elettorato politico. È vero che non sempre la realtà dei fatti corrispose a questa concezione; però essa prevalse presso i politici dell'epoca, che si adoperarono per realizzarla.

Si vuol vedere nel Bentham il maggiore teorico di questa corrente; il fatto è che essa ebbe il vantaggio non indifferente di aver trovato nell'ordinamento territoriale inglese una sua realizzazione previa, che divenne ancor più efficiente con le riforme dei Peel,

degli ordinamenti dei borghi e delle contee. Il suo maggior esponente italiano fu proprio Cavour, anche sotto l'aspetto teorico; fortemente influenzato dai teorici inglesi, nei suoi numerosi interventi per la riforma della legge comunale piemontese — che, in fondo, in relazione ad altre leggi del tempo era fra le più decorose — egli di continuo insisté sull'« insostituibile » capacità d'iniziativa dei Comuni, e talvolta ferocemente stigmatizzò l'astensionismo elettorale, particolarmente sensibile in talune zone del Regno.

L'indirizzo liberale democratico, malgrado la sua origine empiristica, finì con l'aver sviluppi più accentuatamente teorici dell'altro. Spesso richiamato a rimettere i piedi sulla terra (basti ricordare Tocqueville), formò la base di tutte le successive correnti teoriche dei poteri locali: il pluralismo (Gierke), il policentrismo (Gneist), il populismo, il socialismo municipale, il movimento comunitario, il municipalismo cattolico. Occorre giungere al sistema consiliare per trovare una nuova apertura di tematiche.

Ma è il caso di abbandonare ormai questo discorso, poiché le teoriche dei poteri locali della seconda parte del XIX secolo costituiscono un troppo ricco capitolo della storia del pensiero politico moderno, per esporre il quale finiremmo fuori del tema che a noi qui interessa.

5. Tuttavia era necessario che almeno delle due prime e più importanti correnti di questo complesso di teoriche si trattasse, poiché è nel quadro da esse formato che s'inserisce l'idea-regione nelle sue prime manifestazioni non condizionate dal problema dell'unità nazionale. Con ciò non si vuol dire che queste manifestazioni non si collegarono al tema dell'unità nazionale, ma solo che in esse l'idea-regione non fu mezzo a fine, bensì fu prospettazione di modi di sistemazione dello Stato, che si riteneva più idonea a far convivere la varietà degli Italiani. In altre parole il regionalismo federalistico fu concepito in funzione dell'unificazione nazionale, il regionalismo che potremmo dire istituzionalistico postulava l'unificazione già avvenuta, e fu concepito in funzione dell'organizzazione politica dello « Stato italiano ». Sottolineiamo, però, che fu sempre concezione politica e non già « tecnica », come talora si è detto con riferimento al regionalismo del gruppo di governo: già sarebbe incongruo pensare che Cavour e il suo gruppo potessero rappresentare problemi che non fossero politici e reperire soluzioni che fossero solo tecniche; ma è soprattutto vero che l'idea-regione del gruppo di Cavour era perfettamente inserita in una generale concezione politica, della quale si voleva fare applicazione conseguente nella « unificazione amministrativa » del nuovo Stato.

Il gruppo di Cavour (cioè, oltre questi, Farini, Minghetti, Ponza di S. Martino, Emanuele d'Azeglio) trovò la sua più compiuta espres-

sione in quel documento a cui doveva rimanere poi il nome di « progetto Minghetti ».

Il progetto Minghetti fermava perentoriamente la premessa già ricordata secondo cui, delle attività da affidare ai pubblici poteri, una parte assai scarsa dovesse spettare alle amministrazioni dello Stato: i rapporti internazionali e la difesa, la giustizia, l'unificazione della legislazione, l'unità dell'indirizzo amministrativo. Secondo Minghetti, lo Stato avrebbe dovuto avere un « Ministero per le opere pubbliche », che però si sarebbe dovuto occupare solo di pochissime opere pubbliche, quelle di importanza nazionale, mentre avrebbe dovuto invece seguire tutte le opere pubbliche alle quali nell'ambito dello Stato si procedesse, per mantenere l'unità amministrativa e tecnica di esse: abbiamo qui delle idee che oggi vengono ripresentate e che a molti fan l'effetto di essere nuovissime.

Tutta la rimanente parte di pubbliche attività si sarebbe dovuta andare ad enti diversi dallo Stato. Ma ciò in un quadro che si presentava in modo diverso da quello tradizionale. Minghetti, infatti, riteneva che l'intero sistema comunale italiano dovesse essere rivisto a fondo, e che i Comuni dovessero essere tutti degli enti robusti: un Comune che avesse meno di 20 abitanti non doveva essere concepibile; le Province potevano esser mantenute (ma la questione fu lungamente dibattuta), a patto che cessassero di essere quell'ibrido di enti propri e di organi di controllo dei Comuni, quali allora si presentavano; le Regioni dovevano avere attribuzioni in materie molto più consistenti di quelle su cui l'Assemblea Costituente si doveva fermare nel 1947: foreste, agricoltura, caccia, beneficenza, sanità, arti, teatri, monumenti pubblici, università, istruzione media (quella primaria spettava ai comuni), lavori pubblici. I controlli sui Comuni e sulle Province dovevano spettare allo Stato, a cui spettava — non lo dimentichiamo, poiché nelle teoretiche di allora era molto importante — l'unificazione normativa.

La concezione del progetto Minghetti riposava dunque su una chiara idea, che la legislazione nazionale successiva doveva abbandonare: la netta ripartizione delle funzioni tra Stato ed altri enti locali. Le attribuzioni dei Comuni e delle Regioni erano infatti solo di questi enti e non dello Stato, e viceversa. Ciò che è importante rilevare è che le attribuzioni delle Regioni sono tutte funzioni le quali permettono l'iniziativa dei gruppi locali, ma di dimensioni non comunali.

Il progetto Minghetti può quindi esser considerato l'espressione più compiuta della corrente del liberalismo democratico, e dei gruppi che la sostenevano. L'altra corrente liberale non fu invece favorevole all'idea-regione, e anzi anche in ordine alle « libertà comunali » assunse un atteggiamento molto cauto. La spiegazione più probabile di ciò va forse vista nel fatto che essa non sentiva par-

ticolare bisogno di tutelare i gruppi locali contro il potere centrale, in quanto questo non esercitava un gran peso; anche i liberali toscani, che della corrente costituivano il manipolo più illuminato, si appagarono della revisione — alquanto modesta — che la legge comunale del 1865 apportava alla legge comunale sarda.

6. Probabilmente nell'adozione di quest'atteggiamento influì anche la presa di posizione dei repubblicani e del gruppo progressista della corrente liberale democratica, che iscrisse le proprie maggiori richieste l'istituzione aperta di un potere municipale libero e solido. Contrariamente a quel che molti credono, i repubblicani, e Mazzini in primo luogo, non furono dei regionalisti nel senso ampio che oggi ha questo termine; furono piuttosto dei municipalisti. Centro del potere locale era per essi il Comune, che era concepito come un grosso ente svincolato da controlli statali (circa 1000 Comuni avrebbero dovuto essere riconosciuti), a cui si dovettero affidare le attribuzioni primarie della vita associativa; la Regione era vista da Mazzini come un ente a capo del quale fosse un governatore di nomina centrale, assistito da un consiglio di rappresentanti di enti locali, ma con funzioni meno importanti di quelle dei Comuni; le attribuzioni dello Stato avrebbero dovuto essere, all'incirca, quelle previste dal progetto Minghetti.

È evidente l'influsso della formula organizzativa inglese dell'auto-governo, non intesa peraltro nei suoi valori autentici, e spesso interpretata in modo che direbbesi astratteggiante. È dubbio, ad esempio, che si fosse esattamente appreso come la formula inglese rappresentasse un'espressione molto compiuta della pratica del garantismo dei gruppi locali, cioè fosse in funzione essenzialmente conservatrice, e quindi non corrispondesse alle idee, certamente non conservatrici, che questa corrente propugnava. D'altra parte, essendo i repubblicani una minoranza, si può spiegare la loro insistenza sull'istanza municipalista: la troviamo e la troveremo propugnata da tutte le minoranze e le opposizioni, le quali vedono nella possibile conquista di municipi delle acquisizioni di centri di potere, e non sempre si rendono conto che questo è un semplicismo, e che il rafforzamento della posizione giuridica e politica dei poteri locali, in società generali aristocratiche e fluide — com'erano quelle di allora —, si può risolvere anche in un rafforzamento delle alleanze tra i ceti di maggioranza.

La lotta politica che s'ingaggiò sul progetto Minghetti fu un episodio importante della lotta contro i liberali democratici, i progressisti e i repubblicani. Contro questi si armarono moltissimi argomenti, l'analisi dei quali però serve a poco, perché l'uno valeva l'altro, e qualunque altro avrebbe potuto essere addotto. La sconfitta dei liberali democratici non fu dovuta alla forza persuasiva dell'un-

torello Tecchio, presentatore contro il progetto Minghetti di quel noto ordine del giorno che doveva riportare la maggioranza, né alle giuste preoccupazioni di quei deputati meridionali che vedevano nelle Regioni un istituto che avrebbe nociuto alle popolazioni del Mezzogiorno, povere di quello spirito di iniziativa che Farini indicava come motore dell'assetto della vita civica; né fu dovuto — come poi la storiografia ufficiale amò ripetere — al timore del secessionismo e del particolarismo, anche se questi timori erano tutt'altro che infondati. Invero, a rimuovere perplessità, timori, inconvenienti, o pericoli, la tecnica dei politico-giuristi offriva già allora un repertorio di istituti abbastanza perfezionato. Fu dovuta invece a quelle ragioni generali per le quali la corrente liberale democratica rimase soccombente su tutta la linea, e per le quali l'unificazione amministrativa dello Stato, del 1865, fu fatta all'insegna dei moderati conservatori.

7. L'ordinamento del potere locale fu quello del *sistema binario*, con enti locali detti autonomi, assoggettati di nome ad un controllo, in realtà ad una direzione, dello Stato. Soprattutto non fu adottato il criterio della separazione delle attribuzioni, e anzi si seguì, immediatamente — forse senza che neppur se ne avesse contezza tanto la pratica appariva ovvia e ineccepibile —, il criterio opposto di indistinzione delle funzioni, che il progresso del tempo andò sempre più ad aumentare.

Già verso la fine del secolo i difetti iniziali della legge comunale e provinciale del 1865 erano evidenti ai politici e ai giuristi; e altri ne vennero fuori. Erano dannose: l'attribuzione ai due enti di proventi inautonomi o marginali, la stessa conformazione geopolitica delle circoscrizioni. Ne derivò che da più parti si ricominciò a vagheggiare l'idea-regione.

Queste, più che ritorni, riedizioni delle idee del grande venticinquennio, hanno un interesse di storia del pensiero politico-giuridico. In realtà dietro di esse non c'erano forze politiche, ma ristretti gruppi di intellettuali. Ne diremo quindi rapidamente.

I « regionalismi » che nacquero furono molti e diversi. Vi fu un regionalismo che si potrebbe dire tecnicistico, il cui più importante esponente fu certo Saredo. Questo fu probabilmente il maggiore *studioso europeo* dei problemi del « potere locale » della fine del secolo, e fu un propugnatore della Regione in quanto ente che avrebbe avuto la misura adatta per svolgere quei compiti che le Province, troppo piccole, non potevano disimpegnare. Il suo punto di vista fu, però, solo quello di un tecnico, al quale rimasero in buona parte estranee le sollecitazioni politiche che avevano mosso l'idea-regione nei decenni precedenti.

Regionalista fu anche Jacini, ma per motivi e in modi del tutto

diversi. Anche Jacini aveva subito il fascino dei modelli inglesi, e, per una di quelle interversioni di giudizi allora non infrequenti, era rimasto colpito dal fatto che gli enti inglesi di autogoverno fossero altresì organi dello Stato. Di qui il suo suggerimento, di istituire le Regioni quali organi dello Stato, riordinando in tal modo l'intera struttura organizzativa statale. Venne così a formarsi l'idea della Regione come strumento di decentramento statale. In realtà, a ben considerare il fondo politico di questa corrente, essa rappresentava una variazione del conservatorismo statalistico: la Regione è voluta in tanto in quanto permette un perfezionamento dell'organizzazione statale, che rende questa più efficiente. Può sembrare a prima vista un paradosso il volere la Regione per mantenere lo Stato, ma gli è che quello che qui si chiama Regione è *un valore geografico*, non un ente locale.

Purtuttavia la corrente ha proseguito fino ai giorni nostri, specie in certi ambienti della burocrazia statale, ed ebbe anzi delle realizzazioni persuasive nei provveditorati regionali alle opere pubbliche: istituiti a titolo provvisorio per la sola Italia meridionale, la buona prova che fecero ne consigliò il mantenimento e la generalizzazione. Sul piano delle idee la corrente ebbe numerose varianti: Di Rudinì, per esempio, vedeva delle Regioni organi dello Stato, ma voleva affidare alle Province il grosso delle attribuzioni in materia di foreste, bonifiche, lavori pubblici e stabilimenti di pena; Sonnino, sensibile ai problemi dell'agricoltura e memore di altro aspetto dell'esperienza inglese, propose addirittura che si abbandonasse la pratica della legislazione uniforme e si adottassero legislazioni differenziate per Regioni o gruppi di Regioni; legislazioni proprie, per il Mezzogiorno almeno, propose anche il De Cesare.

Vi furono riedizioni dell'idea-regione in termini di potere locale, in Mario dapprima, poi in Ghisleri; anche queste rimasero, però, nel vago, ed ebbero valore più per la critica alle istituzioni esistenti che per la proposizione di nuove soluzioni. Vi furono anche un regionalismo culturale e un regionalismo sociale, ma principalmente come motivazioni di tesi per l'istituzione di Regioni, la figura e la struttura delle quali non era peraltro molto consapevole.

Tutte queste che abbiamo chiamato riedizioni dell'idea-regione suscitarono, per il vero, assai poche risonanze. Fino al primo conflitto mondiale l'opinione prevalente dei politico-giuristi fu massicciamente contraria all'idea-regione, per molti motivi, che si diversificavano secondo la provenienza culturale di ciascuno. Moltissimi erano persuasi che la Regione avrebbe rappresentato un attentato all'unità nazionale, ed il convincimento era rafforzato dal constatare quanto grandi rimanessero le differenze tra gli Italiani dopo quasi mezzo secolo di vita nazionale. I meridionalisti dovevano concorrere ad accentuare l'antiregionalismo, e particolarmente G. Fortu-

nato introdusse nel nostro mondo politico-giuridico la proposizione secondo cui l'introduzione delle Regioni avrebbe aumentato lo squilibrio fra Nord e Sud, proposizione che colpì profondamente Turati e con lui quella larga corrente di pensatori socialisti che nel problema del Mezzogiorno dovevano riconoscere il primo problema sociale dello Stato italiano.

Contrari alla Regione furono anche i radicali e i liberali progressisti: in genere, possiamo dire, tutti coloro che propugnano più ampi e decisi interventi dello Stato o in quanto riequilibratore sociale (e qui di nuovo riapparivano correnti di socialisti e di meridionalisti), in quanto equilibratore economico (e su questo convergeva anche l'ala estrema dei socialisti, che non riteneva risolubili i problemi economici del paese se non con massicce collettivizzazioni).

Presso molti altri politico-giuristi, l'avversione all'idea-regione era motivata con ragioni più realistiche, tra le quali, principale, quella che oggi diremmo dei quadri amministrativi. Non vi era dubbio che per lunghissimo tempo la classe politica italiana non fornì quadri adeguati, non solo per qualità, ma neppure per quantità, alle esigenze della vita pubblica, locale in specie. La pessima o comunque non soddisfacente amministrazione della maggior parte dei Comuni e delle Province era una constatazione che circolava facilmente, e si osserva che i quadri più efficienti, specie del Mezzogiorno, si ponevano al servizio dello Stato o si dedicavano subito alla vita politico-amministrativa dello Stato. Dove si recluterebbero, ci si chiedeva, gli amministratori delle Regioni?

Non si negava, quindi, da parte dei più consapevoli politici e giuristi, che la formula binaria per i poteri locali, introdotta dalla legislazione del 1865, fosse un errore, né si negava che l'organizzazione dei pubblici poteri, quale si era venuta formando dal 1865 in avanti, fosse irrazionale e inaccettabile. Ma si riteneva che a por rimedio a tanti mali meglio servissero il decentramento e l'autonomia locale; e difatti furono queste due idee-forza quelle su cui più s'impegnarono i nuovi partiti e i vecchi e nuovi movimenti progressisti. Purtroppo è che spesso costoro non si accorgevano che decentramento e autonomia locale potevano divenire strumenti di conservazione, e invano erano loro richiamate alla mente le larghe concessioni alle « libertà locali » che dalla Repubblica di Venezia a Bismarck segnavano un'ininterrotta vicenda conservatrice.

8. La fine dello Stato di aristocrazia e borghese, che si ebbe con l'introduzione del suffragio universale e poi con il primo conflitto mondiale, riportava in primo piano l'idea-regione in sede non più culturale, ma politica.

Ma ciò avvenne in un modo che, visto dall'esterno, appare sventante strano. Quando se ne tolga il Partito repubblicano, che una-

nimemente portò avanti l'idea-regione, e in essa fece coincidere il decentramento, l'autonomia locale, la soluzione dei problemi sociali, e così via, per il resto dei partiti e dei movimenti politici l'idea-regione seguiva una linea che passava sempre all'interno dei partiti e dei movimenti stessi. Il nuovo partito popolare, ad esempio, si dichiarò per la Regione più volte e in molti suoi autorevoli esponenti; ma altri ve ne furono di nettamente contrari. Lo stesso avvenne per il Partito socialista e per alcuni dei movimenti liberali. Del resto più tardi lo stesso fascismo ebbe tra le sue fila dei regionalisti.

Che nel 1923 il discorso Acerbo segnasse il punto del movimento fascista in senso avverso all'idea-regione, era in fondo scontato, anche se non si trovò nessun miglior argomento del vecchio, grossolano, *refrain* dell'attentato all'unità nazionale. Ma è importante che ormai l'idea-regione cambia totalmente il suo volto.

Sarei d'opinione che questo avvenne principalmente per quella che chiamerei l'inversione dei ruoli di amministrazione tra enti locali e Stato. I partiti socialisti e popolari che avevano conquistato le amministrazioni locali, in parte già prima del conflitto mondiale, avevano non solo mostrato che nelle classi non censitarie che essi esprimevano si trovavano eccellenti amministratori, quanto avevano portato i poteri locali a funzionare meglio del potere statale. I poteri locali potevano, d'ora in poi, cedere per forze politiche, ma non per difetto di quadri, com'era avvenuto fino a poco tempo prima.

Quando alcune delle maggiori amministrazioni comunali e provinciali della Lombardia, del Piemonte e dell'Emilia cominciarono a porsi al livello europeo, fu evidente che lo Stato non era tutto e non era « il migliore ». Se sono esatte notizie riferitemi da persone che furono tra i protagonisti dell'epoca, una delle ragioni per cui il fascismo volle che lo Stato si impadronisse dei Comuni fu la gelosia della burocrazia statale nei confronti delle organizzazioni municipali.

L'inversione dei ruoli fa sì che ormai i tecnici di amministrazione e i giuristi entrano decisamente nell'ordine di idee che la Regione come potere amministrativo è possibile, anche se poi motivi politici o di altro genere sono di ostacolo, si dice, a che s'istituisca. Ed è questo forse il motivo per cui, nel periodo 1945-1947, l'idea-regione va avanti e si diffonde praticamente senza incontrare ostacoli autentici. Tutti conosciamo quanto fu scritto a favore e quanto contro in quel periodo, e non è neppure il caso di ricordarlo qui.

All'Assemblea Costituente si riprodusse, ma in modi aperti e numerabili, la situazione che si ebbe subito dopo il primo conflitto mondiale: la linea dell'idea-regione passò, cioè, all'interno dei par-

titi ed essendo i regionalisti in maggioranza la Regione passò. Ma siccome la maggioranza era composita, passò male.

Vediamo di spiegarci. È noto che all'Assemblea Costituente fu presentato un primo disegno di ente Regione, che fu respinto, perché parve ispirato ai concetti del federalismo, in quanto attribuiva, cioè, alle Regioni poteri molto ampi. Si venne ad un secondo disegno, che, con modifiche non troppo rilevanti, riportò l'approvazione dell'Assemblea. Ma già durante l'Assemblea esso fu fortemente criticato.

Fu criticato in primo luogo da coloro che avrebbero voluto che si adottasse decisamente la formula organizzatoria dell'autogoverno. Essi avrebbero voluto che l'organizzazione statale sopprimesse tutti i propri organi periferici, e che essi fossero trasferiti alle Regioni o incorporati nelle organizzazioni regionali, talché queste avrebbero assolto il duplice ruolo di enti locali e di organi dello Stato insieme. Fu criticato poi dai regionalisti di tradizione repubblicana, i quali nel mantenimento della legislazione statale vigente, nel sistema delle leggi-quadro, nei controlli sulle Regioni, nella limitatezza e non esclusività delle attribuzioni regionali, e in altri tratti minori, vedevano delle pastoie ai nuovi enti, tali da esautorarli.

Fu criticato, però, anche da coloro che avrebbero preferito vedere nelle Regioni principalmente degli enti amministrativi di decentramento. Essi osservarono che, dandosi alle Regioni poteri normativi, si attribuiva ad esse carattere troppo politico, e che le competenze delle Regioni erano troppe da un lato, troppo frammentarie dall'altro. Vi è il pericolo, si disse, che con quei compiti e frammenti di compiti le Regioni facciano troppo, o non facciano nulla.

Il fatto è che le Regioni in Assemblea Costituente nacquero sotto il segno dell'ambiguità, e che la responsabilità relativa la porta la Democrazia cristiana. Non che in questo partito mancassero persone che avessero idee chiare; è solo che esse furono sopraffatte dai « politici del potere » che allora dominavano incontrastatamente il partito medesimo; sicché l'ambiguità fu consapevolmente giocata, poiché delle Regioni interessava solo che esse potessero essere dei centri di potere politico, di cui chiedere l'attivazione nell'ipotesi che le elezioni politiche immediatamente successive avessero visto prevalere i partiti di sinistra.

Solo che non sarebbe nel giusto chi in quest'atteggiamento volesse vedere una manifestazione, s'intende in moderne reincarnazioni, della corrente che prese origine dai liberali puri, cioè del garantismo. In realtà gli enti Regione così come configurati dalla Carta costituzionale si inserivano nel sistema binario, erano (e sono) cioè Regioni convinti con gli organi locali dello Stato; il garantismo invece avrebbe richiesto, se non la totale eliminazione dei secondi,

quanto meno una fortissima riduzione, e almeno l'eliminazione di quelli fra essi dotati di poteri non più compatibili con i principi fissati dall'art. 97 della Costituzione, come, per esempio, i prefetti. Invece nessun disegno in tal senso fu attuato.

Neppure, però, si può dire che gli enti Regione si inquadrano nella corrente che dal liberalismo democratico scende per i radicali e i partiti socialisti, e assume la figura moderna del pluralismo democratico. Anche qui la convivenza di attribuzioni delle Regioni e dello Stato per le stesse materie, i contorti controlli statali sulle Regioni, la non garanzia della sufficienza finanziaria, non si conciliano con un disegno di partecipazionismo democratico diretto, o quanto meno non si conciliano con un disegno chiaro.

9. Se la Regione come delineata dalla Carta costituzionale non realizza una figura federativa; non una figura di autogoverno; non è in funzione — almeno in modo chiaro — di garanzia di gruppi locali (policentrismo); neppure è in funzione — anche qui almeno in modo chiaro — di pluralismo democratico, siccome è perfettamente legittimo chiedersi che cosa è, si potrebbe supporre che essa sia un *quid* completamente nuovo rispetto alle specie conosciute.

Sarebbe molto allettante dire che è così: il nostro legislatore costituente avrebbe preso alcuni tratti, o elementi, o strutture, che dir si voglia, dall'una figura, altri dall'altra, e così via, e avrebbe composto una nuova figura che, almeno nell'intento (non si può infatti presumere un intento di fabbricare gobbi), riassume e armonizza le varie esperienze. Risultato di tutto ciò potrebbe essere o un eclettismo o una nuova creazione: la figura eclettica potrebbe esser lodata o censurata, a seconda dei punti di vista; la nuova creazione potrebbe essere una trovata felice, ma anche uno sgorbio. Ma a che pro' seguitare? Tutto questo è molto facile, troppo facile, anzi, anche se potrebbe essere gradito all'inclinazione nazionale verso le astrazioni.

La realtà, a mia opinione, è che ogni discussione in materia è oggi gratuita, perché un'organizzazione, quale che essa sia, politica o amministrativa, non è un rapporto giuridico. Entro certi limiti, quindi neppure qui integralmente, il legislatore può immaginare, e rivestire delle formule del precetto che gli sono consuete, un complesso costituito da situazioni soggettive, condotte di soggetti e relativi effetti giuridici. Stabilire diritti e obblighi, poteri e doveri, condotte ed effetti, in rapporti tra conduttore e locatore, depositante e depositario, correntista e istituto di credito, e così via, sono comandi che un legislatore può compiutamente comporre ed esporre. Invece non potrà mai riuscire a compiutezza e completezza quando immagina e crea una figura soggettiva, perché dietro la figura sog-

gettiva vi sono uomini, le cui azioni o reazioni o interazioni il legislatore può supporre, ma non può prevedere. È questa una constatazione che traiamo dalla storia degli istituti giuridici di ogni luogo e di ogni tempo.

Sicché, sino a quando le Regioni non ci saranno, non possiamo dire che cosa esse esprimeranno. O se lo facciamo, manifestiamo delle opinioni personali, ammesso sempre che si seguano i precetti della probità scientifica. Ciò che noi possiamo dire, oggi, è che, al di là dell'occasionale ambiguità politica da cui nacquero, confluiscono nelle Regioni una pluralità di istanze che percorrono la storia politica degli Italiani dell'ultimo secolo, e che il legislatore costituente volle accogliere.

Così certamente una delle radici della Regione è l'antiaccentramento: che l'accentramento sia conseguenza e insieme manifestazione d'immaturità politica, è oggi comune opinione. Con le Regioni si è voluto rompere la formula organizzativa dell'accentramento, sia in sede normativa che in sede organizzativa. Ma qui ci si ferma: sarà la storia a dire se sarà sostituito questo accentramento con un decentramento vero e proprio, o con una deconcentrazione autarchica, o con qualche diversa formula che ancora sarà da definire. Il legislatore costituente ha voluto una delle specie del decentramento puro, ma si è lasciato sfuggire le leggi-cornice, ha regolato male i controlli sulle Regioni, non le ha garantite quanto ai proventi. Non sapendo come questi vari congegni funzioneranno, non possiamo conseguentemente sapere in quale modo e in quale misura le Regioni realizzeranno l'intento decentrativo.

Così pure altra radice è il garantismo. Abbiamo già detto quali ne sono gli aspetti negativi. Soggiungiamo che il mondo contemporaneo non ha più il problema di garantire gruppi territoriali di borghesia contro il potere centrale, né il problema di alleanze tra gruppi locali e centrali: i partiti politici hanno spazzato quasi interamente questi punti nodali della vita politica dello stato liberale. I gruppi territoriali, oggi di varie classi, tendono ad organizzarsi verticalmente per ripartizioni professionali, e ad agire come gruppi centrali di pressione, talché è da ritenere che quest'antica radice sia disseccata o tenda ad esserlo, anche se essa fu presente a molti di quelli che intervennero nei lavori dell'Assemblea Costituente sulla Regione.

Quasi identico discorso può esser tenuto a proposito del pluralismo. È vero, infatti, che in Assemblea Costituente tante voci risuonarono a favore della « più larga partecipazione popolare » in nuove sedi di potere di « aumento dei centri responsabili di decisione », di avvicinamento delle organizzazioni politiche ai cittadini direttamente interessati, e che ancor oggi i regionalisti ricamano diffusamente su questi temi, con riferimenti talora perfino romantici.

Senonché questi argomenti vanno oggi riguardati con occhi più disincantati. Se essi si vogliono intendere nel senso meramente statistico, che più aumentano i centri di decisione a struttura democratica meglio è, essi in fondo sarebbero di poco conto, e sarebbero veri e falsi insieme, poiché l'aumento delle « istanze democratiche » fino ad una certa soglia giova, oltre nuoce: in altre parole la realtà sociologica è notevolmente più complicata, e problematicamente assai più ricca, onde siffatte argomentazioni sarebbero o ingenue o rudimentali, a seconda dei soggetti. Se sono invece da intendere nel senso, più accurato ed evoluto, di riparto delle attività di pubblico potere tra più figure soggettive indipendenti, le fonti dalle quali le argomentazioni traggono alimento sono tuttora vive; solo c'è da chiedersi se le figure soggettive, Regioni, così come delineate, riusciranno ad essere autentica espressione di pluralismo, o se invece l'esistenza di partiti nazionalmente accentrati non lascerà loro che un ristretto margine di giuoco, onde del pluralismo esse non realizzeranno — in ipotesi — che un recipiente che resterà semivuoto.

Similmente la radice tecnicistica ha avuto un ruolo rilevante presso i nostri legislatori costituenti. L'idoneità dell'ente centrale ad approfondire situazioni territorialmente circoscritte, l'eccesso di misura dello strumento nazionale rispetto a problemi aventi misure spaziali inferiori, lo spreco di attività amministrative, l'intemperatività del provvedere, e simili altre constatazioni, quale più quale meno elaborata, sono state fatte da tanti e in tante diverse maniere, anche con riferimento alle esperienze migliori di Regioni a statuto speciale. Si è aggiunta, dopo il primo decennio di vita costituzionale, e dopo il fallimento politico delle leggi delegate di « decentramento » del 1955-57, la constatazione che il gruppo politico dei burocrati centrali dello Stato non sa o non vuole decentrare.

La radice tecnicistica si era da ultimo arricchita di una motivazione sociologica, nella teorizzazione delle comunità locali, di grandezza crescente in relazione alla « misura » dei vari interessi collettivi a cui provvedere. Questa concezione sociologica ha oggi, in Italia e fuori, numerosi seguaci, e se il suo astrattismo lascia spesso sconcertati, tuttavia ha dato ai tecnicisti quella base politica di cui difettavano. La manifestazione più importante di quest'indirizzo è stato l'affidamento alle Regioni delle attribuzioni di vigilanza sui Comuni e sugli altri enti locali infraregionali.

10. Tutte queste radici, e forse ancora altre la cui identificazione può dipendere anche da concezioni personali di singoli studiosi, sono presenti nelle Regioni così come configurate dalla Carta costituzionale; presenti, ma, per quanto almeno oggi ci è possibile vedere, non fuse o quantomeno ordinate a comporre una chiara figura. Sicché non si può essere d'accordo con coloro che vogliono

ridurre ad un solo attributo la vicenda regionale, come per esempio al decentramento, all'autonomia dei gruppi locali, e così via. La realtà è molto più complessa, essendo confluente nelle norme del legislatore costituente più correnti o concezioni, le quali hanno lasciato di sé testimonianza or in questa or in quella disposizione.

Vi è, invece, da considerare che si va profilando una prospettiva nella quale le Regioni possono forse trovare una fisionomia che era certamente non presente alla mente dei componenti l'Assemblea Costituente, ed è la prospettiva della programmazione.

Mi pare inutile ripetere qui ciò che è stato già da tanti constatato e spiegato, ossia che la pratica della programmazione è in atto nella nostra vita pubblica, anche se vi è ancora chi la nega o vorrebbe non ammetterla; il bilancio dello Stato, degli enti pubblici maggiori, delle Regioni autonome, e finanche dei maggiori Comuni, sono già delle decisioni di programmazione, sia pure parziali e incomplete. È però pur evidente che la molteplicità delle **programmazioni** è un fatto nocivo, tanto più quando diventa **molitudine**. È quindi nelle stesse cose la tendenza alla programmazione unitaria, che è forse il tratto più importante delle organizzazioni dei pubblici poteri di oggi, la sola vera novità che questo secolo abbia introdotto rispetto al **secolo precedente**.

Se la programmazione (o **pianificazione**: qui uso i termini come **equivalenti**, anche se non lo sono) unitaria si attua da parte di uno **Stato regionale**, non si possono non assegnare alle Regioni competenze in sede di formazione e di esecuzione del piano, così come di formazione di piani propri. Già la stessa Costituzione attribuisce alle Regioni competenza in materia urbanistica, e oggi la pianificazione urbanistica — specie di vaste zone — non è che una faccia della pianificazione economica; ma anche a non voler così ritenere, certamente è **legata strettissimamente**, per implicazione diretta e inversa, alla **pianificazione economica**.

Con la Regione si inserisce nella programmazione un'istanza non centrale, e quindi si toglie o quanto meno si attenua quel carattere autoritativo e centralizzatore che la programmazione medesima altrimenti avrebbe. Per ora non è possibile dire di più, poiché non sappiamo **in quali modi la programmazione prenderà corpo**, non sappiamo, cioè, **quale tipo di programmazione sarà adottato**, come ne sarà **strumentato il procedimento di formazione e quello di attuazione**. È chiaro solo che le Regioni avranno comunque un ruolo proprio in una qualche fase o in un qualche momento di esse.

Del resto l'avversione alle Regioni dei gruppi padronali e imprenditoriali, diretta o mediata attraverso i movimenti politici che li rappresentano, è significativa ed è la veste moderna di una vicenda **continuativamente presente** nella storia **politico-sociale** degli Stati moderni. I **gruppi industriali** di pressione preferiscono sempre

che vi sia un unico centro di decisione — pubblico potere, anziché una pluralità di centri, essendo più facile la concentrazione delle forze di pressione; e difatti sono stati sempre contrari alle autonomie dei poteri locali.

Questo ci introduce allora a rilevare come con le Regioni si può effettivamente riprodurre, in forma diversa e in diverso settore, quell'istanza che alcuni degli autori dell'idea-regione avevano propugnato nello scorso secolo, e che essi inquadrarono nell'ordine concettuale della difesa delle libertà locali. Più che in termini positivi di difesa delle libertà, occorrerebbe il problema in termini negativi, di attenuazione del peso dell'autorità, poiché così si ha una visione più esatta degli aspetti strutturali della realtà, anche se si può essere d'accordo che in ordini sociologici effettuali il risultato è quasi il medesimo.

11. Le incognite che le Regioni presentano, oltre quella di fondo su cui abbiamo voluto richiamare l'attenzione, sono parecchie; ma due ci sembrano importanti.

La prima e la più grave è data da una vicenda imprevista per la dimensione che ha assunto, che è costituita dal declino dello Stato. Di essa si è cominciato ad avvertire il principio subito dopo la prima guerra mondiale; ma da noi almeno ha assunto aspetti vistosi e preoccupanti, che si svolgono con una rapidità inopinata. Lo Stato non riesce più a reclutare il proprio personale, perde il personale migliore a vantaggio di enti pubblici minori o di imprenditori, magari anche delle imprese di Stato; non riesce a rinnovare le sue strutture e le sue procedure; la sua disarticolazione — e quindi lo scoppio di aperti conflitti tra le sue stesse branche — è ormai al limite dell'eccesso; spende male il danaro pubblico e vive subendo ricatti continui dei suoi stessi gruppi sezionali interni.

Che cosa la Regione potrà essere in questa prospettiva? Vi è chi non esita a rispondere che sarà il caos.

Si può, però, osservare che gli enti minori nazionali, e anche molti Comuni, funzionano assai meglio dello Stato, e meglio ancora funzionerebbero se non ci fosse lo Stato ad **angariarli**. Dunque la disfunzione è un fatto specifico dell'**amministrazione dello Stato** e non dei pubblici poteri in genere. Se poi ci volgiamo a considerare ciò che avviene fuori d'Italia, possiamo constatare che in Germania, Inghilterra, Austria, Stati Uniti, lo Stato si salva ancora in quanto amministrazione, ma perché trova nella base, federale o regionale o in autogoverno, dei pubblici poteri che lo esonerano dall'ingerirsi in una serie di attività amministrative operative e ne limitano le funzioni a poche attività, ma importanti e fondamentali. Altrove, e l'esempio più impressionante è oggi la Francia, lo Stato riacquista ciò che aveva perduto solo a costo della dittatura.

Onestamente è difficile dire sino a quale limite queste due prospettive potranno valere anche per l'Italia; essi ci sembrano però molto significative, in quanto espressione di tendenza.

La seconda incognita era una volta certamente molto grave, ed è quella degli squilibri regionali. Da Fortunato e da Turati in poi ha costituito se non l'obiezione almeno la preoccupazione di fondo, secondo me più valida, contro l'idea-regione: se la regione è strumento — o almeno anche strumento — di iniziative di gruppi locali, lo squilibrio, più grave per le differenze delle posizioni di partenza, si aggrava ulteriormente, talché il Nord va sempre più avanti aumentando il suo distacco dal Sud.

Oggi si risponde che è appunto la programmazione democratica, anziché il saldo accentramento statale della manovra dell'economia, a costituire lo strumento principale di un riequilibrio. Ma — come sembra — se la risposta è valida, essa comporta un impegno, forte e attivo, in una politica di programmazione da parte di tutti, e una presenza assidua delle Regioni meridionali nelle sedi di programmazione medesime: cioè, una misura che affida se stessa non alla meccanica delle istituzioni, ma alla buona volontà degli uomini; onde ha una forza discontinua e minor costanza.

Rapporti e tensioni tra Regioni e Stato

di Franco Bassanini

I momenti critici, i punti nodali dell'interpretazione che intenderei proporvi mi sembra possano essere, ridotti all'osso, essenzialmente cinque, cinque momenti intorno ai quali si può ricostruire — in successione, si badi, non strettamente cronologica — tutta la storia del regionalismo dalla Costituente in poi, nel quadro del sistema politico repubblicano. E questi sono, mi pare: la Costituente stessa e quindi il disegno costituzionale dell'articolazione regionale dello Stato, come primo momento; l'inadempienza della Costituzione o, se volete, l'ostruzionismo della maggioranza contro le Regioni, come secondo momento, espressione di una svolta di portata fondamentale nella linea politica della maggioranza di Governo; la legge Scelba del '53 sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali, come terzo momento; l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale e il consolidarsi di un preciso orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia regionale (e poi giustificherò la connessione che vedo tra queste due serie di atti o tra queste due attività), come quarto momento; infine, il nuovo corso regionalista (ma poi preciserò in che senso si debba intendere questo termine), adottato dai Governi di centro-sinistra, con la legge elettorale regionale, con il disegno di legge sulle procedure della programmazione, con il disegno di legge sulla finanza regionale, con il progetto « ottanta » (o devo dire con il fu-progetto « ottanta »?), e con lo schema di disegno di legge sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali che dovrebbe sostituire la legge Scelba.

Ora, se i momenti significativi, i momenti importanti per un discorso politico sono questi cinque, le vere svolte però, i mutamenti di rotta reali, sembrano essere in verità assai meno e cioè non più di due: anzi, addirittura, di queste due la seconda svolta, che prima definivo come quella avutasi con il nuovo corso regionalista del centro-sinistra, sembra essere in realtà una svolta mera-

Onestamente è difficile dire sino a quale limite queste due prospettive potranno valere anche per l'Italia; essi ci sembrano però molto significative, in quanto espressione di tendenza.

La seconda incognita era una volta certamente molto grave, ed è quella degli squilibri regionali. Da Fortunato e da Turati in poi ha costituito se non l'obiezione almeno la **preoccupazione di fondo**, secondo me più valida, contro l'idea-regione: se la regione è strumento — o almeno anche strumento — di iniziative di gruppi locali, lo squilibrio, più grave per le differenze delle posizioni di partenza, si aggrava ulteriormente, talché il Nord va sempre più avanti aumentando il suo distacco dal Sud.

Oggi si risponde che è appunto la programmazione democratica, anziché il saldo accentramento statale della manovra dell'economia, a costituire lo strumento principale di un riequilibrio. Ma — come sembra — se la risposta è valida, essa comporta un impegno, forte e attivo, in una politica di programmazione da parte di tutti, e una presenza assidua delle Regioni meridionali nelle sedi di programmazione medesime: cioè, una misura che affida se stessa non alla meccanica delle istituzioni, ma alla buona volontà degli uomini; onde ha una forza discontinua e minor costanza.

Rapporti e tensioni tra Regioni e Stato

di Franco Bassanini

I momenti critici, i punti nodali dell'interpretazione che intenderei proporvi mi sembra possano essere, ridotti all'osso, essenzialmente cinque, cinque momenti intorno ai quali si può ricostruire — in successione, si badi, non strettamente cronologica — tutta la storia del regionalismo dalla Costituente in poi, nel quadro del sistema politico repubblicano. E questi sono, mi pare: la Costituente stessa e quindi il disegno costituzionale dell'articolazione regionale dello Stato, come primo momento; l'indempienza della Costituzione o, se volete, l'ostruzionismo della maggioranza contro le Regioni, come secondo momento, espressione di una svolta di portata fondamentale nella linea politica della maggioranza di Governo; la legge Scelba del '53 sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali, come terzo momento; l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale e il consolidarsi di un preciso orientamento giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia regionale (e poi giustificherò la connessione che vedo tra queste due serie di atti o tra queste due attività), come quarto momento; infine, il nuovo corso regionalista (ma poi preciserò in che senso si debba intendere questo termine), adottato dai Governi di centro-sinistra, con la legge elettorale regionale, con il disegno di legge sulle procedure della programmazione, con il disegno di legge sulla finanza regionale, con il progetto « ottanta » (o devo dire con il fu-progetto « ottanta »?), e con lo schema di disegno di legge sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali che dovrebbe sostituire la legge Scelba.

Ora, se i momenti significativi, i momenti importanti per un discorso politico sono questi cinque, le vere svolte però, i mutamenti di rotta reali, sembrano essere in verità assai meno e cioè non più di due: anzi, addirittura, di queste due la seconda svolta, che prima definivo come quella avutasi con il nuovo corso regionalista del centro-sinistra, sembra essere in realtà una svolta mera-

mente tattica. Nei cui confronti la prima, quella che si attua fra la Costituente e il periodo immediatamente successivo, è l'espressione di un mutamento di obiettivo strategico, l'espressione di una diversa e mutata scelta di fondo.

La trama generale, che vorrei proporvi subito in linea di ipotesi, salvo poi tentare di giustificare l'ipotesi stessa attraverso l'esame puntuale dei singoli già ricordati momenti, la trama generale sembra invero essere abbastanza semplice e lineare. C'è un momento iniziale, che è quello costituente, nel quale l'autonomia regionale è (o almeno pare) coerentemente sostenuta come strumento di partecipazione democratica, o anche come strumento di partecipazione democratica (perché vi sono ovviamente anche altre ragioni del regionalismo della Costituente: c'è sicuramente un elemento di tipo garantistico, per esempio), comunque anche come strumento di partecipazione democratica delle masse, del popolo, degli elettori alla gestione del potere politico, attraverso un avvicinamento dei livelli di governo politicamente significativi alle realtà di base, attraverso la creazione di strutture organizzative di dimensioni idonee a recepire un costante impulso ed a subire un efficace controllo da parte delle masse popolari.

A questo primo momento, a questa prima fase costituente, segue, dopo l'occupazione del potere da parte delle forze moderate riunite intorno ai Governi centristi e guidate dalla Democrazia cristiana, l'adozione di un indirizzo politico che, visto a posteriori, appare rigorosamente centralista e antiregionalista. Forse questo rigoroso centralismo non è dichiarato, però nella legislazione e nella non legislazione, cioè negli atti legislativi approvati e in quelli che la Costituzione imponeva di approvare e che invece non furono approvati, insomma nell'azione e nell'omissione, tale indirizzo è chiaramente evidente.

E direi che in questo momento il centralismo, prima che uno schema organizzativo ispirato a moduli di efficienza, prima ancora, forse, che il naturale riflesso accentratore di chi detiene il potere centrale ed è naturalmente avverso o restio a dividerlo con autorità e dirigenze politiche locali, è in realtà l'espressione di un atteggiamento ideologico-politico di fondo, di un atteggiamento contrario in linea di principio ad ogni forma di partecipazione democratica delle masse alla gestione del potere politico-sociale. E ciò proprio perché questa partecipazione democratica, che attraverso l'attuazione delle Regioni avrebbe potuto essere agevolata, è intuita fin da principio dalla maggioranza che ha occupato il potere come potenzialmente capace di mettere in dubbio quella scelta di tipo conservatore-immobilistico, che si è ormai consolidata nel sistema politico-centrale, a livello nazionale; e proprio perché questa partecipazione democratica è intuita come potenzialmente capace di mettere in

pericolo quegli equilibri di potere, di potere politico e di potere economico, che si sono ormai ricostituiti, dopo la parentesi della resistenza, in sostanziale continuità con l'esperienza storica precedente.

Questa scelta strategica antiregionalista, la cui adozione rappresenta la vera svolta nell'orientamento politico della maggioranza, sul problema delle Regioni, si ha praticamente già con il 18 aprile del '48, e comunque con la prima legislatura repubblicana. Essa si esprime, in un primo tempo, attraverso una tattica molto semplice e — direi — conforme allo spirito di sopraffazione politico-costituzionale tipico della maggioranza del tempo: cioè si esprime semplicemente non attuando i dettati costituzionali che imponevano — e imponevano, lo vedremo, entro termini precisi — di attuare le Regioni, cioè di procedere alle elezioni dei Consigli regionali come primo momento del funzionamento dei nuovi enti locali.

Un mutamento di rotta sostanziale, dunque, nell'atteggiamento e nell'indirizzo politico della maggioranza di Governo raccolta intorno alla Democrazia cristiana degasperiana. A questo *revirement* strategico della maggioranza politica fa da corrispettivo, fa da *pendant* un *revirement* uguale e contrario, benché assai più disteso nel tempo, assai più lento e graduale, dell'opposizione di sinistra, che a poco a poco modifica il suo orientamento antiregionalista o tiepidamente regionalistico per rivendicare invece l'attuazione delle Regioni: e, anche qui, non solo — direi — per un mero effetto di contrapposizione nei confronti della maggioranza, per un abile mossa propagandistica intesa all'acquisizione dei programmi o delle idee che inopinatamente erano state abbandonate dall'avversario politico; e neanche solo come effetto consequenziale di tutta una linea politica di lealismo costituzionale che l'opposizione di sinistra viene ad adottare anche in relazione a problemi diversi da quello delle Regioni; ma — direi — soprattutto per una gradualmente sempre più elevata e maturata comprensione del significato politico delle Regioni, del valore del regionalismo: significato politico delle Regioni, in primo luogo come strumenti di rottura dell'equilibrio politico, del regime politico ormai consolidatosi sul piano nazionale; in secondo luogo come strumento, appunto, di partecipazione democratica delle masse alla gestione del potere politico, e, forse, anche come luogo privilegiato (non certo il solo luogo privilegiato, perché altri ne esistono di più importanti e fondamentali: pensate ai sindacati, al mondo del lavoro, ecc.), ma come uno dei luoghi privilegiati per la sperimentazione di equilibri politici nuovi, di equilibri politici capaci di avviare il processo di ristrutturazione del sistema politico italiano e la riorganizzazione della sinistra.

Ora questo ultimo momento del *revirement* strategico dell'opposizione si confonde, dal punto di vista temporale, con una se-

conda svolta nell'atteggiamento politico della maggioranza di Governo che però è, come dicevo, una svolta meramente tattica.

Intendiamoci: quando io parlo di maggioranza di Governo intendo la maggioranza della maggioranza parlamentare, cioè il nucleo centrale, il cuore delle forze politiche che sostengono il Governo. Se dunque evidentemente le osservazioni che io faccio non valgono alla stessa maniera per i dorotei o per Riccardo Lombardi, è anche ovvio — tuttavia — che la linea politica della maggioranza su questo come su altri problemi è stata sempre ed esclusivamente determinata assai più dai dorotei che da Riccardo Lombardi, cioè assai più dai gruppi di maggioranza all'interno dei partiti di maggioranza che dalle ali minoritarie; i cui atteggiamenti, quindi, non possono indurci a modificare il quadro che ci sembra di poter tracciare dell'evoluzione della politica regionale della maggioranza di Governo.

Ora, la svolta tattica da ultimo accennata, se è vero che si attua in sostanza fra il centrismo e il centro-sinistra, è vero anche che essa era stata significativamente anticipata da alcuni atti dei Governi centristi, come la legge del '53 e i decreti di attuazione degli Statuti speciali. Dunque, al di là della svolta tattica continua in realtà l'omogeneità, l'unità di prospettiva strategica fra la politica antiregionalista dei governi centristi e la politica praticamente altrettanto antiregionalista dei governi di centro-sinistra; anzi, la stessa scelta tattica non è del tutto nuova, ma è anch'essa in continuità con l'esperienza centrista. La linea generale è comunque sempre la stessa, è cioè sempre il rifiuto delle Regioni intese come strumento di partecipazione democratica alla gestione del potere politico, il rifiuto di Regioni che siano capaci di elaborare e di attuare scelte di indirizzo politico eventualmente divergenti da quelle della maggioranza al potere su piano statale, il rifiuto del significato più pregnante della riforma regionale [...].

Non muta quindi, non è mai mutata dal 18 aprile 1948 ad oggi la prospettiva strategica, muta — e solo in parte — la scelta tattica. Si ritiene non più agibile la linea del rinvio *sine die* dell'attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni, si adotta quindi una nuova linea, che consiste nello svuotare dall'interno la forza contestatrice o trasformatrice insita nell'attuazione del dettato costituzionale, gli elementi innovatori che potevano aver origine per tutto il sistema politico italiano, dall'attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni.

Questa tattica iniziale — la tattica di procrastinare *sine die* l'attuazione della riforma regionale dell'organizzazione dello Stato, di disattendere ogni scadenza pur precisamente posta dalla Costituzione a questa attuazione, facendo ricorso a tutte le più sottili tecniche dell'ostruzionismo della maggioranza o addirittura alla fine

semplicemente affermando il brutale « diritto » (e questo termine non può suonare qui se non come quasi irrisorio!) alla prevaricazione costituzionale della maggioranza — questa tattica iniziale, che sembrava quasi preludere al definitivo affossamento dell'articolazione regionale dello Stato, si rivela sempre più difficilmente sostenibile; si rivela anzi dall'inizio degli anni '60 per qualche verso addirittura inopportuna.

Non è tanto il montare di una pressione di lealismo costituzionale (che in realtà in Italia — e purtroppo — non c'è mai stato al di fuori di ristretti gruppi intellettuali), non è neanche il rinascere nell'opinione pubblica e nella maggioranza politica di una vera coscienza regionalistica, di un orientamento favorevole all'attuazione delle Regioni, non è cioè un regionalismo di ritorno delle forze di maggioranza (e basta esaminare, come faremo più avanti, il contenuto dei progetti di legge nei quali si esprime questa svolta tattica). È, da un lato, e senza dubbio, la pressione del nuovo regionalismo dell'opposizione di sinistra, dall'altro il montare della crisi dell'amministrazione statale o meglio il rivelarsi di questa crisi di fronte all'insorgere di una serie di gravissimi problemi irrisolti, i problemi della città, i problemi dell'urbanistica, i conflitti sociali, la casa, la scuola, il rivelarsi cioè di una crisi di efficienza dell'apparato amministrativo che spinge a trovare, a escogitare nuove soluzioni mediante il decentramento delle funzioni e dei poteri. Dall'altro, ancora, direi che è, di fronte sempre all'insorgere di questi problemi nuovi, un'esigenza di decentrare non solo funzioni e poteri, ma ancora di più, e qualche volta forse *solo*, esigenza di decentrare responsabilità, di scaricare responsabilità su nuovi livelli di potere, su nuovi centri di imputazione, verso i quali in qualche modo incanalare i conflitti sociali, le rivendicazioni economiche, le lotte in corso, sgravandone così il potere politico centrale; l'esigenza, dunque, di togliere il potere politico centrale dall'occhio del ciclone, di proteggerlo con una serie di compartimenti stagni, di cuscinetti di protezione, cercando anche, in qualche misura, di dividere la marea montante della richiesta di potere da parte delle masse in tanti piccoli rivoli regionali possibilmente isolati e tra loro non coordinati. Infine, in qualche caso, questa svolta tattica, questa riscoperta dell'opportunità di istituire le Regioni a Statuto ordinario nasce dalla necessità di disporre di nuovi centri di potere nei quali sperimentare cautamente, senza grossi rischi e sotto il controllo vigile e attento del potere centrale, nuove alleanze politiche combinate al vertice o prudenti « allargamenti dell'area democratica ».

Non è compito, comunque, di questa relazione analizzare tutte le motivazioni di questa svolta tattica; altri lo faranno più ampiamente di me nel corso del convegno. Ciò che importa è coglierne il contenuto e insieme cogliere questa continuità strategica tra il prima

e il dopo, la continuità strategica dell'indirizzo politico della maggioranza in materia regionale dal 1948 ad oggi.

Il rinvio delle elezioni regionali non pare, oggi, essere ormai che un espediente momentaneo inteso a guadagnare tempo per approntare nel frattempo tutti gli strumenti necessari al conseguimento dello scopo finale strategico: questo obiettivo finale, che non è mutato, resta, attuando oggi le Regioni, non attuandole ieri, sempre quello di esorcizzare preventivamente le potenzialità di partecipazione democratica e di rottura degli equilibri politici esistenti insite nella riforma regionale.

E qui bisogna essere chiari [...]. Le Regioni non sono per noi essenzialmente una soluzione efficientistica ai problemi dell'amministrazione dello Stato, anche se ovviamente nei momenti di articolarle e organizzarle bisognerà fare in modo che servano *anche* alla soluzione dei problemi dell'amministrazione dello Stato. La dimensione regionale non è solo — per noi — la dimensione ottima per risolvere alcuni dei più importanti problemi di « livello » dell'azione amministrativa, né offre soltanto il vantaggio di avvicinare ai cittadini, alle comunità locali, la sede di elaborazione di una serie di decisioni politiche e quindi di rendere più facile il controllo popolare sulla gestione del potere; ma la Regione offre anche la possibilità di sperimentare forme nuove di partecipazione democratica e forme nuove di organizzazione del sistema politico. Apre la strada, offre una possibilità per avviare quella ristrutturazione del quadro politico italiano che ogni giorno appare viepiù necessaria, ma che, per la saldezza degli equilibri politici nazionali, per la forza degli interessi che li sostengono, per la sclerotizzazione e la burocratizzazione dei canali di partecipazione e mediazione della volontà politica, non è permesso sperare da un'azione di vertice. In tale prospettiva, le Regioni vanno intese come centri di raccolta di nuove energie, di promozione di una più ampia partecipazione alla vita politica; le loro dimensioni non strettamente locali, i loro poteri e le loro competenze che hanno già un rilievo politico, ne fanno dei centri di potere che non è facile ridurre alla mera gestione di interessi localmente definiti non aventi un peso ed un rilievo nazionale; centri di potere di tal fatta non sono invece né potranno mai essere gli enti territoriali locali minori, costretti in dimensioni territoriali (i Comuni) e in compiti e funzioni amministrative (le Province) troppo limitati e in ogni caso insufficienti a porli come base d'appoggio di nuove iniziative e di nuovi raggruppamenti politici nazionali. E dunque solo a livello regionale potrebbero assumere significato esemplare e peso politico rilevante i tentativi di creare nuovi rapporti tra organi rappresentativi e masse popolari, come pure tra partiti e forze sociali, i tentativi di organizzare nuovi modi di partecipazione democratica alla gestione del potere e di

avviare in concreto, superando contrapposizioni ideologiche o di schieramento ormai consuete e avviando un dialogo che porti a ritrovare nelle obiettive esigenze delle popolazioni regionali la convergenza in unità di proposte e di azioni politiche di tutte le forze popolari, quella riorganizzazione della sinistra o quella ristrutturazione del sistema politico italiano verso raggruppamenti e schieramenti più rispondenti alle scelte fondamentali operate sui problemi politici reali, che non da oggi è nostro obiettivo primario ed essenziale.

Ma è chiaro che tutte queste non sono che semplici potenzialità della riforma regionale, la cui realizzazione è contenuta in essa solo virtualmente, poiché resta evidentemente legata all'articolazione concreta, alla disciplina concreta delle Regioni.

È questo che, a mio parere, è stato intuito dalla maggioranza o dagli esponenti più intelligenti della maggioranza di Governo; si è capito cioè che, se nell'attuazione della riforma regionale erano insite bensì queste potenzialità di rottura o di trasformazione del sistema politico esistente, proprio perché erano solo delle potenzialità, era anche possibile esorcizzarle, era possibile impedire il loro verificarsi, era possibile cioè incidere su quelle variabili della riforma regionale che in concreto possono permettere o impedire il compiersi e il realizzarsi di queste possibilità.

Queste variabili sono essenzialmente il contenuto e l'ampiezza dei poteri e delle autonomie che alle Regioni saranno concessi, le strutture organizzative che le Regioni potranno adottare, i controlli che lo Stato manterrà o imporrà sull'attività politica delle Regioni.

Ora, il secondo tempo della politica regionalistica (o antiregionalista) della maggioranza si muove appunto su questo piano, nel tentativo di svuotare ogni potenzialità di rottura implicita nella riforma regionale, istituendo Regioni rigorosamente limitate nei loro poteri e nei loro ambiti di autonomia politica, facendone quasi delle Province di dimensioni certo territorialmente molto maggiori, ma con poteri altrettanto ridotti, con altrettanta ridotta capacità di costituire effettivamente dei centri di azione e di iniziativa politica alternativi ed eventualmente contrapposti a quelli statali; nel tentativo, altresì, di precostituire possibilmente — mediante artifici legislativi o opportuni accordi politici preventivi — una ripetizione in sede locale della maggioranza politica nazionale, e anche (e in contraddizione a ben vedere solo apparente) di creare insieme strutture organizzative che permettano, in forme discrete e senza pubblicità e con la garanzia di uno stretto controllo statale, la sperimentazione graduale e non troppo impegnativa di nuove alleanze di potere; infine, e ancora, nel tentativo di imporre ai nuovi enti formole organizzative uniformi ed elaborate dal centro in modo da impedire o comunque da sfavorire forme nuove di partecipazione

dal basso e più articolate possibilità di incontri, di dialoghi, di azioni comuni da parte di forze politiche e sociali vecchie e nuove; nel tentativo, anzi, di accentuare, assai oltre ed anzi in contrasto con lo stesso dettato costituzionale, il potere di controllo del Governo e del Ministero dell'Interno sulle attività degli organi regionali, trasformando il commissario del Governo quasi in una sorta di superprefetto, così da perpetuare, al di là della riforma regionale, la struttura centralistica e napoleonica del nostro ordinamento ed insieme la rigorosa tutela del potere centrale sugli organi locali.

Ora, se questa linea tattica, come vedremo, emerge chiaramente dai progetti di legge del centro-sinistra, in realtà essa era già stata anticipata dalla legge Scelba e anche dai decreti legislativi di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, ed inoltre — per quel fenomeno di osmosi talora inconscia che esiste fra tutte le espressioni della classe dirigente, al di là di espliciti vincoli politici — era stata anticipata in parte dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che è risultata per lo più compressiva o riduttiva dell'autonomia delle Regioni a Statuto speciale. Già prima degli anni sessanta, dunque, già nel periodo dei Governi centristi si era cominciato ad elaborare questa tattica come tattica di riserva, in funzione di alternativa subordinata della tattica del rinvio *sine die* dell'attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni. Se l'obiettivo immediato era ancora il rinvio della riforma regionale, nel contempo, tuttavia, già si cominciava ad agire per il caso in cui, in futuro, la tattica di prima linea non fosse più agibile, si cominciavano ad approntare quegli strumenti di svuotamento delle potenzialità innovative della riforma regionale, che poi verranno perfezionati e compiutamente elaborati dai Governi di centro-sinistra.

La differenza quindi da questo punto di vista tra il centro-sinistra e il centrismo sta solo nell'adozione da parte del centro-sinistra, nella continuità della medesima linea strategica, della tattica di riserva che già i governi centristi avevano elaborato e tenuto di riserva per il caso che la trincea dell'inattuazione costituzionale non apparisse più difendibile.

Vediamo ora molto rapidamente e sommariamente i già ricordati momenti fondamentali o punti nodali della storia legislativa della riforma regionale nell'Italia repubblicana.

Sul disegno regionalistico della Costituzione, credo non sia necessario soffermarsi molto a lungo, perché è a tutti noto. È indubbio che le Regioni sono viste nella Costituzione come enti dotati di autonomia politica, cioè enti esponenziali di ordinamenti, di comunità politiche, centri di partecipazione democratica capaci di elaborare, adottare ed attuare un indirizzo politico proprio, eventualmente divergente da quello statale [...].

Non saremo certo noi a nascondere, naturalmente, le molteplici deficienze e limiti del disegno della Costituzione sulle Regioni; la concezione prevalentemente agrario-rurale della società che emerge dall'elenco delle materie di competenza legislativa delle Regioni; l'ignoranza quasi completa delle esigenze della programmazione, che è rilevabile nella frammentarietà dei settori materiali di competenza regionale (frammentarietà tale da impedire, o comunque da rendere assai problematica ogni seria programmazione regionale) ed anche nell'assenza quasi completa di disposizioni di coordinamento tra programmazione nazionale e programmazione regionale (soltanto a prezzo di vere e proprie acrobazie interpretative, magari lodevoli nelle intenzioni, ma scarsamente convincenti sul piano logico, si può considerare come norma di coordinamento tra programmazione nazionale e programmazione regionale il principio contenuto nell'ultimo capoverso dell'art. 41 della Costituzione); né, d'altra parte, possiamo dimenticare la vaghezza e la genericità di alcune disposizioni come per esempio, quelle sui casi di scioglimento dei Consigli regionali, o invece, per altro verso, l'eccessiva precisione (almeno a mio parere) di altre disposizioni, come quelle che, disciplinando, nelle sue linee generali, tutta l'organizzazione fondamentale, ossia l'organizzazione « costituzionale », della Regione, finiscono per escludere a priori forme di governo che invece sarebbe stato opportuno comprendere nel quadro delle possibilità di scelta rimesse al legislatore statutario regionale (e, per esempio, la possibilità di forme di Governo propriamente presidenziali, che dagli artt. 122 e 126 della Costituzione vengono invece implicitamente ma chiaramente escluse); né, infine, si può dimenticare che non è stato risolto adeguatamente il problema delle dimensioni e dei confini delle Regioni, cui la Costituzione ha dato una soluzione del tutto provvisoria (e in Italia, lo sappiamo tutti, non c'è niente di più definitivo del provvisorio) ed una soluzione consistente semplicemente nel recepire vecchi confini, sorti a fini assai più limitati e comunque tracciati quasi casualmente.

Al di là di questi limiti e di queste deficienze (che — a volerli correggere ed eliminare — porrebbero oggi gravi e forse insolubili problemi di revisione costituzionale) il disegno del Costituente era comunque sufficientemente netto e preciso, ed è certo che le Regioni non erano concepite puramente come centri di decentramento amministrativo a fini efficientistici.

Questo risulta chiaramente dalla disposizione fondamentale dell'art. 5 della Costituzione che riconosce il principio delle autonomie locali (e le relative « esigenze » fra i principi fondamentali dell'ordinamento, risulta chiaramente dal riconoscimento dell'autonomia regionale contenuto nell'art. 115, in cui si garantiscono i poteri e le funzioni delle Regioni determinati in linea di principio dalla Costi-

tuzione; appare ancora dalla esatta determinazione della sfera di competenza regionale contenuta nell'art. 117, e dalla tutela giurisdizionale di questa sfera di competenza prevista dall'art. 134, davanti ad un organo come la Corte costituzionale che è stato concepito non già come un organo del potere centrale dello Stato (dello Stato-governo, dello Stato-persona), ma come un organo dello Stato-ordinamento posto istituzionalmente in una posizione di imparzialità e di indipendenza tra il potere esecutivo centrale e i poteri regionali. Così ancora questo chiaro disegno costituzionale risulta dalla esplicita previsione della possibilità che le Regioni adottino un indirizzo politico anche difforme da quello statale o più precisamente da quello della maggioranza politica al governo nello Stato (art. 127), e della contestuale precisazione nella Costituzione che il limite di tale difformità, limite che è dato soltanto dalla violazione dell'interesse dello Stato, è accertabile solo *a posteriori* da parte del Parlamento, e non già codificabile *a priori* né comunque accertabile ad opera dell'esecutivo statale; il Governo si limita a provocare l'intervento del Parlamento, ma è questi che, liberamente, decide, e quindi il limite è fatto valere da un organo che ancora una volta è in tal caso assunto assai più come organo dello Stato-ordinamento che non dello Stato-persona, assai più come organo *super partes*, che non come organo di una parte sola, è inteso cioè come organo rappresentativo supremo, espressione non solo dell'intero popolo italiano come somma di individui, ma anche delle diverse comunità locali in cui esso si organizza.

Altri punti vanno brevissimamente ricordati, soffermandoci in particolare su quelli che vedremo anche in seguito essere i punti chiave di questo discorso sulle Regioni: punti chiave che mi sembrano quattro: i tempi di attuazione della riforma regionale, l'organizzazione interna delle Regioni, la distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni e i controlli dello Stato sulle Regioni. Sono appunto i punti sui quali la maggioranza di governo ha fatto leva prima per rinviare e poi per tentare di snaturare o stravolgere la riforma regionale.

Sui tempi di attuazione la Costituzione conteneva — com'è noto — disposizioni estremamente precise. Entro il 31 dicembre del '48 dovevano essere indette le elezioni dei Consigli regionali (VIII disposizione transitoria), entro tre anni doveva essersi provveduto all'adeguamento delle leggi statali « alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni ».

Su questa seconda disposizione, la IX disposizione transitoria, si è molto discusso, ma sembra comunque evidente che nell'adeguamento della legislazione statale alle esigenze delle autonomie locali e della riforma regionale « si debba ritenere compresa l'emanazione, in generale, di tutte le leggi necessarie all'attuazione della riforma

regionale, escluse ovviamente soltanto quelle che erano già contemplate dalla precedente disposizione transitoria VIII. Quindi, esclusa la legge elettorale regionale ed escluse le leggi sul passaggio delle funzioni e quelle sul trasferimento dei funzionari dallo Stato alle Regioni, all'emanazione di tutte le altre leggi necessarie alla riforma regionale andava riferito il termine previsto dalla IX disposizione transitoria: termine, dunque, che era prescritto per l'emanazione anche delle leggi cornice, intese a stabilire « i principi fondamentali della legislazione regionale » nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione e anche per l'emanazione della legge sulla finanza regionale prevista dall'art. 119 della Costituzione. Per le leggi quadro, tra l'altro, questa interpretazione è stata accolta anche dall'art. 9 della legge Scelba del 1953, disposizione tuttora vigente.

Abbiamo già qui un primo elemento di un certo interesse. Dal collegamento fra l'VIII e la IX disposizione transitoria si può ricavare che, nel disegno del Costituente, l'elezione dei Consigli regionali, cioè l'inizio del concreto funzionamento degli organi del nuovo ente, precede, o almeno può precedere e in parte, necessariamente, *dovrà* precedere, l'adeguamento della legislazione statale « alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni », cioè precede o può precedere l'emanazione della legge finanziaria regionale, delle leggi quadro, forse di una legge definitiva sui controlli statali sulle Regioni: mentre entro un anno si deve dare vita ai Consigli regionali (VIII disposizione transitoria), ci sono tre anni per procedere a questo adeguamento dell'ordinamento statale alle nuove esigenze dell'autonomia regionale.

Ora, questo sfasamento cronologico ha, a mio parere (e anche se non so quanto il Costituente se ne rendesse precisamente conto), una sua logica non priva di significato politico. E il significato politico mi pare questo: l'articolazione regionale dello Stato è stata bensì delineata già dal Costituente, ma ciò solo nelle sue linee generali, nelle forme, cioè, di una riforma *aperta*, che richiede per la sua attuazione ancora una fase di attuazione-ideazione, cioè un tipico lavoro di attuazione della Costituzione, posto, logicamente e cronologicamente (« entro un anno », « entro tre anni ») in stretta continuità con il lavoro del Costituente. Per il costituente la prima attività, il primo e principale compito del nuovo Parlamento, che doveva essere eletto nel '48, sarebbe stato proprio quello di provvedere all'attuazione della Costituzione (non solo in questo campo ovviamente); appunto per sancire e in qualche modo garantire la priorità (logica e cronologica) di questo dovere-potere di attuazione costituzionale, la Costituzione prescriveva al suo esercizio (e non solo in materia regionale: si pensi alla VI e alla XVI disposizione transitoria) termini temporali precisi e ristretti, per quanto — ovviamente — non perentori.

Ma i termini stabiliti per l'attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni erano articolati in maniera tale da far sí che questo compito di attuazione costituzionale non fosse rimesso esclusivamente al legislatore statale, al Parlamento statale, ma bensí al legislatore statale stimolato, sollecitato, consigliato dalle Regioni già istituite, dal legislatore in dialogo costante e costruttivo con i Consigli regionali già in grado di funzionare, già in grado di concorrere alla stessa elaborazione delle leggi chiamate ad adeguare l'ordinamento statale « alle esigenze delle autonomie locali e della competenza legislativa delle Regioni ». Ricordiamo che la VIII e la IX disposizione transitoria vanno coordinate non solo tra loro ma anche con la disposizione costituzionale che riconosce alle Regioni il potere di iniziativa legislativa di leggi statali (art. 121, secondo comma). Le Regioni possono in altri termini farsi promotrici di propri progetti di leggi cornice, di propri progetti di una legge sulla finanza regionale, di propri progetti di una legge sui controlli dello Stato sulle Regioni; fermo restando — come è ovvio — che spetterà naturalmente al Parlamento statale, in piena autonomia, in piena sovranità, discutere i progetti stessi e deliberare su di essi in via definitiva: ma, evidentemente, è assai diverso, o comunque è rilevante, dal punto di vista politico, che vi sia o non vi sia questo dialogo, questo rapporto dialettico fra Regioni e potere centrale, nel momento in cui concretamente si elaborano e si deliberano le disposizioni di attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni.

Le Regioni sono dunque viste, nel disegno costituzionale, come interlocutrici del legislatore statale nella fase di attuazione costituzionale (fase di attuazione-ideazione, fase costituente in senso etimologico) dell'articolazione regionale dello Stato-ordinamento. Quando dunque si rivendica — come da un anno a questa parte si è fatto da molti, ed anche da chi vi parla — l'opportunità di indire al piú presto, o comunque di evitare ogni ulteriore rinvio delle elezioni dei Consigli regionali, rimandando ai mesi immediatamente successivi l'elaborazione e l'approvazione delle leggi che piú esattamente dovranno disciplinare funzioni, controlli e mezzi finanziari delle Regioni, non si fa un discorso costituzionalmente scorretto, ma anzi si segue esattamente l'indicazione che — benché implicitamente — lo stesso Costituente diede col combinato disposto delle disposizioni transitorie VIII e IX della Carta costituzionale.

Quanto all'organizzazione delle Regioni, abbiamo già accennato al fatto che la disciplina direttamente compresa nel testo costituzionale è già forse, sotto qualche aspetto, sin troppo rigida e dettagliata: ciò perché il margine di sperimentazione di forme di governo diverse da quella adottata per lo Stato o da quella adottata per gli enti territoriali minori è piuttosto scarso; mentre sembra lecito ritenere che meglio sarebbe stato lasciare piena libertà al potere re-

gionale statutario di scelta e di sperimentazione di nuove forme di governo — ivi compresa, per esempio, la forma presidenziale, con un Presidente regionale eletto direttamente dal popolo o da un apposito collegio elettorale eletto dal popolo — pur nel limite e nel pieno rispetto dei fondamentali principi democratici e garantistici che caratterizzano la forma di Stato adottata dal costituente; tale libertà di sperimentazione avrebbe tra l'altro permesso di compiere esperienze nuove che con rischi assai minori di quanto non comporti il farlo a livello statale, avrebbero potuto offrire suggerimenti e verifiche anche per eventuali riforme del meccanismo istituzionale dello Stato-governo, nei settori nei quali le vigenti istituzioni hanno palesato un grado di funzionalità insoddisfacente. Sul punto, comunque, torneremo anche piú avanti. Prescindendo ora da questa relativa rigidità, va sottolineato comunque che il principio fondamentale affermato dalla Costituzione è quello del riconoscimento di un potere di autorganizzazione, di una autonomia statutaria agli stessi Consigli regionali. L'organizzazione delle Regioni cioè, nell'ambito e in conformità con i principi stabiliti direttamente dalla Costituzione, è rimessa alle scelte autonome che compiranno i vari Consigli regionali, adattando le strutture organizzative della Regione alla diversità delle situazioni politico-sociali proprie di ogni Regione.

Questo adattamento viene fatto ad opera delle Regioni stesse. Il principio è dunque quello dell'adozione di strutture differenziate, rispondenti alle esigenze delle diverse società regionali, strutture adottate sulla base di autonome scelte politiche, compiute dallo stesso legislatore regionale in sede di formazione degli Statuti.

Il limite di questa autonomia statutaria (e della conseguente differenziazione di strutture organizzative) è dato dai principi costituzionali e, ma soltanto in qualche limitato settore, dalle leggi ordinarie statali cui la Costituzione fa direttamente rinvio. Anzi questo rinvio, questa riserva della legge statale si ha solo in realtà (e lo giustificheremo piú avanti) per la disciplina della stessa composizione del Consiglio regionale (cioè del sistema d'elezione, del numero, dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali — art. 121 della Costituzione; e — ritengo — anche della durata del mandato dei consiglieri stessi). Le ragioni di questa eccezione al principio dell'autonomia statutaria sono abbastanza ovvie; poiché vi era innanzitutto da risolvere un problema transitorio: il problema della prima formazione dei Consigli regionali; e vi era poi da garantire comunque il rispetto di fondamentali principi di democrazia, di uguaglianza fra gli elettori e di uguaglianza fra le forze politiche, e, forse anche di proporzionalità nell'elezione dei Consigli regionali, che non potevano essere lasciati alle decisioni del legislatore regionale statutario.

Se quindi qui c'erano precise ragioni e motivi obiettivi per rin-

viare alla legge statale, per il resto si ha viceversa un rinvio e una riserva a favore dell'autonoma determinazione delle Regioni.

Se ora prendiamo in esame le disposizioni specifiche dell'art. 123 della Costituzione sul contenuto degli Statuti regionali (ove, tra le materie che la Costituzione riserva allo Statuto ed impone che siano disciplinate dallo Statuto, oltre ovviamente all'organizzazione interna delle Regioni, due prendono rilievo: l'iniziativa e il *referendum*), sembra si possa sostenere che questo rinvio, questo riconoscimento della podestà regionale di autoorganizzazione, è stato previsto anche, probabilmente, per permettere alle Regioni di adottare strutture e forme, che in concreto sembrassero al legislatore regionale più idonee a garantire la più ampia possibile partecipazione democratica alla gestione del potere in sede regionale. Dove emerge tipicamente questa tendenza è nel cenno contenuto nello stesso art. 123 al *referendum* regionale, che come è noto, è disciplinato in maniera nettamente diversa dal *referendum* statale; esso ha un campo di applicazione assai più ampio del corrispondente istituto statale previsto dall'art. 75 della Costituzione; perché, innanzitutto, non riguarda le sole leggi, ma può avere per oggetto anche atti amministrativi e questo è molto importante dal punto di vista della capacità di stimolare una diretta partecipazione popolare (pensate, per esempio, ad un *referendum* sulla concessione o meno di una licenza edilizia, o sulla approvazione di un piano regolatore); del resto, e in secondo luogo, il *referendum* regionale non ha soltanto estensione agli atti amministrativi, ma anche una portata e degli effetti diversi: mentre il *referendum* statale ha effetti puramente abrogativi, il *referendum* regionale può avere anche effetti costitutivi. Si direbbe dunque che il costituente, mentre nel disciplinare il *referendum* statale sembra essersi ispirato ad un criterio di diffidenza verso un istituto che è visto quasi come un cuneo nel sistema rappresentativo rigorosamente inteso, che è inteso cioè come quasi contraddittorio con un sistema fondato sulla presunzione legale pressoché assoluta della coincidenza fra la volontà dell'elettorato (o addirittura la volontà del popolo) e quella dell'organo rappresentativo, nel disciplinare il *referendum* regionale, viceversa, non ha dato rilievo, o ha dato assai meno rilievo a questa diffidenza, quasi che implicitamente esso considerasse la dimensione regionale come più propizia all'adozione di strutture che, attraverso una costante, diretta partecipazione delle masse alle scelte politiche e amministrative, facesse quasi totalmente venir meno la contrapposizione fra organi rappresentativi e cittadini rappresentati e attenuassero in qualche misura l'incompatibilità latente fra istituti di democrazia diretta ed istituti di democrazia rappresentativa.

Per quanto riguarda la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, altro punto critico, come dicevo, del nostro tema, se è

vero che anche qui il disegno costituzionale può offrire il fianco a perplessità e a critiche, è vero anche tuttavia che vi sono alcuni punti positivi che vanno immediatamente rilevati, proprio perché sono in opposizione con tutto quanto verrà fatto poi in sede legislativa dalla maggioranza di governo, tesa a realizzare il proprio indirizzo di snaturamento dell'orientamento autonomistico insito nel disegno costituzionale.

Va detto, innanzitutto, che all'interno dei pur frammentari settori materiali elencati nell'art. 117, l'ampiezza delle competenze regionali è tuttavia notevole. Infatti, la competenza amministrativa delle Regioni, come stabilito dall'art. 118, è in questi settori, almeno a mio parere, esclusiva: cioè in questi settori, proprio perché si rinvia dall'art. 118 puramente e semplicemente all'*elenco di materie* dell'art. 117, le Regioni hanno piena competenza amministrativa, salvo il decentramento alle Province e ai Comuni che può essere disposto con leggi della Repubblica per le funzioni di « interesse esclusivamente locale » a norma dello stesso art. 118. Ovviamente, nell'esercizio di questa competenza amministrativa l'amministrazione regionale si muoverà nell'ambito e nel rispetto della legge regionale che è soggetta ai vincoli e ai limiti di cui all'art. 117; ma resta il fatto che, in questi settori e in queste materie, lo Stato viene a perdere qualsiasi funzione o potere amministrativo mentre essi sono totalmente ed esclusivamente e senza residui attribuiti alle Regioni.

Nelle stesse materie, le Regioni hanno competenza legislativa, e qui i limiti sono — come è noto — più incisivi; nell'esercizio in concreto della potestà legislativa in queste materie cioè nella disciplina in concreto delle materie di sua competenza, infatti, la Regione dovrà conformarsi ai principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato, secondo la formula sancita dall'art. 117 della Costituzione: tuttavia, prescindendo dalle infinite discussioni sul punto, va sottolineato ancora una volta che la stessa iterazione contenuta nell'espressione « *principi fondamentali* » prova che dovrà trattarsi puramente di linee di fondo, di norme fondamentali, di principi del tutto generali, dimodoché questo vincolo di conformità imposto al legislatore regionale non è illimitato, ma anzi è ristretto nei limiti imposti da quelle fondamentali esigenze unitarie cui fa riferimento anche l'art. 5 della Costituzione (a tutela, appunto, dell'unità dell'ordinamento statale, e, forse, del principio di uguaglianza fra i cittadini).

Resta in ogni caso escluso qualsiasi ulteriore esercizio di poteri amministrativi da parte di organi statali nelle materie di competenza regionale. Questi poteri sono attribuiti ormai agli organi regionali, anche se — come è ovvio — nel loro concreto esercizio tali organi dovranno ovviamente rispettare le leggi regionali e le leggi statali di principio.

Ciò detto, va anche aggiunto che, pur nella loro frammentarietà, alcune delle materie attribuite alla competenza regionale appaiono di notevole importanza politica. Pensate, per esempio, all'urbanistica, all'agricoltura e foreste, alla beneficenza pubblica e assistenza sanitaria e ospedaliera (e abbiamo visto — in questi giorni — che proprio mediante il richiamo ad una competenza in materia di beneficenza si è cercato di giustificare interventi di notevole portata sociale, come per esempio l'istituzione, da parte di Comuni e Province, dei cosiddetti fondi di resistenza per i lavoratori in sciopero). Si tratta, in ogni caso, di materie sufficientemente significative da permettere la definizione e la realizzazione di un vero e proprio specifico indirizzo politico regionale relativamente autonomo da quello governativo.

Va ancora osservato, infine, che comunque la Costituzione ha predisposto strumenti idonei ad operare una abbastanza agevole estensione ed integrazione delle sfere materiali di competenza regionale, mediante l'istituto della delega dell'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118, e mediante l'istituto della delega ad emanare norme di attuazione di leggi statali di cui all'art. 117, ultimo comma. Non occorre dunque necessariamente una revisione della Costituzione per integrare ed allargare la sfera delle competenze regionali.

Un ultimo punto ancora va toccato, quanto al disegno costituzionale: ed è la materia dei controlli, dove, forse, il sistema costituzionale è ancora più preciso e, sotto certi aspetti, più convincente che nelle altre materie finora esaminate.

Nessun controllo sostitutivo è ammesso dalla Costituzione. Nessun controllo di merito sugli atti amministrativi, eccetto che nella forma del rinvio dell'atto al Consiglio regionale, che, comunque, approvandolo o riapprovandolo, può definitivamente confermarlo. Assai ridotte sono anche le competenze del potere esecutivo statale in sede di controllo sulle leggi regionali, competenze limitate alla mera richiesta di riesame dell'atto da parte del Consiglio regionale e, successivamente, alla decisione sull'opportunità di promuovere o meno l'azione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale o quella di merito davanti alle Camere. Si afferma dunque sulle leggi regionali la competenza decisiva di due organi: la Corte costituzionale per la legittimità, il Parlamento per il merito, che vanno intesi entrambi, come si è detto, come organi dello Stato-ordinamento posti in posizione di imparzialità tra potere esecutivo statale e Regioni, tra governo statale e governo regionale.

Quanto al controllo sugli organi, nessun potere di revoca diretta dei titolari degli organi esecutivi della Regione è attribuito allo Stato, ma solo un potere di scioglimento del Consiglio, che però in sostanza si risolve nel trasferimento della decisione sulla questione al

corpo elettorale della Regione, perché lo scioglimento del Consiglio implica entro un termine tassativo di tre mesi l'indizione di nuove elezioni regionali.

Un sistema, dunque, assai diverso da quello fino ad allora vigente (e, in sostanza, ancora vigente, e pur incostituzionalmente) nei confronti degli enti territoriali minori, sistema fondato sulla proliferazione dei controlli di merito e sull'attribuzione di ampi poteri ai Prefetti, organi dell'Amministrazione dell'Interno.

Nei confronti delle Regioni, gli organi dell'esecutivo statale hanno poteri di controllo non solo assai più limitati, ma per lo più risolvendosi esclusivamente nella potestà di promuovere l'intervento di altri organi, non appartenenti allo Stato-persona e dunque posti in posizione di imparzialità tra Stato e Regioni.

C'è, è vero, nel sistema costituzionale, il Commissario di Governo. Ma le sue funzioni — a rigore — sono piuttosto limitate. Nei confronti delle stesse leggi regionali la sua funzione potrebbe addirittura definirsi quella di un passacarte, dal momento che la Costituzione gli impone di apporre il visto alla legge (« deve vistarla »), se non c'è opposizione del Governo. E, del resto, nel definirne le funzioni istituzionali, l'art. 124 della Costituzione gli affida bensì il compito di « soprintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato » e di coordinarle « con quelle esercitate dalla regione » ma nulla permette di ritenere che nell'esercizio di questa funzione di coordinamento si debba presumere una posizione di superiorità del Commissario del Governo nei confronti degli organi regionali, posizione che sarebbe in contrasto con tutto il sistema costituzionale dell'autonomia regionale.

Questo era dunque il quadro costituzionale. Passiamo ora alla ... attuazione della Costituzione. Il secondo momento del nostro discorso può essere toccato rapidissimamente, perché è consistito semplicemente nel rinvio *sine die* dell'attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni, nel quadro di una generale linea di inattuazione costituzionale o addirittura — dicevo — di prevaricazione costituzionale. (Si pensi, in proposito, al rinvio dell'inizio dell'effettivo funzionamento della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura, alla mancata attuazione delle disposizioni costituzionali innovanti su molte norme del testo unico di P.S., all'omissione dell'approvazione delle riforme richieste per l'attuazione dei diritti economico-sociali e così via; si pensi, sempre in questo clima, alla legge elettorale del '53, la cosiddetta legge truffa, che, pur senza forse esplicitamente cozzare contro la lettera del testo costituzionale, finiva col violare tuttavia indirettamente tutta una serie di principi esplicitamente contenuti nella Costituzione (l'ugua-

gianza del voto, l'uguaglianza delle *chances* tra i partiti, l'uguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche, lo stesso principio democratico sancito nell'art. 1) e alterava completamente tutto il sistema delle garanzie dei diritti fondamentali delle minoranze (dell'opposizione) previsto dalla Costituzione (sistema di cui è parte integrante, sotto il profilo organizzativo, la prescrizione di maggioranze qualificate per poter procedere all'approvazione di atti potenzialmente idonei a violare i diritti delle minoranze: revisioni costituzionali, modifiche dei regolamenti parlamentari, dichiarazione d'urgenza delle leggi, elezioni del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte costituzionale).

Scrisse allora Calamandrei: « In sostanza la maggioranza democratica avvertí subito che per essa sarebbe stato molto piú comodo lasciare la Costituzione incompiuta com'era, ossia governare con una Costituzione diversa e meno democratica di quella voluta dal Costituente. Ma comprese altresí che sarebbe stato imprudente dichiarare subito in maniera leale questo suo proposito di modificare in senso reazionario la Costituzione e di sottrarsi agli obblighi da essa imposti: e ritenne che fosse molto piú machiavellico, invece di ribellarsi apertamente a tali obblighi, figurare di volerli adempiere, per poi, durante il cammino, riuscire ad eluderli. Si spiega cosí la sollecita presentazione da parte del governo, nei primi anni di questa legislatura, dei disegni di legge apparentemente destinati a dare attuazione pratica alla Costituzione: ma si spiega altresí come, dopo aver presentato queste leggi, in ossequio apparente agli obblighi costituzionali, il governo abbia visto nell'ostruzionismo di maggioranza il metodo migliore per ritardare e alla fine eludere l'adempimento di tali obblighi senza apertamente negarli. « L'inadempienza del legislatore », di cui la legislatura che sta per chiudersi offre esempi tanto cospicui, ha assunto, attraverso l'abilissima manovra ostruzionistica, tutti i caratteri dell'inadempienza dolosa ... ».

Per la Regione si trattava di fare i conti con quella VIII disposizione transitoria che poneva al 1° gennaio del '49 il termine per la indizione delle elezioni dei Consigli regionali.

E qui l'episodio è, tutto sommato, e visto che ormai giudichiamo *a posteriori*, abbastanza divertente. Si cominciò con una legge ordinaria, la legge 24 dic. 1948, n. 1461, a stabilire al 30 ottobre del '49 la data delle elezioni dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario, e si disse che questa legge, non era incostituzionale perché l'VIII disposizione transitoria della Costituzione faceva riferimento alla sola *indizione* delle elezioni dei Consigli regionali. Ora *indire* non significa far svolgere effettivamente le elezioni, ma solo fissare la data del loro svolgimento, cosa che per l'appunto — ed entro i termini costituzionali — provvedeva a fare la legge n. 1465 del 1948. Nell'imminenza della data fissata per le elezioni regionali,

si provvide tuttavia ad approvare una nuova legge ordinaria, la legge 25 ottobre 1949, n. 762, con la quale la data delle elezioni regionali veniva prorogata al 31 dicembre del '50 e si disse allora che non occorreva piú una legge costituzionale, perché in realtà non si trattava piú di modificare l'VIII disposizione transitoria della Costituzione, ma di modificare la data stabilita dalla legge ordinaria che aveva indetto le elezioni dei Consigli regionali per il 30 ottobre del '49! Commentò allora il Mortati: « curioso modo questo di considerare soddisfatto un obbligo, mediante la pura e semplice dichiarazione di volerlo soddisfare in futuro », noi potremmo aggiungere che questo futuro a tutt'oggi non è ancora cominciato! L'unica differenza è che, in seguito, cadde anche ogni formale preoccupazione di prorogare per legge il termine stabilito della Costituzione.

Terzo momento, la legge Scelba. Nello stesso periodo in cui la tattica di prima linea era ancora quella di rinviare *sine die* l'attuazione delle Regioni, si cominciano ad apprestare tuttavia gli strumenti della tattica di riserva, cioè si comincia ad intervenire su quei punti nodali sui quali si giocano le potenzialità di modifica del sistema implicito nell'attuazione delle Regioni.

Sul piano dell'organizzazione interna delle Regioni, la legge Scelba esprime chiaramente la tendenza a precostituire dall'alto, fin nei minimi particolari, la struttura organizzativa dei nuovi enti, eliminando qualsiasi possibilità di differenziazione e di adattamento alla particolarità delle situazioni locali, imponendo cioè un'uniformità di struttura del tutto contrastante con l'ispirazione pluralistica del Costituente.

Con i primi tre titoli della legge Scelba approvata al termine di una legislatura in cui non si attua niente o quasi niente della Costituzione, si dà significativamente attuazione proprio a tre norme della Costituzione, gli artt. 121, 122 e 123, che non avevano alcun bisogno di attuazione, anzi che probabilmente escludevano la possibilità di norme di attuazione salvo che in relazione ad una sola materia, quella relativa all'elezione dei Consigli regionali, che è proprio l'unico aspetto dell'organizzazione regionale non disciplinato dalla legge Scelba.

In realtà, la legge Scelba condivide con la legge elettorale del '53 (con la legge truffa) non solo la data di nascita, ma anche lo scopo ultimo, quello di accentrare e conservare il potere politico statale alla maggioranza che lo aveva occupato, utilizzando a tal fine espedienti legalistici in modo da evitare le spinte politiche di rinnovamento che potevano nascere dall'espressione della scelta elettorale, sul piano degli organi centrali dello Stato, o dalla creazione delle Regioni, sul piano dell'articolazione locale dello Stato.

Una lettura anche affrettata e sommaria della legge Scelba rivela

a chiunque il minuzioso puntiglio con cui il legislatore statale ha voluto disciplinare quasi ogni aspetto dell'organizzazione delle Regioni, tanto che c'è da chiedersi che cosa resti più agli Statuti e perché si debba ancora parlare di Statuti regionali per la disciplina dell'organizzazione interna delle Regioni.

Basti pensare agli artt. 2 e 3 della legge Scelba, che disciplinano l'iniziativa delle leggi regionali e il referendum regionale, e cioè proprio materie da ritenersi di esclusiva competenza statutaria, ai sensi della II parte dell'art. 123 Cost. Nell'art. 2, per esempio, si determinano, non solo i singoli soggetti legittimati a esercitare l'iniziativa legislativa, ma addirittura i limiti massimo e minimo del numero degli elettori necessario per l'iniziativa popolare.

Si vedano pure il terzo comma dell'art. 5, che disciplina alcune modalità di dettaglio del procedimento di revisione dello Statuto, e il terzo e quarto comma dell'art. 11, che dettano la formula letterale di promulgazione delle leggi regionali, gli artt. 14, 15, 19, 20, 22, 22, che minuziosamente regolamentano il funzionamento del Consiglio regionale fissando addirittura la data della prima riunione del Consiglio all'inizio di ogni legislatura (art. 14¹), i termini per l'invio degli avvisi di convocazione ai consiglieri (stesso comma), il numero dei segretari del Consiglio regionale (art. 15¹), e quello dei revisori dei conti del medesimo (art. 14⁴); altrettanto si può dire delle norme della legge del 1953 che riguardano l'elezione del Presidente regionale e della Giunta (artt. 23, 25, u.c., 26, 27), fissando anche i minimi particolari del procedimento, il numero degli assessori, i termini di convocazione del Consiglio regionale in caso di vacanza della Giunta, ecc. È chiaro che resta precluso allo Statuto ogni anche esiguo margine di scelta in ordine alla forma di governo della Regione, se alle disposizioni accennate accostiamo le altrettante minuziose norme relative ai rapporti tra la Giunta e il Consiglio, previste dagli artt. 33 e 34 (obbligo di rendiconto della Giunta, revoca della Giunta o di assessori), le disposizioni relative alle adunanze della Giunta (art. 30), alle attribuzioni della medesima (in particolare l'ultimo comma dell'art. 31), ai termini di presentazione del bilancio preventivo (art. 37¹) e consuntivo (art. 38); e ricordiamo infine l'art. 28 (« Non possono contemporaneamente far parte della Giunta ascendenti e discendenti, fratelli, coniugi, affini di primo grado, adottante e adottato »), che rasenta il ridicolo, sancendo un'incompatibilità (ricalcata sul modello della legge comunale e provinciale), oltretutto nemmeno giustificabile, e comunque da lasciarsi alla decisione del potere statutario.

Non sorprende dunque che sospetti e dubbi di incostituzionalità siano affiorati già in sede di lavori preparatori della legge Scelba. Lo stesso Ministero degli Interni, che aveva presentato originariamente il d.d.l. in un testo assai meno restrittivo di quello uscito

poi dalla rielaborazione della I commissione permanente della Camera, e che aveva esplicitamente previsto che le norme sull'organizzazione interna delle Regioni in esso previste avessero validità limitata al periodo precedente l'entrata in vigore degli statuti regionali, come regimi a carattere transitorio, ribadì ufficiosamente, di fronte alle sostanziali modifiche apportate alla Commissione parlamentare al d.d.l. governativo (modifiche rimaste pressoché integralmente nel testo della legge n. 62), i propri dubbi sulla costituzionalità delle disposizioni in questione.

Si legge infatti in una dichiarazione ufficosa diffusa allora dall'ufficio stampa del Ministero degli Interni, che « il contenuto dello statuto regionale è già stabilito in modo chiaro e specifico dalla Costituzione e dunque ogni proposta di regolamentazione con legge statale della materia assai facilmente offre lo spunto a censure di incostituzionalità ».

Né d'altra parte le risposte che i relatori della maggioranza diedero allora alle critiche dell'opposizione sul punto furono risposte convincenti, anzi l'unica argomentazione che la maggioranza finì per contrapporre a tali critiche fu il richiamo alle esigenze dell'unità dello Stato, affermate dall'art. 5 della Costituzione.

E qui occorre fare una brevissima parentesi perché può sorgere una facile obiezione.

L'art. 123 dichiara infatti che « ogni Regione ha uno Statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione ». Lo Statuto regionale, dovendo essere — sostiene dunque qualcuno — in armonia con tutte le leggi statali, deve considerarsi di conseguenza come fonte di norme secondarie a carattere regolamentare, quindi di efficacia ulteriore a quella legislativa: se qualsiasi legge statale ordinaria, senza limite alcuno, può disporre in relazione alle materie elencate nell'art. 123 Cost., sulle quali lo Statuto detterà solo norme di attuazione, lo potrà evidentemente anche la legge Scelba. Altri, pur riconoscendo agli Statuti la natura di fonti di norme primarie e quindi l'efficacia legislativa, affermano che tuttavia essi sarebbero subordinati a quella legge statale che — dando attuazione all'art. 123 Cost. e sul fondamento del rinvio operato dall'articolo stesso — disciplina la materia dell'organizzazione interna della Regione: tale è appunto la legge Scelba, « sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali », « che avrebbe dato attuazione al tit. V Cost., in virtù di una riserva contenuta nella Costituzione stessa ». Qui il discorso dovrebbe essere lungo: vediamo di riassumerlo il più brevemente ma anche il più chiaramente possibile.

Il principio dell'unità dell'ordinamento indubbiamente impone che limiti rigorosi siano posti alla già ricordata differenziazione delle

strutture organizzative regionali, impone cioè di ammettere un minimo di uniformità organizzativa obbligatoria, legislativamente predisposta. Ma questo minimo è fissato direttamente dalla Costituzione.

La Costituzione infatti impone limiti rigorosi ed estesi all'autonomia statutaria delle Regioni: l'organizzazione costituzionale delle Regioni di diritto comune è in gran parte dettata dalla Costituzione stessa, non solo per ciò che riguarda i principi fondamentali, ma talora anche per i dettagli organizzativi: l'uniformità, che in qualche misura è senza dubbio esigita dal limite dell'unità e dell'indivisibilità dello Stato (limite imposto dall'art. 5 Cost. a ogni forma di autonomia locale), è garantita direttamente dalle norme del titolo V della parte II della Costituzione.

È la Costituzione stessa che stabilisce quali sono gli organi fondamentali della Regione (art. 121¹), che rinvia alla legge statale per la determinazione del sistema d'elezione, del numero, e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali (art. 122¹), che direttamente fissa alcune incompatibilità per i medesimi stabilendo che « nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale » (art. 122²), e che i consiglieri regionali non possono essere membri del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104⁷), né giudici della Corte costituzionale (art. 135⁵); la stessa Costituzione prevede l'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (art. 122⁴), e detta alcune norme sull'organizzazione interna del Consiglio regionale (art. 122³), e sulle funzioni del medesimo (art. 121²; « Il consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere »; cfr. pure gli artt. 83 c. 2, 75 c. 1, 138 c. 2, 123 c. 2, 127 c. 2 e 4, 132 c. 1 e 2, 126, della Costituzione); essa stabilisce inoltre il modo di designazione del Presidente della Regione e dei membri della Giunta regionale (art. 122 u.c.: « Il presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti », e le relative funzioni (art. 121 c. 3 e 4: « La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale »).

L'ampiezza della disciplina dell'organizzazione interna della Regione contenuta nel titolo V della Costituzione è tale che si ritiene in genere, e sia pure con diverse interpretazioni, che la Costituzione abbia già sostanzialmente determinato in modo uniforme la stessa

forma di governo della Regione, non lasciando in materia alcun margine di autonomia alla decisione del legislatore regionale statutario: secondo la grande maggioranza della dottrina, infatti, la forma di governo della Regione non potrebbe che essere del tutto analoga a quella, parlamentare, che è prevista dalla Costituzione per l'organizzazione dello Stato (cfr. soprattutto l'art. 94 della Costituzione), in quanto l'art. 112 u.c. Cost., disponendo che « il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale fra i suoi componenti », implicitamente stabilirebbe il principio della responsabilità politica del Presidente e della Giunta nei confronti del Consiglio regionale, quindi l'obbligo dei medesimi di dimettersi, quando non godano più della fiducia del Consiglio stesso.

Si può discutere se queste conclusioni della dottrina dominante — che evidentemente escludono quasi ogni possibilità di diversificazione fra gli Statuti regionali in materia di organizzazione costituzionale della Regione — siano effettivamente inevitabili, cioè se veramente dalle citate norme costituzionali si debba dedurre con logica consequenzialità l'obbligo per gli Statuti regionali di prevedere una forma di governo ricalcata pedissequamente su quella statale; o se invece non si tratti qui di un'illecita estensione analogica di norme e principi, valevoli solo per l'organizzazione statale, a situazioni che la Costituzione vuole rette e organizzate, in forma diversificata, dal principio dell'autonomia statutaria della stessa collettività organizzata nell'Ente Regione: nel qual caso può essere lecito dire che la dottrina dominante finisce così per cedere a tentazioni restrittive dei poteri normativi regionali, e per trovare dei limiti anche a costo di asserire o presupporre che la forma regionale di governo è analoga a quella statale, pur di aggiungere, coll'estensione analogica dell'art. 94 Cost., un ulteriore limite alla potestà statutaria della Regione.

Certo è che l'autonomia delle Regioni incontra altri limiti, oltre quelli derivati dalle disposizioni in materia di organizzazione interna delle Regioni comprese nel titolo V della parte II della Costituzione: si tratta in primo luogo di quei principi costituzionali, che — pur non essendo compresi nel titolo della Costituzione relativo alle autonomie locali, e non facendo quindi diretto riferimento all'Istituto regionale — deve ritenersi abbiano una portata di carattere generale e siano quindi estensibili analogicamente anche agli ordinamenti regionali, imponendo quindi divieti e limiti insuperabili alla potestà regionale statutaria: così, per esempio, il principio posto dall'art. 81 u.c. Cost. (« Ogni ... legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ») sembra avere portata generale e dunque lo Statuto regionale dovrebbe imporre al legislatore regionale un obbligo analogo a quello imposto al legislatore statale dalla citata norma della Costituzione.

Un ulteriore limite alla potestà statutaria regionale è dato dalle leggi statali ordinarie, alle quali la Costituzione esplicitamente fa rinvio in materia di organizzazione delle Regioni di diritto comune: in primo luogo, a norma dell'art. 122¹ Cost., la legge elettorale regionale, che dovrà regolare uniformemente « il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali » e — ritengo — anche la durata del mandato dei consiglieri stessi, la legge sulla finanza regionale prevista dall'art. 119¹ Cost., e la legge relativa alla costituzione e al funzionamento dell'organo regionale che eserciterà (a norma dell'art. 130 Cost.) il controllo di legittimità (e anche di merito, mediante richiesta di riesame, nei casi determinati dalla legge stessa, a norma dell'art. 130² Cost.) sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri Enti locali.

Un ulteriore limite viene alla potestà regionale statutaria dall'esistenza di altre fonti del diritto regionale competenti a disciplinare alcuni settori dell'organizzazione interna della Regione; e cioè i Regolamenti interni del Consiglio regionale e della Giunta regionale, nonché la legge regionale ordinaria, competente tra l'altro a dettare, « nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato », norme in materia di « ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione » (art. 117 c. I Cost.).

La potestà statutaria delle Regioni è quindi rigorosamente limitata, in molteplici direzioni, dalle norme costituzionali del tit. V parte II Cost., che già disciplinano nelle sue linee fondamentali l'organizzazione interna della Regione, dalle altre disposizioni costituzionali che pur regolando istituti e organi statali appaiono suscettibili di estensione analogica all'ordinamento regionale, dalle leggi ordinarie statali cui la Costituzione rinvia per la disciplina di particolari settori dell'organizzazione interna della Regione, infine dall'obbligo di non invadere la sfera di competenza (sia pure solo concorrente) di fonti regionali subordinate, quali la legge regionale ordinaria, e i Regolamenti interni del Consiglio e della Giunta regionale. Oltre a tutto ciò, occorre tener presente la speciale forma di controllo sull'esercizio della potestà statutaria prevista dall'art. 123 c. 2 Cost. Recita infatti il 2° comma dell'art. 123: « Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica ». Ed il controllo parlamentare ha una notevole ampiezza, in quanto deve ritenersi esteso al merito, esistendo un'ampia discrezionalità del legislatore statale approvante, quanto alla valutazione dei motivi di rinvio degli Statuti regionali; e dunque sarebbero del tutto ingiustificabili timori di un eventuale pregiudizio arrecabile dall'esercizio dell'autonomia statutaria delle Regioni all'unità nazionale, dal momento che ai molteplici limiti già imposti costituzionalmente a tale autonomia si ag-

giunge un controllo parlamentare preventivo configurato in modo tale da escludere qualsiasi abuso della potestà statutaria (a meno che tale abuso non trovi consenziente il Parlamento: ma in tal caso si tratta di abusi cui l'ordinamento non può porre rimedio, se non entro i limiti di pratica operatività che sempre incontra la norma giuridica di fronte ad una contrastante volontà politica dei massimi organi statali!).

Se noi riesaminiamo tutto questo complesso di disposizioni e se in più dovessimo pensare ad una legge statale che aggiungesse a queste disposizioni altri principi ed altre norme da osservarsi da parte del legislatore statutario-regionale, la conclusione che ne verrebbe sarebbe evidentemente una sola, e cioè che non ci sarebbe assolutamente più nessun bisogno di elaborare, e di approvare degli statuti regionali, poiché al legislatore statutario regionale non rimarrebbe altro che riprodurre norme di altra fonte.

Né regge l'ipotesi di una legge cornice in materia di organizzazione, poiché i principi fondamentali dell'organizzazione interna delle Regioni sono già posti *aliunde*, nella Costituzione e nelle leggi cui essa fa rinvio. Non resterebbe dunque che ritenere lo Statuto addirittura una fonte di norme secondarie, o un testo riproduttivo di disposizioni totalmente fissate — fin nel dettaglio — dallo Stato (tale è in effetti la concezione che sembra seguita dal legislatore del 1953). Ma a che pro allora riconoscere, nell'art. 123 della Costituzione, l'autonomia statutaria delle Regioni? A che pro imporre per l'approvazione degli Statuti un procedimento di approvazione assai più gravoso (maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale) e un controllo statale più penetrante e incisivo di quello previsto per le normali leggi regionali?

Né è agevole pensare che la legislazione statutaria regionale, cioè quella che comunemente e anche in base al testo costituzionale è considerata la massima espressione di autonomia normativa della Regione, debba essere sottoposta ad assai maggiori vincoli della stessa legislazione ordinaria regionale, che lo Statuto regionale cioè incontri limiti ancora maggiori di quelli delle comuni leggi regionali.

Come si è accennato, la Costituzione prevede proprio a tutela delle esigenze di unità dell'ordinamento un controllo molto rigoroso sugli Statuti Regionali, perché gli Statuti regionali non sono sottoposti soltanto ad un controllo eventuale da parte degli organi dello Stato, come le ordinarie leggi regionali, ma devono passare comunque al vaglio del Parlamento e non possono entrare in vigore prima che il Parlamento li abbia approvati. Tutto ciò sarebbe assurdo, e illogico, se nel disegno del Costituente lo Statuto regionale non fosse pensato come espressione di scelte aventi un minimo rilievo politico, ma fosse pensato semplicemente come un complesso di norme riproduttive di altre norme già stabilite in altre sedi.

Non resta dunque che pensare che le leggi della Repubblica, con le quali lo Statuto regionale deve essere in armonia, a norma dell'art. 123, non sono altro che leggi a cui già la Costituzione esplicitamente rinvia in materie attinenti al contenuto dello Statuto. Alludo alla legge sulle elezioni dei Consigli regionali, e alla legge sulla finanza regionale.

Un ultimo accenno ancora, in relazione alla legge del '13, solo per riprendere il discorso già accennato sul *referendum* regionale. Anche in questo campo significativamente la legge del '53 è restrittiva: essa non può ovviamente negare che il *referendum* regionale si estenda agli atti amministrativi della Regione, perché ciò è scritto a chiarissime lettere nella Costituzione; tuttavia essa limita arbitrariamente la portata del disposto costituzionale stabilendo che gli effetti del *referendum* regionale sono solo effetti abrogativi, mentre nulla nella Costituzione permette di concludere in tal senso, anzi il confronto fra gli artt. 123 e 75 permetterebbe di pensare tutto il contrario. Anche qui tuttavia si tratta di una materia riservata alla competenza del legislatore statutario regionale, e dunque in ogni caso illegittimo appare l'intervento del legislatore statale.

Meno gravi sono gli interventi della legge Scelba in materia di competenze delle Regioni e di controlli sulle Regioni. Sul piano delle competenze, la legge Scelba, adotta certo l'interpretazione più restrittiva del limite dei « principi fondamentali delle leggi dello Stato » e stabilisce il principio della necessaria precedenza delle leggi cornice, delle leggi che pongono i principi fondamentali, rispetto alla legislazione regionale di dettaglio su ciascuna materia; si stabilisce, cioè, che le Regioni non possono legiferare se non quando sulle singole materie siano già state emanate leggi statali che pongono o codificano i principi fondamentali della legislazione regionale.

Ora, è vero che queste leggi statali devono essere emanate a norma della IX disposizione transitoria, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, ma è certo però che questi termini, come l'esperienza dimostra, non sono affatto rigidi, e quindi la ricordata norma della legge del '53 rischia di prolungare all'infinito il periodo in cui le Regioni, pur messe in grado di funzionare con l'elezione dei relativi Consigli, non potrebbero in concreto legiferare e quindi esercitare una parte sostanziale dei loro poteri. Resta ovviamente la possibilità di azioni di costituzionalità volte a far cadere le norme statali di dettaglio per decorso del termine di cui alla IX disposizione transitoria, ovvero a far cadere le norme di dettaglio successivamente emanate dallo Stato; ma l'efficacia di tali azioni, come di tutte quelle intese a reagire a comportamenti omisivi del legislatore statale, è ovviamente più che dubbio.

Sul piano dei controlli inizia già con la legge Scelba la tendenza

ad estendere o comunque a sottolineare le funzioni del Commissario del Governo, peraltro tale tendenza si esprime in forme ancora moderate; essa si traduce soprattutto nell'affidare al Commissario del Governo la presidenza della Commissione di controllo sugli atti amministrativi della Regione e nell'attribuirgli la competenza alla nomina di un membro del Comitato di controllo sugli atti delle Province e delle sezioni di questi Comitati eventualmente costituite per il controllo sui Comuni. Le perplessità che non si possono non manifestare sul punto sono aggravate dalla composizione della commissione di controllo che, secondo la legge del '53, è formata in maggioranza da funzionari dell'Amministrazione centrale dello Stato, con prevalenza anzi dei funzionari dell'Amministrazione dell'interno. E sono aggravate altresì dalla norma che prevede, per il riesame degli atti amministrativi, rinviati al Consiglio regionale per presunti vizi di merito, che la nuova delibera del Consiglio regionale debba avvenire a maggioranza assoluta, mentre nulla nella Costituzione fa ritenere che si debba concludere in tal senso; anzi, posto il principio dell'autonomia regionale di cui all'art. 5, e posto quello dell'eccezionalità dei controlli di merito sugli atti amministrativi degli enti territoriali locali di cui agli artt. 125 e 130, si dovrebbe ritenere illegittima una soluzione che, rendendo ovviamente più difficile l'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo autonomamente adottato dalla Regione, si risolve in pratica in un limite ulteriore all'autonomia regionale, limite non previsto e privo di ogni fondamento costituzionale, tanto più che in tutti i casi in cui si è voluto collegare il rinvio con richiesta di riesame ad una riapprovazione a maggioranza assoluta (art. 127), tale collegamento è stato esplicitamente stabilito dalla Costituzione, mentre laddove questa precisazione manchi come nel caso del rinvio presidenziale delle leggi statali, comunemente si ritiene e si è sempre ritenuta la sufficienza della maggioranza semplice.

Comunque, i progetti più recenti, e in particolare il cosiddetto progetto De Mita, appaiono in materia di controlli assai più restrittivi della legge Scelba: e dunque non merita soffermarsi più a lungo su questo punto.

Un solo brevissimo accenno — perché il tempo ormai stringe — ai decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali e alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Non sfugga il collegamento fra le due categorie di atti (decreti presidenziali e sentenze della Corte): sulla giurisprudenza della Corte costituzionale — come esattamente osservò il Guarino — hanno indubbiamente influito le sollecitazioni antiautonomiche operate dall'esecutivo (Governo e burocrazia centrale), con l'ema-

nazione appunto dei decreti legislativi ed anche con l'orientamento impresso a tutta l'attività defensionale svolta dall'Avvocatura dello Stato nei giudizi di costituzionalità.

L'indirizzo che si va delineando attraverso queste due categorie di atti, o, se volete, la tecnica che viene elaborata è quella dell'espropriazione delle competenze regionali mediante quella che io chiamerei una operazione di *ritaglio* dalle materie di competenza regionale di pezzi o settori che si pretende debbano restare compresi nella competenza degli organi dello Stato.

È una tecnica che attende soltanto di essere codificata nelle leggi cornice, e che in effetti — per quel poco che si sa dei lavori preparatori delle medesime — stava per essere codificata nei progetti di legge cornice del centro-sinistra. Qual è dunque questa tecnica? In relazione alle materie di competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni, di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione, lo Stato, nei suoi vari poteri ed organi (Parlamento, Governo e Amministrazione, Corte costituzionale) e valendosi di tutta la gamma degli atti di impero disponibili (la legge, il provvedimento amministrativo, la sentenza della Corte costituzionale), pretende di conservare sempre il diritto di stabilire quali parti, quali settori, quali aspetti di ognuna di tali materie, e dunque quali funzioni, quali poteri, quali competenze, in relazione alla materia stessa, siano da ritenersi di preminente interesse statale e quindi debbano considerarsi comunque preclusi alla competenza regionale e conservati alla competenza statale.

Di conseguenza, la competenza delle Regioni, nelle materie di competenza regionale, resta limitata soltanto a quei settori, a quegli aspetti o parti delle materie stesse che gli organi dello Stato, in base ad una loro valutazione che, in ultima analisi, è del tutto discrezionale, ritengono volta per volta di poter riconoscere alle Regioni: e ciò, in ogni caso, solo finché essi non ritengano di sottrarre nuovamente gli accennati settori, aspetti o parti della materia alla competenza regionale, perché la valutazione ricordata può essere nuovamente ricompiuma o riconsiderata in qualsiasi momento. Gli organi statali hanno cioè il potere di *ritagliare* le materie di competenza regionale, riservandone parte alla competenza statale e parte a quella regionale: ciò, beninteso, oltre ed indipendentemente dal potere, che comunque — e costituzionalmente — resta al legislatore statale di determinare i principi fondamentali cui deve conformarsi la legislazione regionale nelle singole materie.

Si noti che vi sono bensì, nell'elenco delle materie di competenza legislativa regionale contenuto nell'art. 117 della Costituzione, alcune materie per le quali questo *ritaglio* dovrebbe ritenersi ammesso: e sono quelle materie (tramvie e linee automobilistiche, viabilità, acquedotti e lavori pubblici) nelle quali, per esplicita dispo-

sizione costituzionale, la competenza legislativa (e amministrativa) regionale è limitata a sub-materie, in quanto contenuto — per l'appunto — nei limiti di quelle parti o settori della materia da ritenersi di interesse regionale: qui l'interesse regionale, e dunque per converso l'interesse nazionale, diventano elementi di qualificazione dell'oggetto della competenza regionale, e dunque possono essere non a torto invocati, e predeterminati, dal legislatore statale nella definizione della sfera di competenza delle Regioni. Tuttavia, proprio il fatto che soltanto per alcune materie la Costituzione abbia introdotto tale limitazione (o qualificazione), costringe a ritenere che l'interprete, o il legislatore, non possano estendere lo stesso limite alle competenze regionali nelle altre materie, per le quali la Costituzione tace.

Le argomentazioni che si invocano a giustificazione di questo modo di procedere sono due e tutte e due, a mio modo di vedere, errate dal punto di vista costituzionale e comunque perniciose per l'autonomia delle Regioni.

In un primo luogo si invoca il limite dell'interesse dello Stato e delle altre Regioni, a cui effettivamente dedica un cenno l'art. 117 della Costituzione. Ma con ciò si stravolge gravemente il senso di questa disposizione costituzionale. Infatti — come è evidente dal resto dell'articolo stesso: « La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni », e come è evidente anche dalla sua connessione con il successivo art. 127, ultimo comma — qui si tratta non già di un vincolo positivo concretizzabile in atti legislativi o amministrativi statali e a discrezione degli organi centrali dello Stato, ma di un vincolo puramente negativo all'esercizio della potestà legislativa riconosciuto alla Regione, di un limite la cui violazione è valutabile solo *a posteriori* (sulla base di nozioni e dati di fatto extra-giuridici, e in relazione alle singole leggi, ai singoli atti di esercizio della potestà legislativa delle Regioni) e che si concretizza solo ed esclusivamente attraverso la valutazione politica del Parlamento in sede di eventuale giudizio di merito per contrasto di interessi, di fronte alle Camere.

Quello del rispetto degli interessi nazionali è un limite negativo all'esercizio — o meglio ai singoli atti di esercizio — delle potestà legislative attribuite alle Regioni. Trasformarlo in presupposto positivo di competenza della legge statale, in materia che spetterebbe altrimenti alle Regioni, analogamente a quanto si vuol fare per altri limiti alle leggi regionali, significa rendere arbitro lo Stato legislatore (o la Corte costituzionale), secondo mutevoli e contingenti valutazioni di utilità politica, dei rapporti costituzionalmente

stabiliti tra competenze regionali e statali. Trasformare il limite negativo degli interessi in presupposto positivo di competenza statale significa altresì sovvertire il sistema costituzionale adottato quanto al sindacato sulle leggi regionali, facendo giudicare degli interessi nazionali — ed anche di quelli delle altre regioni? — la Corte, in sede di impugnazione della legge regionale per motivi di legittimità costituzionale, anziché le Camere, in sede di impugnazione della legge regionale per contrasto di interessi.

Sul punto direi che non manca ormai un orientamento abbastanza comune tra gli studiosi, di critica dell'atteggiamento della giurisprudenza della Corte costituzionale, di sottolineatura di come non sia possibile, nel sistema costituzionale, stravolgere questo limite dell'interesse dello Stato e farlo diventare un limite *a priori*, con il risultato di privare di qualsiasi garanzia costituzionale, in contrasto con gli artt. 127 e 134 della Costituzione, la sfera di competenza legislativa della Regione.

Una seconda argomentazione è stata utilizzata — anche se meno frequentemente — a giustificazione del ritaglio delle competenze regionali, ed è quella fondata sulla tendenza della Corte costituzionale (benché non sempre costantemente seguita) ad interpretare come riservata alla sola legge dello Stato la disciplina delle materie che la Costituzione riserva genericamente alla legge, escludendo l'intervento di altre fonti normative: cioè — in termini tecnici — la tendenza ad interpretare come riserva di legge statale ogni riserva di legge.

In alcuni casi ciò conduce necessariamente alla completa vanificazione di ogni autonomia legislativa della Regione o comunque della competenza legislativa ad essa attribuita in alcune materie. Si pensi per esempio alla disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 41, che già ricordavo prima, per la quale la legge « determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali », e si pensi all'interpretazione che ne è stata data secondo cui spetterebbe alla legge statale, ad esclusione di qualsiasi intervento delle Regioni, tutta la disciplina delle materie e delle attività relative « alla trasformazione del sistema e allo sviluppo economico a fini sociali ». Se della riserva dell'art. 41 effettivamente si dovesse dare questa interpretazione è evidente che alle Regioni, in relazione a moltissime delle materie di loro competenza, non resterebbe più alcun margine di autonomia.

In ogni caso, e prescindendo da una più ampia analisi dei due ricordati orientamenti interpretativi, che altrove d'altronde è già stata largamente svolta, importa qui solo metterne in rilievo le conseguenze ultime: che si riassumono — in sostanza — nella pratica eliminazione dall'ordinamento costituzionale di una sfera di com-

petenze proprie delle Regioni, determinate in modo almeno relativamente obiettivo e costituzionalmente garantite; alle Regioni, cioè, in ogni campo e in ogni materia ad esse attribuita, non resterebbero che attribuzioni variabili e instabili, temporaneamente e graziosamente concesse dagli organi dello Stato, ma da loro sempre discrezionalmente revocabili; la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni verrebbe ad essere lasciata in sostanza in balia dei variabili umori delle maggioranze nazionali del momento¹.

¹ A questo punto il testo prosegue con una parte finale (la quinta, secondo l'ordine cronologico ed espositivo annunciato all'inizio), dedicata ai « progetti del centro-sinistra », che qui si omette [N.d.C.].

La via italiana alle Regioni

di Giuliano Amato

1. I decreti delegati di trasferimento sono destinati a rappresentare l'ossatura delle nuove Regioni. Abbiamo detto e ribadito oin molti che un compito del genere doveva spettare alle leggi-cornice. Ma è inutile farsi illusioni e sottovalutare gli effetti duraturi che la vicenda in corso lascerà sulla storia delle nostre istituzioni. Il destino delle Regioni a statuto speciale fu segnato dalle norme di attuazione e almeno sotto questo profilo le Regioni ordinarie avranno una matrice non diversa (non diversa, nella misura in cui i decreti delegati corrispondono appunto a quelle norme).

L'effetto principale della vicenda è per ora di disperdere sui mille rivoli delle competenze spicciole l'immagine di una Regione che l'euforia statutaria aveva appena disegnato. È per questo una vicenda pericolosa, perché i decreti delegati predisposti dagli apparati burocratici riflettono — come vedremo — un modello istituzionale dovuto sia pure non all'intelligenza, ma all'istinto di chi ha alle spalle decenni di storia vincente. Per contro, le Regioni e chi le sostiene corrono il rischio di perder la bussola saltando dall'una all'altra delle mille posizioni su cui l'interlocutore porta il discorso. Tornerò più avanti sul grave errore (se di errore soltanto si deve parlare) commesso dalle Regioni nel farsi attirare in questo tipo di tenzone. Per ora serve notare che in tal modo viene impedito ogni approfondimento, ogni chiarimento relativo al modello; e che non farlo significa, nella migliore delle ipotesi, lasciar ferma un'immagine bisognosa sicuramente di verifica; nella peggiore far valere un indiscriminato regionalismo, che indebolisce la Regione e rende in ogni caso insolubile la controversia sulla « organicità » dei trasferimenti.

La cosa più facile da dire, infatti, è che i decreti trasferiscono poco. Più difficile è dire che cosa manca e, ancor più, rispetto a che cosa, cioè perché manca.

2. La contestazione disarticolata, proprio per esser quella che

i decreti preferiscono evocare, è quella che le Regioni stanno spesso adottando ed entro certi limiti con ragionevoli prospettive di successo.

Non è difficile sostenere, in materia di trasporti, che la mera salita di un passeggero al di fuori dei confini di una regione, non sottrae la linea alla competenza di questa; o in materia di assistenza, che quella erogata dai privati non ha motivi per restare allo Stato; o in materia sanitaria, che gli ospedali universitari devono essere inquadrati nel sistema di servizi a responsabilità regionale; o in materia di lavori pubblici, che i porti turistici non interessano lo Stato.

Ma tutto questo a lungo andare ha dei limiti precisi. Soprattutto ha il difetto di fondarsi non su un'immagine del ruolo della Regione nel nostro sistema di governo, ma su una allocazione delle competenze in funzione della nazionalità o regionalità dell'interesse, che è il più piatto e il più ambivalente dei criteri. Si prefigura così una serie di controversie defatiganti di tipo giurisdizionale, che costruiscono a pezzi e a bocconi un ordinamento regionale senza senso. Com'è accaduto, davanti alla Corte costituzionale, per le Regioni a statuto speciale, e come finirà per succedere anche questa volta, senza che cambi le cose il presumibile maggior regionalismo della Corte, perché il risultato sarebbe in ogni caso diverso nel solo terreno della quantità.

Più approfondito e ricco di mordente è l'approccio di chi cerca di riannodare la tematica sciorinata dai decreti attorno ad alcune problematiche comuni: titolarità e forme di esercizio del potere di indirizzo e coordinamento, trasferimento delle funzioni oggi affidate ad enti nazionali, riflessi delle modalità del trasferimento ai fini dell'autonomia ovvero della rigidità dei bilanci regionali.

Porre l'accento su queste problematiche serve senz'altro a mettere a nudo il modello istituzionale sotteso dai decreti, modello che si svela in tutto analogo a quello seguito nel 1953-1955 ai fini del decentramento amministrativo. Come si ricorderà, nacquero allora, in testa agli enti locali, funzioni che non erano né delegate né proprie e che furono definite « trasferite », all'unico scopo di mantenerle inquadrare in fasci più ampi di attribuzioni lasciate ai ministeri e di consentire conseguentemente a questi ultimi un potere di indirizzo sul loro esercizio.

Così è ora nei decreti delegati: il trasferimento è effettuato non per complessi funzionali, ma per sommatoria di competenze singole (sia pure con la formula ambigua del trasferimento « in particolare »). Addirittura, quando complessi funzionali vengono identificati, ciò accade non a favore delle Regioni, ma degli enti nazionali, che li conservano per intero, o, in taluni settori, degli stessi ministeri. Si pensi qui ai lavori pubblici e all'agricoltura, settori nei

quali la rilevanza nazionale degli interessi in gioco (tutela dell'ambiente, difesa del suolo, equilibrio idrogeologico) induce ad accorpate in blocchi non trasferibili tanto le attribuzioni di indirizzo, quanto (in larga misura) le competenze operative.

Anche in relazione a ciò il trasferimento riguarda, in più casi, non la materia o la submateria, ma le funzioni (o talune delle funzioni) concernenti le strutture organizzative con le quali lo Stato interviene oggi nella materia. Basti pensare al decreto in materia di agricoltura, che trasferisce non le funzioni degli enti di sviluppo ma quelle statali attinenti agli enti medesimi, e trasferisce inoltre l'incentivazione ai privati, ma nella forma di partecipazione regionale pro quota a fondi nazionali di rotazione che rimangono in piedi.

Ciò significa che alla Regione sarà consentito soltanto di sostituirsi sul piano amministrativo agli organi dello Stato nel gestire pezzi di funzioni definite e collocate nel suo stesso bilancio da una legislazione nazionale che si presume non modificabile da parte sua.

Su questo schema si cala, con tutta naturalezza, il potere di indirizzo e coordinamento così come lo definiscono — al di fuori delle ambiguità dei decreti di trasferimento — i correlati decreti di riordinamento dei singoli ministeri. Il potere — vi si legge — spetta per ciascun settore a ciascun ministero, che lo esercita o direttamente o avvalendosi del commissario di Governo. Indirizzo e coordinamento divengono a questo modo gli strumenti con i quali l'amministrazione centrale, proprio perché rimane la principale responsabile delle stesse materie trasferite, assicura la necessaria uniformità (a sé medesima) sul terreno della gestione amministrativa. Le Regioni sono a questo punto organi periferici plurifunzionali con particolare autonomia.

Chi — come dicevano — porta alla luce questa conclusione, sottolineando la necessità di trasferire le funzioni degli enti, la necessità di trasferire le funzioni amministrative sulle materie e non sugli organismi creati dallo Stato per intervenire nelle materie medesime, la distorsione infine del potere di indirizzo e coordinamento, ha dalla sua argomenti di sicuro valore. Ma anche questa — come subito vedremo — è una difesa della Regione che ha i suoi limiti, perché non basta a rispondere alle domande di fondo.

A fil di Costituzione e di esegesi normativa la difesa è comunque efficace. Tenere in piedi gli enti nazionali, come scelta pregiudiziale e non in ragione di una comprovata extra-regionalità delle singole funzioni che hanno, significa interpretare l'art. 17 della legge n. 281 in una chiave letterale assai debole. L'art. 17 pensa alla amministrazione nazionale, sia essa diretta o indiretta, e sconta le ragioni, assai spesso casuali, che hanno portato gruppi svariati di attribuzioni amministrative dallo Stato al parastato. Se così non

fosse, d'altra parte, l'art. 17 sarebbe un esempio manualistico di eccesso di potere legislativo di fronte all'art. 118 della Costituzione.

Quanto alla tecnica del trasferimento, allorché questo viene effettuato assumendo come oggetto non la materia, ma l'assetto organizzativo che questa ha avuto dalle leggi dello Stato, la critica è meno semplice, ma egualmente fondata. C'è, è vero, una difficoltà reale che discende dai limiti intrinseci di un trasferimento obbligatoriamente riferito alle funzioni amministrative così come risultano dalle leggi in vigore. E la difficoltà chiama in causa la scelta iniziale fatta nell'art. 17, perché non i decreti da questo previsti, ma la legge del Parlamento — libera di riaggiustare le funzioni all'atto del loro trasferimento — poteva scioglierla appieno.

Tuttavia, in diversi casi i decreti fanno meno di quanto potrebbero, anzi di quanto dovrebbero fare. Così, per restare agli esempi poc'anzi tratti dal decreto in materia agricola, funzioni amministrative nella materia medesima sono non la vigilanza sugli enti di sviluppo o la nomina dei loro consigli di amministrazione, ma le funzioni che essi esercitano. E son queste le funzioni di trasferire, funzioni che la Regione dovrebbe esercitare attraverso gli stessi enti sino a quando, con propria legge, non decidesse di dare un assetto diverso. Trasferendo invece le funzioni sugli enti, si pregiudica la possibilità stessa di una tale evoluzione e si lascia alla Regione — come ambito di disciplina — quello irrisorio delle modalità di vigilanza e di nomina.

Anche i riflessi che tutto questo ha sull'autonomia di bilancio — riflessi che si cumulano con quelli dei fondi speciali ipotizzati anche in disegni di riforma — sono seriamente contestabili sul terreno della legittimità. Trasferire non gli stanziamenti oggi destinati in agricoltura a contributi ai privati in conto interessi, ma una quota dei fondi di rotazione a questi riservata; non gli stanziamenti oggi destinati all'addestramento dei lavoratori, ma una quota del relativo fondo nazionale; non gli stanziamenti oggi destinati all'assistenza sanitaria, ma una quota, anche qui, di un apposito fondo da costituire e da spartire fra le Regioni, significa impedire a queste di tradurre le proprie priorità politiche in scelte di spesa; significa che i loro bilanci saranno già ripartiti in capitoli fissati dallo Stato e riempiti dallo Stato. Cosa questa che riflette bensì l'immagine delle Regioni come organi decentrati plurifunzionali, ma contrasta con i caratteri più essenziali che si fanno discendere dal principio di autonomia politica.

Come si accennava, riflette la stessa immagine ed è quindi similmente criticabile (e criticata) l'attribuzione ai singoli ministri della funzione di indirizzo e coordinamento. La funzione — è inutile ripeterlo anche qui — supera i dubbi di costituzionalità che ha suscitato fin dall'inizio, solo se rinuncia ad operare come un vin-

colo diretto sulle attività amministrative regionali e arretra alla predisposizione di parametri che vincolano, caso mai, gli organi statali deputati al controllo di merito — delle leggi e forse anche degli atti amministrativi — previsto dalla Costituzione. Sotto questo profilo può anzi avere un ruolo positivo, di garanzia per le Regioni e di collegamento del controllo ad indirizzi unitari e consapevolmente prescelti. Proprio per questo, però, la funzione sta e cade con l'essere attribuita ad organi collegiali di Governo (oltretutto al Parlamento), mentre il prevederne l'esercizio ad opera di singoli ministri significa portarla sul diverso terreno della diretta interferenza con le attività amministrative regionali e renderla per ciò stesso incostituzionale.

3. Sin qui, dunque, la difesa delle Regioni dall'immagine che ne vorrebbero imporre i decreti, condotta sul metro della incostituzionalità dei loro criteri informativi. È una difesa migliore di quella che si limita a contestare l'ampiezza di ciascun trasferimento, se non altro perché consente di mettere a nudo quell'immagine e di dimostrarne la generale insostenibilità.

Ma qual è la Regione in tal modo contrapposta a quella dei burocrati? Il richiamo alla Costituzione è sufficiente a costruire una Regione diversa? O è invece un alibi per nascondere l'inesistenza di una tale prospettiva, oppure il suo approfondimento insufficiente, oppure ancora la varietà delle posizioni in cui si riconoscono quanti sono accomunati invece dalla repulsa dei decreti?

È un discorso questo al quale sarebbe difficile sfuggire in ogni caso, se non altro perché la stessa Corte costituzionale finisce sempre per essere attratta piuttosto dalla parte in cui ravvisa un indirizzo, un modello perseguito, che dalla difesa dell'astratto o dell'ignoto. Ma è un discorso che è necessario fare, proprio per riprendere un filo conduttore che doveva far da guida ai decreti e che questi hanno invece abilmente spezzato.

In realtà, i rilevati contrasti sull'indirizzo e coordinamento non riflettono soltanto il conservatorismo grezzo dei burocrati da un lato e la difesa della Costituzione dall'altro. La tesi che ha configurato la funzione come predeterminazione di indirizzi unitari da valere nel quadro dei controlli soprattutto politici sulla Regione è infatti qualcosa di più di uno sforzo di interpretazione adeguatrice, di riconduzione cioè a termini costituzionalmente accettabili di un potere dubbio. Essa riflette delle esigenze di fondo e si configura anzi come strumento cardine per l'attuazione dello slogan su cui le Regioni sono nate: le Regioni per la riforma dello Stato.

È questo il tema da approfondire, per capire in qual misura le esigenze di rinnovamento statale che si volevano e si vogliono perseguire possono passare davvero attraverso le Regioni; e per

capire inoltre quale immagine di Regione accompagni quella — che è la più facile da leggere nelle elaborazioni sull'indirizzo e il coordinamento — di uno Stato centrale rinnovato.

La guerra agli apparati, condotta in nome di una funzione unitaria di indirizzo e coordinamento, da un lato vuole lasciare alle Regioni uno spazio politico (ancorché indefinito), dall'altro vuole ricostituire l'unità di indirizzo all'interno dello Stato-governo. La funzione si configura così come impegno della classe politica di governo che cessa, a quel punto, di farsi portavoce delle strutture burocratiche, trasforma queste in propri apparati serventi, limitati nei compiti all'elaborazione degli indirizzi, pone fine così ad una gestione settorializzata, acefala e dispersa degli interventi pubblici e passa ad una loro programmazione verificata in permanenza con gli obiettivi prefissati e con le possibilità di attuarli.

Non occorre illustrare a lungo le esigenze che sottostanno ad un tale programma. Sono note e sono state chiarite ormai in diverse occasioni. Importante è sottolineare che esso, in quanto programma di riordinamento dello Stato centrale, sembra combinarsi perfettamente con le esigenze di una Regione non subalterna. Il metro « negativo » — lo si noti — è la Regione a statuto speciale e questo — conviene dirlo — è peraltro un primo limite culturale di tutto il discorso. Su quel metro infatti i conti tornano, perché le implicazioni e i corollari dell'interpretazione adeguatrice dell'art. 17 cancellano le brutture delle antiche norme di attuazione. Ma vi sono altri problemi, che altri metri avrebbero permesso di scoprire.

Andiamo comunque per ordine: ridurre lo Stato a compiti di indirizzo nelle materie trasferite significa evitare la cogestione — statale e regionale — insita nel ritaglio delle competenze e nella penetrazione dell'interesse nazionale operata attraverso le linee, i concetti e simili commistioni. Caratterizzare l'indirizzo come funzione politica che spetta al Parlamento e al Governo significa configurare veramente il rapporto fra Stato e Regione come rapporto fra enti politici. Con tutte le conseguenze che ne derivano sulle stesse strutture degli apparati regionali e sul loro funzionamento.

Questo è il punto al quale generalmente si arriva e in tal modo si allontana il modello delle Regioni a statuto speciale, si mette in luce che quello dei decreti delegati finisce per essere ancora più subalterno (nei meccanismi di raccordo previsti dalle norme di attuazione c'è almeno una certa paritarietà fra amministrazioni centrali e regionali) ma non emerge la Regione che si vuole.

Si vuole una Regione non subalterna, questo è chiaro: ma fino a qual punto deve essere non subalterna? La domanda è legittima, specie per chi rifletta sull'origine che il discorso sull'indirizzo e

coordinamento trova nelle esigenze di riforma dello Stato. Il fatto che si voglia cogliere l'occasione regionale per porre fine ad un sistema di interventi gestiti dagli apparati al di fuori di ogni logica politica unitaria, fa ritenere che si pensi ad un sistema a direzione centrale che funziona in luogo di uno che non funziona; che si pensi cioè ad una direzione politica centrale la quale trasmette i suoi impulsi a strutture operative agili e reattive. Le Regioni coincidono con tali strutture?

Secondo alcuni, indubbiamente sí. Non è un caso che il documento programmatico preliminare veda nella funzione di indirizzo e coordinamento un meccanismo di generalizzare, la « nuova frontiera » dell'amministrazione centrale che su esso si attesta nei confronti delle « singole amministrazioni regionali e funzionali »; dove la Regione è, al pari delle creande agenzie, il destinatario capace e reattivo degli indirizzi politici nazionali.

Ma è questa una Regione non subalterna? Offre contenuti plausibili per un ente munito di potestà legislative, sorretto da un corpo elettorale, diretto da un proprio corpo politico?

L'impressione è che, alle spalle dell'ipotesi, ci sia piuttosto la Regione amministrativa dell'ordinamento francese, che è l'istituzionalizzazione più organica delle politiche regionali in cui si vanno traducendo nell'Europa occidentale le programmazioni nazionali dello sviluppo industriale.

Ed allora, se sono mostruosi i decreti delegati quando investono enti politici come le nostre Regioni del ruolo di organi periferici plurifunzionali, perplessità, minori nell'intensità ma di eguale contenuto, possono sorgere anche di fronte a questo modello. Può darsi che l'esigenza da soddisfare sia proprio quella di avere delle Regioni alla francese; e che sbagliate siano quindi le Regioni che ci siamo dati. In ogni caso i conti, sulla base degli elementi sin qui acquisiti, non quadrano.

4. Soccorre a questo punto una tematica che alcuni — compreso l'autore di questa relazione — hanno introdotto nel dibattito, proprio per dare un volto alla Regione e fissare così un metro univoco, tanto alle controversie sul modello, quanto a quelle sollevate dai singoli trasferimenti di funzioni: la tematica sul ruolo della Regione nel sistema di governo della Repubblica.

Che l'identificazione di quel ruolo — cioè delle funzioni di governo a vocazione regionale — sia la premessa necessaria per l'allocazione delle competenze, non ha bisogno di essere dimostrato. Solo così infatti si può collocare su un terreno solido il problema dell'« organicità » dei trasferimenti che si perde altrimenti nelle irresolubili dispute teoriche dei giuristi e nella palude delle resistenze burocratiche. Ma il discorso non è stato approfondito abba-

stanza e per questo lascia delle incertezze che, da un lato attenuano poi l'apporto alle soluzioni di specie, dall'altro non consentono, allo stato attuale, di sciogliere con soddisfazione il dilemma di fondo che ci si è aperto poc'anzi.

La Regione — si sostiene — è l'ente « cui fanno capo essenzialmente le funzioni pubbliche relative all'assetto del territorio e all'erogazione dei servizi che interessano la collettività regionale ». È attorno a questi filoni che si accorpano naturalmente le competenze costituzionali (da un lato l'urbanistica, l'agricoltura, la viabilità e i lavori pubblici; dall'altro l'assistenza sanitaria e ospedaliera, l'assistenza pubblica, il turismo, l'istruzione professionale). Sono inoltre questi filoni che riassumono il più accentuato collegamento con il territorio e con le collettività ivi installate, che ha la Regione rispetto allo Stato.

Il dilemma da noi prospettato dovrebbe trovare così la sua soluzione: la Regione non ha competenze per la politica industriale, ma il fatto che, rispetto ad essa, si limiti a recepire e a rendere operative scelte nazionali, da un lato non la mortifica, dall'altro non esaurisce la sfera assegnatale, che va ben oltre quella affidata alla Regione amministrativa di tipo francese.

Ora, se si riflette sulla formula ci si accorge che essa è in buona parte una semplificazione eccessiva e proprio per questo scivola su un nodo di fondo senza tagliarlo.

Il nodo sta nella prima parte della formula. Quando si dice che la Regione è responsabile del suo assetto territoriale, le si attribuisce una funzione che: 1) può collidere con la politica industriale perché, rispetto a questa, non può tradursi in una mera localizzazione a posteriori e allora, o si riduce ad esserlo, ma in tal caso la Regione non è più responsabile del territorio; o, nel decidere dell'utilizzazione di questo, la Regione, quindici Regioni, anzi, acquistano quindici poteri, di ipoteca e di veto, diversamente orientati sulle direzioni dello sviluppo industriale; 2) comporta, a favore della Regione, un potere di pianificazione e di indirizzo che investe tematiche come l'equilibrio idrogeologico, la difesa dell'ambiente, la difesa del suolo, sulle quali similmente insistono ipoteche nazionali.

Ora, di queste ipoteche non ci si può sbarazzare a cuor leggero, perché hanno, da noi come altrove, un fondamento reale. Lo sviluppo industriale, ammesso che possa avere una guida pubblica, in un'economia integrata come quella attuale può trovarla solo al livello nazionale. Quanto al resto, sarebbe **dissennato pensare**, ad esempio, ad un'utilizzazione delle acque, **effettuata sulla base** di scelte regionali, sconnesse l'una dall'altra.

Ha senso allora la pluralizzazione delle politiche in tali materie? Non è un'assurda follia quella di spaccarle per Regioni, riservandosi poteri di indirizzo che devono servire proprio a ricomporre, in quanto

si sa e si accetta che in materie del genere non sono tollerabili antinomie nelle scelte di fondo? Non vien fuori di nuovo che non queste, ma le Regioni amministrative eran quelle che servivano, per localizzare appunto le scelte nazionali?

Lasciamo sospese, per ora, queste domande, limitandoci a rilevare che per una parte delle funzioni da noi ritenute regionali, si determina un indubbio rapporto antinomico con lo Stato, trattandosi di funzioni che pluralizzano — come si diceva — il potere pianificatorio centrale.

Convieni passare alla seconda parte della formula, quella relativa all'erogazione dei servizi. Qui il versante è chiaramente un altro, qui sono evocati non i poteri centrali ma i servizi, che non trovano più negli enti minori una gestione ottimale, e le stesse collettività locali, che non trovano più in quegli enti un'espressione politica capace di soddisfare e di far valere le loro accresciute esigenze.

Quand'anche si tratti di trasferire, in questo stesso settore, attribuzioni di competenza statale (e ce ne sono, ovviamente, in un paese come il nostro) la cosa ha un sapore diverso dalla precedente e suona ritrovamento, per tali attribuzioni, della dimensione più propria, sotto il diretto controllo di quelle collettività che ne sono destinatarie naturali.

Queste constatazioni portano nel loro complesso a una prima conclusione, nella quale si riassume l'originalità (e quindi la problematicità) del modello regionale insito nella definizione su cui stiamo lavorando. Noi abbiamo creato in Italia un ente territoriale di governo che vuole essere ad un tempo reincarnazione pluralistica dello Stato e proiezione unificante degli enti minori. Se queste sono le sue pretese, noi abbiamo fuso in un *unicum* esigenze che le parallele esperienze straniere o collocano in sedi distinte o soddisfano in modi addirittura opposti al nostro. Da un lato, la localizzazione delle politiche industriali, la difesa dell'ambiente, l'uso delle acque passano, negli Stati federali, attraverso un risucchio, verso il centro di competenze decentrate; negli Stati unitari — come può ritenersi l'Inghilterra — attraverso una regionalizzazione non politica dell'elaborazione e attuazione di scelte saldamente radicate al livello centrale. Dall'altro lato, l'ente intermedio — come ente politico in espansione — trova invece il suo terreno naturale nei servizi e la sua competenza sul territorio è legata, per un verso ai riflessi sul medesimo della gestione di questi, per l'altro alla dilatazione delle competenze urbanistiche locali. Potrebbe sembrare avviata su una strada diversa, e più vicina alla nostra, la Francia, che è partita anni addietro con un decentramento regionale in tutto simile a quello inglese e sta approdando ora a Regioni elettive, sia pure non di derivazione popolare, ma da parte degli enti locali. La riforma fran-

cese però, proprio per le sue origini e per la sua cautela, esclude in radice la polemica antistatale delle Regioni e caso mai riuscirà a produrre l'inanellamento degli enti minori nell'articolazione degli indirizzi politici centrali, con un raffinato aggiornamento delle più solide tradizioni amministrative di quel Paese.

Dobbiamo desumerne allora che la nostra è una Regione impossibile? Che lo scatenarne la politicità sul versante delle decisioni oggi statali, da un lato può portarla a non coltivare a sufficienza il rapporto con le collettività locali, dall'altro, non essendo alla lunga contrastabili le tendenze che naturalmente spostano certe scelte al livello nazionale, può renderla un braccio secolare dello Stato enormemente complicato e ingombrante?

Queste domande suscitano ripensamenti inquietanti e mettono l'accento su rischi reali, connessi, gli uni e gli altri, alle attese di cui le Regioni sono oggi circondate e alla parallela insoddisfazione per il funzionamento dello Stato. Quelle attese le abbiamo esorcizzate noi stessi proponendo le Regioni per una riforma dello Stato che avevamo tentato in precedenza con carte diverse — si pensi alla programmazione — svalutatesi poi nelle nostre mani; ed è legittimo il dubbio che nascondiamo: la nostra impotenza, la nostra debolezza di fronte alle forze che resistono al cambiamento, limitandoci noi a cambiare cavallo (quanti fallimenti, del resto, sono stati imputati in Italia ai « mezzi », acquisendo così un alibi per abbandonare la partita e cominciarne un'altra!).

Quelle attese inoltre, unite sempre all'insoddisfazione verso lo Stato, possono scaricare sulle Regioni la pressione di interessi infraregionali che solo lo Stato può invece appagare. Nulla di più adatto per fare del corpo politico regionale un ulteriore gruppo di pressione su chi al centro decide, rinsaldandolo (o immettendolo) nella logica clientelare del nostro sistema e deviandolo dalla responsabilità di realizzare, esso per la sua parte, una gestione più democratica del potere.

Ci si potrebbe chiedere, allora, se non sarebbe opportuno un mutamento di rotta. Se non sarebbe bene cioè abbandonare il tema della riforma dello Stato attraverso le Regioni e proiettare queste ultime sulla riforma del governo locale.

5. Ma proprio a questo punto, e in relazione a questa domanda, avvertiamo che la via italiana alle Regioni, per quanto fuori, forse, dalla storia del mondo, ha solide radici nella storia d'Italia. Intendiamoci: gli insegnamenti che ci vengono dalle tendenze in atto in altri paesi riflettono esigenze che dobbiamo salvaguardare. In più, l'alleanza che ora si profila di tutti gli enti minori contro lo Stato è quanto mai equivoca e segnala il coinvolgimento della Regione nella difesa di un assetto di potere locale che essa avrebbe

il compito di scuotere, avendo di mira l'interesse non degli amministratori ma degli amministrati. Nel giro dei prossimi anni, infatti, riesploderanno come problemi fondamentali quelli che erano alla base dello slancio partecipativo su cui le stesse Regioni sono state costruite e che sono — ce ne accorgeremo — i problemi del governo locale, delle collettività minori bisognose di scuole, di trasporti, dei servizi sociali, insomma, che investono appunto il governo locale. E ci accorgeremo, allora, che abbiamo bisogno della Regione per spezzare certe croste che si sono create su quelle collettività e per dar loro strutture organizzative più democratiche e più efficienti.

Tuttavia, la riforma dello Stato rimane da noi l'obiettivo primo da realizzare con le Regioni, anche se può portare per taluni settori ad un'operazione, all'apparenza difficile da capire, di scomposizione e ricomposizione di scelte nazionali.

Anzitutto, lo stesso scopo di un'organizzazione più funzionale e più democratica del governo locale passa da noi attraverso lo Stato: sia per l'invadenza prevaricante di questo sugli enti minori, invadenza che la Regione deve arginare, sia perché la stessa Regione è a questo punto concretamente minacciata di una sorta di tutela statale. Se i decreti delegati passassero come sono, si inserirebbe solo un anello ulteriore nella catena che lega di già gli enti territoriali alle scelte degli apparati centrali e degli interessi che si annidano dietro di loro. A quel punto le Regioni non avrebbero né l'autorità né la forza per imporre agli enti minori soluzioni unificanti o alternative rispetto a quelle attuali e si troverebbero anzi allineate con tutti loro, buoni o cattivi che siano, nell'acrimonia antistatale.

Al di là di questo, poi, vanno riprese le domande che avevamo lasciato in sospenso, sul senso della pluralizzazione regionale di indirizzi pianificatori dello Stato, in tema di assetto generale del territorio, di difesa del suolo e così via.

Per assurdo che possa sembrare a chi non conosca la realtà socio-istituzionale del nostro paese, la pluralizzazione va perseguita; e non per irridere il senso della storia, ma come sola strada per tentare quella reale e solida unità di indirizzi che l'attuale assetto centrale non è affatto in grado di realizzare.

Quell'assetto è caratterizzato oggi da due elementi fondamentali: il primo è la strutturale incapacità degli apparati ministeriali a legare in modo coordinato il proprio lavoro attorno a finalità e indirizzi comuni, scelti dalla classe di governo. Il secondo è la scarsa capacità dei processi decisionali (ivi compresi quelli di programmazione generale) di coinvolgere in modo persuasivo e impegnativo gran parte degli interessi e degli orientamenti toccati dalle decisioni che si adottano.

I due elementi congiurano ad un unico effetto: quello di rendere illusoria l'identificazione fra sede centrale di decisione e carattere nazionale e unitario dell'indirizzo perseguito. Gli indirizzi non sono unitari perché riflettono volta a volta le ideologie e le istanze corporative dei singoli apparati, nonché gli interessi di settore, operanti al di fuori di ogni aperta mediazione politica: ci sono così la difesa del suolo del Ministero dell'Agricoltura, l'equilibrio idrogeologico di quello dei Lavori Pubblici, la tutela dagli inquinamenti di quello della Sanità. Gli indirizzi inoltre non sono nazionali, perché non hanno la legittimazione sostanziale che servirebbe a renderli condivisi e quindi ad imporli con la necessaria efficacia.

Questi elementi, nella misura in cui esistono e sono ritenuti rilevanti, caratterizzano il nostro sistema in termini differenziali da quelli prima richiamati: dal sistema francese, che ha un apparato burocratico assai meno frantumato e ingovernabile ed esigenze di articolazione democratica meno avvertite, dal sistema inglese, il cui livello nazionale, da un lato non è invadente come il nostro, dall'altro è nondimeno assai più legittimato ed esauriente.

Si spiega così come la via regionale sia da noi la più idonea — o se si vuole l'unica che storicamente ci è offerta — per sottrarre gli indirizzi al rilevato pluralismo di settore e per fornirli della legittimazione politica di cui hanno bisogno.

Questo non significa che debbano esservi più politiche, più indirizzi nelle materie che ne tollerano uno solo. Significa piuttosto che l'unità dovrà essere costruita sulla base di un ricomponibile pluralismo regionale, anziché essere presunta là dove opera invece un inesorabile pluralismo burocratico, alimentato da incontrollati interessi di settore.

Tutto questo ha conseguenze ben precise sul trasferimento delle funzioni. Ne derivano infatti, da un lato la necessità di rendere piena la competenza delle Regioni nelle materie che si annodano attorno all'assetto del territorio, dall'altro quella di garantire in tali materie la salvaguardia delle esigenze unitarie con strumenti sottratti alla gestione burocratica e affidati invece alla decisione politica.

Il discorso, riferito concretamente ai decreti delegati che abbiamo sott'occhio, investe in particolare il « nulla-osta » del Ministero dei Lavori Pubblici all'entrata in vigore dei piani urbanistici regionali e i grumi di competenze che quel Ministero e quello dell'Agricoltura si sono riservati sotto le etichette « sistemazione idrogeologica e conservazione del suolo », « tutela, disciplina e utilizzazione delle acque pubbliche », « difesa del suolo e protezione della natura ».

In tali settori il livello nazionale deve farsi valere attraverso la programmazione generale, attraverso le forme governativo-parla-

mentari di indirizzo, attraverso la manovra finanziaria effettuata in sede di confronto politico con le Regioni, attraverso interventi operativi limitati all'attuazione di progetti speciali che si sottraggono, per dimensioni o vastità, alla sfera regionale. Riserve ulteriori e generalizzate di competenza garantiscono non l'unitarietà delle scelte, ma la conservazione degli apparati e il filtraggio di interessi invisibili.

Il risultato complessivo è, se si vuole, l'effettuazione, in un unico e simultaneo contesto, di quel tipo di aggiustamento fra competenze nazionali e competenze decentrate che è proprio oggi degli Stati federali e in essi sta richiedendo decenni per arrivare a compimento.

E un aggiustamento che non solo giustifica la riconduzione alla responsabilità regionale delle politiche che si legano alle collettività locali, ma consente la stessa pluralizzazione delle politiche statali attinenti al territorio, sempre che si sia consapevoli, per queste ultime, che ciò serve a dare alimento reale, al di fuori di asfittiche chiusure, a scelte di indirizzi che devono essere nazionali.

6. Queste sono le Regioni che ci servono e c'è da chiedersi quanta sia la consapevolezza della loro natura e su quali forze può contare la loro realizzazione. Arrivo così alla parte finale del discorso, che vuol trattare, assai sinteticamente, dei protagonisti.

Le Regioni, nella misura in cui le si può considerare un soggetto distinto dalle forze politiche in genere, si stanno comportando in modo che non è per nulla persuasivo. Se si tien conto dei loro atteggiamenti complessivi — al di là quindi della « trattativa » sui decreti delegati — esse sembrano ora remissive, ora estremiste e minacciose. Danno l'impressione — questo è il punto — di cedere ogni volta che la partita sta entrando in fasi decisive, per riassumere poi tutto il loro vigore critico nei momenti di schermaglia. Questo — sia detto con franchezza — sembra rispondere assai più alle esigenze tattiche di autoconservazione del corpo politico regionale, che non al perseguimento di scelte strategiche legate al destino delle Regioni.

Quel che è più grave però — e qui si entra nel vivo del discorso sul peso dei decreti delegati — è che le Regioni non sembrano essersi poste abbastanza il problema del loro ruolo, o meglio sembrano aver abdicato a quello che pensavamo potessero o volessero far valere. Ritorniamo al punto di partenza, alle controversie cioè di tipo giurisdizionale in cui si sono cacciate nel contrastare gli schemi dei decreti. Dovremmo dire che, alla base, tutto il male è venuto perché le Regioni, invece di fare politica, hanno fatto diritto; perché hanno fatto gli avvocati di sé medesime, anziché contrapporsi agli apparati come enti di governo, carichi della

forza del mandato fresco delle collettività rappresentate.

Ricordiamo i momenti immediatamente successivi alla loro nascita. Avevamo guardato in tanti alla Lombardia che, neonata, cominciava a discutere delle migrazioni interne, alle altre Regioni che affrontavano gli inquinamenti. Ecco — avevamo detto — qui forse c'è una classe politica emergente, non ancora invischiata nella rete in cui nessuno assume atteggiamenti di rottura perché, facendolo, romperebbe anzitutto se stesso, e questa classe si affaccia alla arena istituzionale con tutta la legittimazione e l'autorità che ne conseguono. Non abbiamo più, insomma, la sola supplenza dei giudici, abbiamo dei politici che si accingono a governare.

Nella vicenda dei decreti delegati quelle Regioni — se esistevano — sono scomparse e a combattere gli apparati hanno mandato i loro consulenti legali, gettandoli allo sbaraglio sul terreno più infido. Da un lato c'erano infatti degli interessi reali che si difendevano, dall'altro c'erano argomenti giuridici con il vuoto alle spalle. Quale forza ha infatti la Regione che si difende con argomenti legali? Dove ha gettato la consapevolezza, ben chiara negli Statuti, che solo la permanente messa in moto dei processi partecipativi, con le spinte delle collettività locali e dei sindacati, potrebbe darle l'autorità di governare e di contrattare con chi altri governa?

E non si dica che questo potrà farsi solo dopo che le competenze saranno state trasferite, perché dirlo, al di là di un certo limite, significa accettare una subordinazione che è intrinseca, che precede, in fondo, lo stesso riparto di quelle competenze ed è destinata a riflettersi in esso. Si pensi alla programmazione e all'inutile *querelle* sulla consultazione-partecipazione, sul « prima » e sul « dopo ». Portino, le Regioni, agli organi centrali proposte di azioni programmatiche maturate ed elaborate attraverso i processi decisionali che hanno disegnato nei loro Statuti. Vivano insomma la loro autonomia e si accorgeranno così che la loro presenza si impone senza bisogno di riconoscimenti preventivi.

È il sapore amaramente utopico di queste riflessioni che prova di più la mancanza attuale, nelle Regioni, di un modello di sé medesime da contrapporre a quello dei decreti delegati. Perché è un modello che esse dovevano non far descrivere dai loro consulenti (e neppure questo in fondo è accaduto), ma far vivere nei loro comportamenti. E non lo hanno fatto.

Più breve, ovviamente, il discorso sugli altri protagonisti. Il Governo desta perplessità ancora maggiori. Gli apparati burocratici gli stanno imponendo la loro visione dello Stato, della quale lo stesso Ministro per le Regioni è ormai vittima e complice. La prova che stanno dando i politici al Governo è così la dimostrazione più persuasiva del quadro che si è qui prospettato.

Il Parlamento è difficile da valutare sul momento. Entrato da poco nel dibattito sui trasferimenti — ed entratovi ovviamente attraverso la sola commissione interparlamentare — ha avviato un discorso critico che per ora è l'unico capace di incidere sulle scelte dei decreti: in quali direzioni e con quali effetti è difficile dirlo, perché questo, come del resto precedenti episodi (si pensi all'ordine del giorno votato nel dicembre dal Senato sull'indirizzo e il coordinamento), testimoniano solo a favore di un generico regionalismo parlamentare. Ma anch'esso può deludere, specie chi lo ha visto in questa vicenda come sede di garanzia, organo della comunità al di sopra dei contendenti. Il Parlamento è una barca nella quale possono saltare in tanti e prendere il timone e non è detto, specie per una commissione ristretta come quella interparlamentare, che a farlo siano sempre gli amici delle Regioni.

In realtà, Regioni, Governo e Parlamento evocano soggetti diversi, che son quelli su cui gravano le maggiori e più sostanziali responsabilità: i partiti politici e per primi i partiti democratici che hanno fatto una scelta regionale. Tocca a loro, in fondo, dare un volto alla Regione e allo Stato, ritrovare negli interessi delle forze reali che rappresentano le ragioni di una logica istituzionale che non consenta di identificarsi ora con l'uno ora con l'altro a seconda delle sedi e le occasioni, ma sia funzionale a una politica per il Paese.

La cultura istituzionale — quelli come noi — possono solo dare una mano, fornire chiarimenti utili. E lo possono fare nella misura in cui non si affrettano a schierarsi sui due versanti, preoccupati solo di sfornare e amplificare gli argomenti dell'uno e dell'altro.

È difficile calcolare gli effetti di un eventuale fallimento delle Regioni. La nicchia per loro comunque già la si vede nel sistema attuale, che la sta predisponendo secondo le linee binarie a cui accennavo poc'anzi. Da un lato il corpo politico regionale che fa da intermediario per le decisioni di politica industriale, dall'altro l'organizzazione amministrativa che lavora, su altri versanti, secondo le direttive dei ministeri.

È un modo anche questo di risolvere le antinomie della via italiana alle Regioni. Ed è forse quello che a tutt'oggi ha raggiunto il maggior grado di concretezza.

Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale

di Livio Paladin

1. Chi vuole intendere la reale portata dell'autonomia normativa spettante alle Regioni, e rendersi conto dei problemi attuali che i legislatori regionali si trovano di fronte, non può fare a meno di considerare le vicende che hanno condotto alla presente situazione. Le soluzioni accolte e le questioni suscitate dalla legge finanziaria e dai recentissimi decreti legislativi di trasferimento delle funzioni statali alle Regioni ordinarie non rappresentano, infatti, un'assoluta novità per il nostro ordinamento; ma si inseriscono in un vasto quadro di interventi legislativi e di decisioni giurisprudenziali, che hanno già alterato in un modo assai sensibile le previsioni iniziali dell'Assemblea Costituente, e pregiudicato fortemente i futuri sviluppi della riforma regionale. Sicché le prospettive delle Regioni in Italia non vanno indicate astrattamente sulla base di modelli metastorici, ma valutate alla luce di tutte le esperienze finora compiute, dalle Regioni speciali e dalle stesse Regioni di diritto comune.

Come è ben noto, l'Assemblea Costituente immaginava che nell'esercizio della potestà legislativa sarebbe consistito il momento fondamentale e caratterizzante dell'autonomia regionale. Non a caso, i lavori preparatori del Titolo V della Costituzione si sono in buona parte concentrati sulla natura, sui limiti, sugli oggetti delle attribuzioni legislative da conferire alle Regioni. Qui si ravvisava, infatti, il fondamento della nuova forma che lo Stato italiano avrebbe assunto; ed in questo senso si tendeva a credere che l'attività legislativa avrebbe costituito il banco di prova della riforma regionale. Per converso, l'attività amministrativa dell'Ente Regione veniva concepita — secondo l'opinione restrittiva del Mortati — « in funzione prevalentemente direttiva, normativa, di impulso, di controllo... ». Con il sistema dell'amministrazione regionale indiretta, necessariamente fondata sull'utilizzazione degli enti o degli uffici comunali e provinciali, si voleva evitare — per l'appunto — che le Regioni si risolvessero in istituzioni autarchiche; e si finiva invece

per rimettere l'accento sulla legislazione locale, tanto più che alle leggi regionali sarebbe dovuta spettare l'attuazione del decentramento previsto dall'art. 118, comma 3° Cost.

Negli anni '50, e per molti aspetti anche nel corso dell'ultimo decennio, la stessa dottrina italiana ha largamente condiviso queste primitive impostazioni. In vista delle funzioni legislative regionali numerosi autori hanno affermato che le Regioni sarebbero dotate di un'autonomia diversa per natura da quella conferita agli enti territoriali minori. E la generalità degli studiosi ha ripreso in questi termini l'assunto — già noto ai Costituenti — che ogni Regione disponga di un'autonomia politica: ossia del potere di darsi un indirizzo distinto da quello perseguito dagli organi supremi dello Stato-persona, fino al punto di creare — in via legislativa — un proprio organico ordinamento giuridico, sia pure parziale e derivato da quello statale.

In verità, non tutti i sostenitori di questi concetti avevano chiaro in quali direzioni dovessero tendere quelle potestà legislative regionali, cui si rivolgeva la loro attenzione. Su questo basilare aspetto del problema ben poche indicazioni si ritrovano negli atti dell'Assemblea Costituente; ed anche fra gli autori degli anni successivi risulta assai più diffuso l'interesse per le ricostruzioni dogmatiche o per le generiche rivendicazioni di certe competenze regionali, che non per le concrete applicazioni delle competenze stesse. Ma, certamente, la maggior parte dei regionalisti non si limitava e non si limita a pensare che quella regionale debba essere una legislazione di complemento, destinata solo ad integrare l'ordinamento statale in considerazione di specifiche esigenze locali. Ben più largamente, secondo questo modo di vedere, le Regioni dovrebbero rappresentare l'occasione e lo strumento per ammodernare e riformare — sulla base dei principi stabiliti o risultanti dalla legislazione nazionale — l'intera disciplina vigente nei settori enumerati dall'art. 117 Cost. e dalle rispettive disposizioni degli Statuti speciali. Né mancano coloro che vorrebbero istituire un analogo rapporto fra le Camere e i Consigli regionali in moltissimi altri campi del diritto amministrativo, mediante un'interpretazione coraggiosamente estensiva di quel comma finale dell'art. 117, onde « le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione »; così da restituire il Parlamento alla sua naturale funzione di autore delle leggi fondamentali dello Stato, e da rafforzare al tempo stesso l'ipotesi che nella normazione stia la prima ragion d'essere dell'autonomia regionale.

2. È quasi sconcertante, ora, confrontare queste posizioni dottrinali con la realtà della legislazione prodotta dalle Regioni speciali. Nella gran parte delle materie attribuite a questi enti conti-

nuano ancor oggi a vigere le leggi generali dello Stato, solo in singoli punti derogate dalle norme legislative locali. In quella Provincia eretta a Regione, che è la Val d'Aosta, si è registrata una tale diffidenza verso la legislazione, da ledere in taluni casi lo stesso principio di legalità dell'amministrazione regionale. Ma anche nelle altre Regioni differenziate, nel corso di oltre vent'anni di funzionamento, i Consigli regionali hanno manifestato una scarsissima attitudine a legiferare, pur approvando un notevole numero di atti formalmente legislativi. Se si eccettuano i settori nei quali i legislatori regionali hanno dovuto intervenire per rendere operante il trasferimento di certe funzioni statali alle Regioni (specialmente in tema di controlli sugli atti comunali e provinciali), esistono ben poche leggi regionali organiche, disciplinanti nel loro complesso istituti od oggetti di competenza regionale. E fra questi rari atti normativi, alcuni si riducono — sostanzialmente — a riprodurre le disposizioni già dettate da corrispondenti leggi dello Stato (come nei casi dell'ordinamento comunale o della contabilità del Trentino - Alto Adige); altri hanno introdotto regole che sono rimaste sulla carta, senza trovare nemmeno un principio di esecuzione (come per i « liberi consorzi comunali », previsti dalla legge siciliana di riassetto degli enti locali); ed altri ancora stanno incontrando notevoli difficoltà applicative (come si verifica — ad esempio — per la legge urbanistica del Friuli - Venezia Giulia)...

In definitiva, salve isolate eccezioni, l'ufficio delle leggi regionali non è consistito finora nel rinnovare la legislazione statale, ma solo nell'organizzare i pubblici uffici e gli enti dipendenti dalla Regione, oppure nel recare una vastissima serie di puntuali misure di spesa. Nel primo senso, la legislazione regionale non ha fatto altro che accentrare o mantenere in capo all'Ente Regione quelle funzioni amministrative che avrebbero dovuto — in base all'ottimistico disegno costituzionale — venire esercitate per mezzo degli enti autonomi minori. Nel secondo senso, la legislazione stessa ha finito per amministrativizzarsi, dato che gli atti regionali di spesa presentano i caratteri delle leggi-provvedimento piuttosto che delle leggi-norma, intesi come sono a disporre contributi finanziari, ad agevolare il credito, a sovvenzionare in vario modo questa o quell'attività d'interesse locale, senza nemmeno inquadrarsi — nella più parte delle ipotesi — entro un previo programma globale di sviluppo.

Per tutto questo, vari osservatori hanno denunciato la mancanza di coraggio e di fantasia degli uomini politici regionali: imputando loro di avere molto spesso conservato la *forma mentis* degli amministratori locali, anziché adeguarsi alla diversa dimensione dei loro nuovi compiti. Ma simili critiche, per quanto dotate di un certo fondamento, non colpiscono il nucleo del problema.

Ciò che i legislatori locali non sono riusciti a realizzare non è tanto dovuto alle manchevolezze degli uomini, quanto agli oggettivi condizionamenti che l'azione regionale ha subito sul piano giuridico e politico, a causa dell'insieme di rapporti che si sono costituiti fra lo Stato e le Regioni differenziate.

È risaputo, infatti, che tali Regioni hanno formato un corpo estraneo nell'ordinamento unitario statale, risultando inutili ad alleggerire i compiti del Parlamento e non potendo nemmeno servire allo scopo di un decentramento amministrativo; poiché sarebbe stata assai difficilmente concepibile una riforma imperniata su quattro o su cinque istituzioni periferiche, operanti ai margini del territorio nazionale, e per di più portatrici di esigenze estremamente eterogenee. In questi termini si spiega (anche se non si giustifica) che per lungo tempo le Regioni speciali siano state ignorate dal legislatore statale; che il trasferimento delle funzioni sia rimasto bloccato in moltissime materie nominalmente spettanti alla competenza regionale; che le materie stesse siano state molto restrittivamente intese dalle norme di attuazione statutaria e dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto in virtù dello scorporo dei settori considerati di interesse nazionale; e che la Corte abbia escluso — in linea di principio — varie specie di regolamentazioni regionali, da quelle incidenti sui rapporti di diritto privato a quelle modificative di sanzioni o di precetti penali. D'altra parte, la medesima tendenza a svalutare l'autonomia regionale si ricava dai numerosissimi interventi che il Parlamento ha compiuto negli stessi campi già concretamente attribuiti alle Regioni speciali: ora applicando l'elementare principio per cui compete allo Stato di svolgere le funzioni comunque gravanti sul bilancio statale; ora invocando la necessità di soddisfare interessi nazionali; ora assumendo che l'apparato statale possa esercitare qualunque potere occorrente per eseguire riforme economico-sociali o per adempiere ad obblighi internazionali; ora giudicando riservata alla legislazione nazionale la determinazione dei programmi, globali e settoriali, previsti dall'art. 41, comma 3° Cost.

Non può meravigliare, dunque, che i legislatori regionali, posti in una tale situazione di dipendenza e di estrema incertezza del diritto, non abbiano mai dato prova di un'effettiva autonomia politica (fatta eccezione per qualche colpo di mano — operato in circostanze particolari e difficilmente ripetibili — sul tipo di quello che ha tolto di mezzo la nominatività dei titoli azionari in Sicilia). Praticamente, la sola importante libertà di cui le Regioni speciali hanno disposto è consistita nel decidere la destinazione dei loro proventi, soprattutto allo scopo di contribuire — per quanto lo consentiva la limitatezza dei mezzi finanziari — ad un certo sviluppo economico e sociale delle popolazioni locali. Ed anche in tal

senso l'azione regionale non ha mai sostituito del tutto, ma solamente ha integrato l'azione statale, nelle stesse materie regolate dalle norme di attuazione statutaria.

3. Ma fino a che punto un simile discorso si presta a venire trasferito alle Regioni ordinarie? A prima vista, la situazione determinatasi in seguito alle elezioni regionali del '70 potrebbe sembrare affatto nuova, e tale da soddisfare le istanze regionalistiche ben altrimenti che nel precedente ventennio. Ed effettivamente varie ragioni hanno concorso in questi ultimi tempi a rendere diversi e maggiormente produttivi i rapporti fra l'apparato statale e le Amministrazioni regionali.

Per prima cosa, nell'ordinamento nazionale le Regioni non costituiscono più l'eccezione ma la regola, e dunque non possono venire emarginate come finora si è fatto. A questo punto, non dovrebbero nemmeno esser pensabili certe forme d'intromissione del legislatore statale nei settori di competenza regionale, onde lo Stato continuava a programmare ed eseguire interventi, ignorando del tutto le Regioni differenziate o limitandosi a sentirne i pareri non vincolanti. Da quando si sono organizzate le Regioni ordinarie, sta diventando desueto — in altri termini — il principio consistente nell'attribuire la competenza a chi paghi le spese delle funzioni rispettive; ed in sua vece si afferma gradualmente l'esigenza di far passare attraverso le Amministrazioni regionali l'intera spesa pubblica interessante le materie enumerate dall'art. 117 Cost. Sotto vari aspetti, anzi, il mutamento di rotta è stato preannunciato — già nei confronti delle Regioni speciali — da numerose leggi programmatiche dello scorso decennio: basti pensare al primo ed al secondo piano verde per l'agricoltura, alla legislazione sulle aree depresse del centro-nord, al testo unico delle leggi per il Mezzogiorno (sia nella parte riguardante l'apposita Cassa, sia rispetto al Piano di rinascita della Sardegna)... Su questa base, l'articolo 9 della legge finanziaria e la stessa legge sulla casa, in quanto attribuiscono alle diverse Regioni poteri decisori sull'utilizzazione dei fondi annualmente distribuiti dal CIPE per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, potrebbero apparire come il coronamento di una tendenza già in atto e come un successo della politica regionalistica.

Secondariamente, anche i sistemi di trasferimento delle funzioni amministrative e degli uffici statali alle Regioni ordinarie sono risultati ben diversi da quelli applicati a suo tempo con le norme di attuazione statutaria. In luogo di un passaggio attuato con criteri ed in tempi assai diversi, secondo i vari ordinamenti regionali differenziati, i decreti delegati previsti dall'art. 17 della legge finanziaria hanno dato inizio all'esercizio delle funzioni regionali in

maniera globale ed affatto uniforme per tutte le Regioni di diritto comune. Malgrado le insoddisfazioni manifestate dai regionalisti, non è dubbio che l'operazione recentemente compiuta dal Governo sia stata assai piú organica di quanto le Regioni speciali non abbiano mai sperimentato: non avviene a caso, infatti, che questi ultimi enti esercitino ora — transitoriamente — funzioni meno ampie di quelle attribuite alle Regioni ordinarie per le medesime materie.

Vero è che le ipotesi di utilizzazione o di codipendenza degli uffici statali dalle Amministrazioni regionali sono state circoscritte al massimo grado; giacché si è preferito levare di mezzo — fin dove possibile — l'apparato statale periferico. Ciò che piú conta, nelle materie regionali è risultato piú raro che in passato il mantenimento di poteri in capo agli uffici statali. In questo senso, il criterio consistente nel ripartire le competenze secondo gli interessi, regionali o nazionali, era già stato deliberatamente espunto dall'art. 17 della legge finanziaria. E, su questa linea, sia l'ordine del giorno votato dal Senato il 18 dicembre 1970 sia la sentenza 4 marzo 1971, n. 39, della Corte costituzionale hanno ribadito che il limite degli interessi « si realizza non già con la riserva allo Stato di funzioni in settori specificati all'interno delle materie previste dall'art. 117 Cost., ma con l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento... relativamente alle materie da trasferire »: vale a dire ad un livello diverso dal piano sul quale si collocano le competenze e le attività regionali.

Del pari, è degno di nota che la legge finanziaria e quasi tutti i conseguenti decreti legislativi abbiano integrato il trasferimento delle funzioni e degli uffici, conferendo alle Amministrazioni regionali una certa pienezza di responsabilità, mediante un'ampia delega delle « competenze statali residue », connesse con quelle istituzionalmente passate alle Regioni ordinarie. In conseguenza di ciò, trascorso un ragionevole termine dalle prime elezioni consiliari, tali Regioni dispongono ora di apparati e di poteri amministrativi per molti aspetti eccedenti — stando all'interpretazione accolta dal Governo — la sfera delle loro competenze proprie; tanto che in dottrina si è potuto sostenere — da parte del Giannini — che in questo quadro il problema della definizione delle materie regionali avrebbe cessato di esistere, che lo stesso elenco dell'art. 117 Cost. sarebbe così divenuto esemplificativo ed aperto, ben diversamente dalle tassative enumerazioni degli Statuti speciali.

In ultima analisi, da questo complesso di vicende, nel corso delle quali il regionalismo ha riportato una serie di apparenti vittorie, gli osservatori hanno tratto l'impressione che le Regioni ordinarie disponessero in partenza di una forza politica notevole. Da una parte, i fautori dell'idea regionale hanno creduto (e forse credono

ancora) che qui dovrebbe consistere la garanzia piú sicura delle autonomie locali nei confronti dello Stato. D'altra parte, i centralisti hanno temuto addirittura (specie nella cosiddetta fase costituente degli ultimi mesi del '70) lo smantellamento dell'apparato statale, in quanto incapace di resistere alle pressioni regionali. In entrambi i casi, si è dunque postulato che l'autonomia politica delle Regioni costituisse una realtà; ed anzi se ne sono immaginati gli sviluppi piú diversi, mano a mano che da parte regionale si fosse ottenuto l'esercizio di ulteriori poteri statali.

4. Ora, la condizione attuale delle Regioni ordinarie è troppo incerta, perché si possa compiere una valutazione sistematica dei loro problemi e delle loro prospettive. Ma non è contestabile che i molti ottimismo iniziali si sono ormai dissolti o ridimensionati.

Fino a quale punto, infatti, può considerarsi veramente operativa la capacità delle Regioni ordinarie d'influire sulle decisioni dello Stato? Per converso, qual è il motivo ispiratore del piú vivo interesse che lo Stato stesso dimostra attualmente nei riguardi dell'Ente Regione? E quali risultano dunque le probabili linee di sviluppo dell'autonomia regionale? In realtà, gli elementi finora descritti (congiuntamente ad un complesso di altri fattori) concorrono tutti a far ritenere che la riforma regionale si stia risolvendo essenzialmente nell'istituzione di una serie di enti autarchici, sia pure d'un genere nuovo per poteri e dimensioni. La cosiddetta autonomia amministrativa regionale appare alquanto estesa, ed è probabilmente destinata ad espandersi ancora. Ma l'autonomia politica rimane, viceversa, pressoché paralizzata; e quelle funzioni normative o legislative, che dovrebbero rappresentare la manifestazione principale dell'indirizzo politico delle Regioni ordinarie, non si ritrovano di certo — dopo tutto — in una situazione meno critica dei corrispondenti poteri già conferiti alle Regioni speciali.

Per rendersene conto, conviene riflettere ancora una volta sulla natura e sulle modalità del passaggio delle funzioni e degli uffici statali, che appena si è compiuto a favore delle Amministrazioni regionali ordinarie. Diversamente da certe previsioni dottrinali, alla prova dei fatti i decreti legislativi di trasferimento non sono riusciti a consolidare del tutto la definizione delle materie regionali; tanto è vero che tali fonti hanno già determinato l'insorgere di numerose questioni di legittimità, sulle quali la Corte costituzionale si accinge a decidere proprio in questi giorni.

Né sembra sostenibile che il problema delle materie sia stato comunque risolto, dal momento che le Regioni ordinarie hanno finito per ricevere in via di delegazione una considerevole parte delle funzioni che il Governo ha loro precluso sul piano delle attribuzioni istituzionali di competenza. In pratica, si può convenire

che l'amministrazione regionale non si differenzierà di molto, secondo che abbia un carattere istituzionale o delegato, anche se nel secondo caso gli organi statali competenti saranno chiamati ad emanare direttive vincolanti le Regioni (nonché ad esercitare i poteri sostitutivi eventualmente necessari). Ma la delegazione delle « competenze statali residue » giova — per l'appunto — alla sola autonomia amministrativa, senza alterare per nulla i naturali confini delle funzioni normative regionali. Per definizione, in tal modo delegati le Regioni ordinarie non possono recare nessuna modificazione alle leggi statali vigenti, e sono abilitate a creare diritto nella sola misura indispensabile per organizzare i nuovi uffici occorrenti allo scopo. Malgrado le deleghe, quindi, dal punto di vista dei legislatori locali le competenze regionali rimangono altamente frammentarie e disorganiche, soprattutto in quelle materie (come l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, i lavori pubblici, l'agricoltura e foreste) nelle quali i decreti di trasferimento hanno tracciato una contrapposizione minuziosa tra le funzioni amministrative istituzionali e le funzioni delegate.

D'altra parte, è chiaro che i trasferimenti delle funzioni amministrative statali e le deleghe stesse non hanno inciso a fondo né sul sistema né sulle concrete applicazioni dei limiti ai quali è soggetta la legislazione locale. Per conseguenza, le medesime ragioni che hanno impoverito e reso assai precarie le funzioni normative delle Regioni speciali, dissuadendo i Consigli regionali dall'esercitarle, si ripercuotono ora — fondamentalmente — sulle Regioni di diritto comune; ed anzi si presentano, sotto certi aspetti, ulteriormente aggravate.

La circostanza che i decreti legislativi di trasferimento abbiano determinato con una sufficiente precisione la sfera dell'amministrazione regionale non è valsa a definire le corrispondenti materie o competenze legislative; cosicché la sorte delle norme regionali rimane in sostanza affidata alle discrezionali e mutevoli valutazioni della Corte costituzionale. Sarà pur sempre la Corte, in altri termini, che giudicherà se questa o quella legge rientri nei settori enumerati dall'art. 117 Cost.; che deciderà fino a qual punto sia dato alle Regioni di regolare situazioni sottoposte alle riserve di legge costituzionalmente stabilite (specie per quanto riguarda i rapporti di diritto privato o penale); e che dovrà desumere caso per caso, in mancanza di apposite leggi-cornice, i « principi fondamentali » vincolanti la legislazione regionale. Ma un tale stato di cose è destinato indubbiamente ad influire in senso negativo sull'autonomia legislativa regionale: sia perché in questo modo la Corte sarà costretta a risolvere, sulla base di labili criteri, problemi che sono il più delle volte politici; sia — soprattutto — perché la più recente giurisprudenza costituzionale non è affatto improntata a

quell'orientamento regionalistico, che molti osservatori immaginavano o speravano in seguito alle prime elezioni regionali del '70.

In particolare, si può prevedere fin d'ora che le controversie fra le Regioni e lo Stato si risolveranno a danno delle prime, nella più parte dei processi in cui saranno ricorrenti le Regioni stesse, avverso leggi statali riduttive della loro autonomia. Si noti, infatti, che in moltissimi casi la legislazione statale continuerà a produrre effetti quanto alle materie enumerate dall'art. 117 Cost., malgrado la riforma regionale sia stata ormai completata sull'intero territorio nazionale. Esempi del genere si ricavano già dai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative statali, nella generalità dei quali si rimanda alle leggi dello Stato il « riordinamento » di un vasto complesso di enti pubblici « a carattere nazionale o pluriregionale », che svolgono oggi attività congeneri a quelle spettanti alle Regioni (mentre rimangono salvi, nel frattempo, i poteri esercitati dalle Amministrazioni centrali relativamente agli enti stessi). Ma l'esistenza di interessi o di esigenze aventi dimensioni nazionali od interregionali, da soddisfare attraverso la disciplina di materie nominalmente attribuite alle Regioni ordinarie, comporterà tutta una serie di ulteriori interventi legislativi statali: basti pensare alle leggi di riforma e di programma, che la giurisprudenza costituzionale considera tuttora ammissibili nelle materie regionali, purché venga lasciata alla Regione una certa competenza esecutiva.

Inoltre, non si deve sottovalutare l'importanza del limite degli obblighi internazionali, l'esecuzione dei quali è consentita al legislatore statale in deroga al normale riparto delle competenze. Un limite siffatto poteva apparire secondario nel 1948, allorché certi Statuti speciali lo formularono per la prima volta. Ma esso va acquistando un crescente rilievo, mano a mano che le direttive e i cosiddetti regolamenti comunitari si rendono più penetranti ed organici: non a caso, gli organi della Comunità economica europea interferiscono oggi nelle stesse misure di sostegno delle economie locali, influenzando perfino sull'utilizzazione dei più liberi fra tutti gli strumenti della spesa regionale, quali sono le società finanziarie costituite o promosse dalle Regioni speciali.

In questo senso, è preoccupante per le sorti dell'autonomia regionale che lo Stato abbia voluto riservarsi, quanto meno in materia di agricoltura e foreste, l'intera « applicazione di regolamenti, direttive ed altri atti della Comunità economica europea », anziché limitarsi — come prescriveva la legge finanziaria — alle sole funzioni d'indirizzo e di coordinamento delle corrispondenti attività regionali. Se una tale clausola — espressa in termini estremamente generici — non verrà ritenuta illegittima dalla Corte costituzionale, le Regioni rischieranno, in sostanza, di ritrovarsi esonerate da uno dei loro principali compiti; in quanto è verosi-

mile che la politica comunitaria finirà per estendersi ben oltre l'assegnazione di contributi e la determinazione dei prezzi, per coinvolgere tutto l'insieme dei rapporti e delle strutture agricole esistenti negli Stati membri.

5. Del resto, prima ancora che fosse disposto il trasferimento delle funzioni amministrative, un complesso di altri dati concorreva a legittimare l'idea che le Regioni fossero già sulla via di ridursi ad enti ausiliari (se non addirittura strumentali), posti al servizio di scelte puntualmente operate dal legislatore o da altre autorità statali; mentre l'autonomia regionale appariva in partenza compromessa, tanto sul piano legislativo quanto nel suo momento politico. A questo giudizio risultano infatti ispirate almeno tre fonti normative di fondamentale importanza, tutte precedenti i decreti legislativi dell'inverno scorso: vale a dire la legge ospedaliera, la cosiddetta legge sulla casa e la stessa legge finanziaria, relativamente ad alcune fra le sue disposizioni principali.

La legge ospedaliera 12 febbraio 1968, n. 132, potrebbe sembrare una sorta di legge-cornice avanti lettera, dato che essa ha voluto — per la prima volta — regolare una materia regionale tenendo conto delle Regioni ordinarie non ancora costituite, ed imputando loro una serie di compiti e di spese. Ma la reale portata di tale disciplina contraddice in pieno l'imperativo della IX disposizione transitoria costituzionale, onde « la Repubblica... adeguava le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni ». Effettivamente, dopo la legge Scelba del '53, questo è l'atto legislativo statale che più sensibilmente incide nel campo riservato alla futura normazione regionale. Nel testo della legge ospedaliera non si ritrovano « principi fondamentali » appositamente destinati a delimitare la legislazione locale, bensì previsioni di ultimo dettaglio, che definiscono nei minimi particolari i compiti, le forme di costituzione, le strutture, i requisiti, le categorie degli ospedali, senza far pensare in nessun punto che si tratti di norme derogabili da parte regionale. Al contrario, gli unici passi che rimandano alle leggi delle Regioni ordinarie riguardano — nell'ordine — le indennità dei componenti i Consigli di amministrazione, l'approvazione del piano regionale ospedaliero e l'istituzione di nuovi ospedali; cosicché i Consigli regionali sono chiamati ad operare in funzione esecutiva od integrativa, ma non rinnovativa, della disciplina nazionale.

In breve, la situazione così determinata è tanto discutibile che anche un autore come il Gizzi, non certo sospetto di estremismi regionalistici, rileva espressamente la necessità di trasformarla; mentre un notevole gruppo di altri giuristi non esita a considerarla radicalmente incostituzionale. Per quanto suscettibile di essere

annullata o riveduta, la vigente disciplina ospedaliera rimane, tuttavia, significativa delle tendenze correnti fra le forze politiche di maggioranza, nel momento stesso in cui si apprestavano gli adempimenti necessari per l'entrata in funzione delle Regioni ordinarie; e deve in ogni caso esser tenuta in conto, quando si cerca di diagnosticare le sorti della riforma regionale.

Non meno interessante è il rapporto fra lo Stato e le Regioni, quale lo ha configurato la legge edilizia 22 ottobre 1971, n. 865. In questo caso il legislatore statale ha previsto, in verità, che i fondi annualmente disponibili per la costruzione di alloggi popolari ed economici siano ripartiti fra le diverse Regioni, sulla base di un piano nazionale predisposto dal Comitato per l'edilizia residenziale e deliberato dal CIPE ed ha conferito alle stesse Regioni il poterdovere di approvare, entro un brevissimo termine, i conseguenti « programmi di localizzazione ». Ma la partecipazione regionale alle misure di programmazione edilizia non ha comportato il riconoscimento di alcuna competenza legislativa locale, dal momento che la « legge sulla casa » prescrive alle Regioni ordinarie di uniformarsi senz'altro « alle finalità stabilite dalle leggi vigenti per l'utilizzazione dei fondi ad esse attribuiti ». Coerentemente, anzi, il legislatore statale non ha trasferito agli apparati regionali neanche le funzioni amministrative in tema di edilizia popolare ed economica, e viceversa ha disposto — per lo meno nella prima fase di applicazione della nuova legge — che per questo campo « le Regioni sono delegate all'attuazione » dei loro stessi programmi.

Con ciò, il Parlamento dimostra di avere adottato la tesi per cui la disciplina delle case popolari non rientrerebbe a nessun titolo fra le attribuzioni regionali enumerate dall'art. 117 Cost. Ma si tratta di un assunto estremamente discutibile, sebbene condiviso da molti specialisti del settore. La circostanza che alcuni Statuti speciali (d'altronde posteriori alla Costituzione) abbiano dovuto considerare l'edilizia popolare come una materia per sé stante, a causa delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti, non può condizionare in nessun modo l'interpretazione del testo costituzionale. Giuridicamente e politicamente, nulla avrebbe impedito — in realtà — che la costruzione della generalità delle case popolari venisse inserita ad ogni effetto fra i « lavori pubblici di interesse regionale ». In questo senso, la legge edilizia rappresenta una grossa occasione perduta, significativa dell'involuzione che l'autonomia regionale sta subendo fin dalle prime esperienze delle Regioni ordinarie.

Ma la tendenza a concepire gli enti regionali quali strumenti di esecuzione della politica voluta dagli organi centrali di governo non si ricava soltanto da talune leggi settoriali, come quelle emanate in tema di edilizia o di assistenza ospedaliera, bensì risulta da

norme legislative statali interessanti l'intero complesso dei rapporti fra le Regioni e lo Stato. In particolare, è questo il caso dell'articolo 9 della legge finanziaria, intitolato al « fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo ». Simili finanziamenti non si confondono, in effetti, né con i tributi erariali stabilmente attribuiti alle Regioni ordinarie « per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali » (come già dispone l'art. 119, comma 2° Cost.); né con quei saltuari « contributi speciali » che lo Stato può assegnare a singoli enti regionali, onde « provvedere a scopi determinati » (sulla base dell'art. 119, comma 3°). Da un lato, il fondo in questione non rappresenta una forma eccezionale di aiuto finanziario, da costituire e distribuire per mezzo di apposite leggi, ma viene periodicamente determinato dalla legge di approvazione del programma economico nazionale, e va ripartito anno per anno fra tutte le Regioni. D'altro lato, però, la legge finanziaria precisa che l'assegnazione dev'essere operata « secondo le indicazioni » del programma nazionale e « sulla base dei criteri » volta per volta dettati dal CIPE sicché l'autonomia delle Regioni rischia di risolversi nella specificazione dei criteri stessi, elevati in sostanza a principi fondamentali dei provvedimenti legislativi ed amministrativi regionali di spesa e di intervento.

In vista di questo pericolo, non sono mancati coloro che hanno denunciato la violazione dell'art. 119 Cost., sostenendo che la Carta costituzionale non affida al Governo centrale (e men che meno al CIPE la potestà di sostituirsi al legislatore ordinario nel determinare le misure e le modalità dei finanziamenti delle varie attività regionali. Ma la tesi non sembra facilmente sostenibile in concreto, visto che la giurisprudenza della Corte costituzionale, giudice esclusivo della legittimità delle leggi, si è consolidata da tempo nel senso di ammettere che spetti allo Stato l'impostazione generale e la prima esecuzione dei piani economici globali e settoriali, salva una **programmazione regionale** conseguente e specifica. Ed è **significativo che su questa linea si muova attualmente**, senza avanzare alcun dubbio sulla costituzionalità dell'articolo 9 della legge finanziaria, una parte consistente della stessa dottrina regionalistica: basti citare i nomi di Bassanini e di Onida, che pure sono stati iscritti nel novero degli « avvocati delle Regioni ».

Nondimeno, è manifesto che l'attuale congegno di ripartizione del fondo di finanziamento si presta a venire utilizzato in modo da impedire agli enti regionali l'effettuazione di scelte politiche e legislative realmente autonome. Giova ricordare, infatti, che le assegnazioni previste dai decreti legislativi di trasferimento, onde far fronte alle « spese necessarie » delle Regioni di diritto comune, sono troppo esigue per formare la base finanziaria di una politica regionale di sviluppo. Diversamente che nelle Regioni speciali,

dove le entrate normali eccedono di molto le spese correnti, nelle Regioni ordinarie quasi tutti i gettiti corrispondenti saranno destinati — a quanto sembra — all'organizzazione ed al funzionamento dell'apparato regionale. Di qui, pertanto, l'importanza dei poteri di indirizzo e di coordinamento, conferiti al CIPE in tema di programmi regionali. Se l'organo governativo non si limiterà a definire le quote spettanti alle singole Regioni, ma vorrà prescrivere anche i criteri di utilizzazione dell'apposito fondo, ne deriverà che tutte le maggiori entrate, sulle quali dovrebbe fondarsi la libertà di spesa degli enti regionali, saranno invece previamente indirizzate da parte statale al conseguimento di finalità specifiche: estendendo in tal modo alla generalità delle materie regionali sistemi non molto dissimili da quelli che contraddistinguono la cosiddetta legge sulla casa.

6. Sarebbe semplicistico, però, voler concludere che gli avversari stiano già prendendo il sopravvento sui fautori delle Regioni, appena ad un biennio di distanza dalle prime elezioni consiliari. La realtà delle cose, in effetti, è molto più complessa. Se non altro a parole, la grande maggioranza dei politici e dei tecnici si dichiara oggi favorevole ad una piena attuazione della riforma regionale; in quanto ognuno mostra di comprendere che sarebbe assurdo avere costituito le Regioni sull'intero territorio nazionale, per poi mantenerle inoperose o troppo scarsamente utilizzate. Ma questa apparente unanimità di opinioni, per cui quasi tutti ragionano oggi di Stato regionale ovvero di regionalizzazione dello Stato, nasconde — in verità — divergenze profonde circa il modo di concepire i rapporti che dovrebbero intercorrere fra gli enti regionali e lo Stato.

Da un lato, cioè, una buona parte dei giuristi (e specialmente dei costituzionalisti) rimane ancora legata alla tesi che le Regioni debbano disporre di tanto potere normativo « da assurgere » — come affermava l'Esposito — « a centro di vita effettiva ed individuata nella vita dello Stato »: libere dunque — nei limiti indicati dalla Costituzione — di organizzarsi e di organizzare i settori di loro competenza, sotto la responsabilità politica dei Consigli e delle Giunte regionali, senza venire strumentalizzate dagli organi centrali di governo. Dall'altro lato, invece, si contrappone un concetto efficientistico della riforma regionale (diffuso soprattutto fra gli economisti), per cui la Regione viene intesa come un utile tramite, destinato ad attuare un complesso di decisioni comuni a tutti gli enti pubblici territoriali, che vanno necessariamente adottate in sede nazionale; onde l'accento finisce per cadere sull'amministrazione piuttosto che sulla legislazione locale, tanto che le stesse leggi regionali si riducono spesso in tal senso a provvedi-

menti di puntuale esecuzione della politica statale. Ed è precisamente in questa seconda direzione che sembrano essersi orientate le forze politiche prevalenti nel nostro Paese (per non dire delle varie burocrazie ministeriali interessate), come testimoniano ampiamente le disposizioni legislative statali sin qui ricordate.

Ora, le presenti tendenze non implicano affatto che la riforma regionale sia votata al fallimento, e che le Regioni rischino di costituire una sovrastruttura improduttiva. Al contrario, secondo la logica di una programmazione economica fortemente centralizzata, può bene accadere (e per certi aspetti si sta già verificando) che gli enti regionali vengano sistematicamente chiamati a collaborare con lo Stato-persona, ben oltre le materie enumerate dall'art. 117 Cost. Ma questo non toglie che i fenomeni in atto abbiano mutato o stiano alterando i ruoli attribuiti alle Regioni dalla Carta costituzionale e dagli stessi Statuti regionali ordinari. Effettivamente, nella cerchia dei politici e dei tecnici (compresi alcuni giuristi), il richiamo all'esigenza di rispettare il Titolo V della Costituzione viene spesso accolto con un senso di malcelato od aperto fastidio. Data l'inclinazione a utilizzare le Regioni nei modi più diversi, determinati caso per caso secondo criteri di opportunità politica, diviene naturale — invece — che si faccia scarsissimo conto dell'esistenza di una sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita; fino al punto di considerare la Carta costituzionale come un ferro vecchio, del tutto superato dalle nuove realtà sociali ed economiche.

In particolare, nel sistema di rapporti fra lo Stato e le Regioni che sta profilandosi attualmente, sembra dissolversi agli effetti pratici la stessa contrapposizione fra le funzioni regionali proprie e le funzioni delegate, che pure presenta un rilievo essenziale nelle disposizioni degli artt. 117 e 118 Cost. Non a caso, le deleghe propendono ad istituzionalizzarsi, dovunque risulta opportuno che lo Stato si avvalga permanentemente delle Regioni; mentre le competenze istituzionali rimangono soggette in vario senso ad intromissioni statali così penetranti, da far pensare che l'apparato centrale si arroghi la titolarità dei relativi poteri, delegandone agli enti regionali il solo esercizio.

Da un lato, infatti, la delegazione delle « competenze residue », disposta dall'art. 17 della legge finanziaria, equivale in sostanza ad una permanente ed irrevocabile devoluzione di poteri amministrativi statali alle Regioni; laddove le attività amministrative regionali concernenti le materie enumerate dall'art. 117. Cost. sono sottoposte — per converso — alla funzione statale di indirizzo e di coordinamento. D'altro lato, appare fin d'ora assai difficile distinguere fra le potestà legislative o normative attribuite alla Regione dall'art. 117, comma 1°, e quelle demandate o delegate ai Consigli

regionali sulla base del comma successivo, posto che in entrambi i casi i legislatori statali si riducono — di massima — alla pura e semplice attuazione od integrazione delle leggi statali. Ed anzi può verificarsi il paradosso che le delegazioni normative si dimostrino talvolta meno restrittive della legislazione regionale di quanto non sia per certe discipline statali di cornice, emanate in settori riservati alle Regioni: basti pensare alla recente legge sulla montagna, che affida alla normazione locale competenze assai più ampie di quelle spettanti alle medesime fonti secondo la legge ospedaliera, malgrado l'assistenza sanitaria ricada interamente fra le materie regionali enumerate, a differenza dell'ordinamento delle comunità montane.

Resta da vedere, allora, se in una situazione così fluida le Regioni non possano recuperare comunque lo spazio necessario per usare più largamente di certe potestà legislative (poco importa se istituzionali o delegate), ottenendo o promuovendo senz'altro — come molti suggeriscono — una legislazione statale di cornice adeguata alle esigenze delle autonomie locali. Prospettato in questi termini, evidentemente, l'interrogativo non riguarda più l'interpretazione o l'applicazione della Carta costituzionale, ma si risolve in un problema di natura politica. E nondimeno, anche sul piano politico, l'ipotesi che le Regioni riaffermino in tal modo la propria autonomia normativa è troppo ottimistica per apparire credibile.

In verità, la pretesa forza politica delle Regioni, della quale si è tanto parlato negli ultimi anni, non sarà certo in grado di condizionare le decisioni degli organi e dei soggetti che realmente reggono il nostro Paese. Per meglio dire, è verosimile che gli enti regionali potranno, con qualche successo, farsi portatori di particolari rivendicazioni delle rispettive collettività locali. Ma non è prevedibile che le Regioni influiscano sensibilmente sulle grandi scelte legislative, tuttora monopolizzate da partiti politici organizzati sul piano nazionale, nei quali gli indirizzi si propagano dal centro alla periferia, e non viceversa. Né sembra che una forma di governo come quella vigente in Italia, dove le riforme si contrattano e si definiscono minutamente all'interno delle sedi politiche centrali, consenta l'adozione di leggi di riforma o di programma o di cornice, limitate alla determinazione di pochi principi fondamentali, nell'ambito dei quali ciascuna Regione possa darsi propri ordinamenti settoriali.

In breve, non è il caso d'illudersi che le leggi-cornice possano determinare un'inversione di tendenza, almeno per ciò che riguarda le funzioni normative regionali. Fonti del genere saranno bensì necessarie per rendere più stabili e più certi i rapporti fra lo Stato e le Regioni. Ma il prezzo di tali certezze consisterà, probabilmente, nel coordinare la legislazione degli enti regionali secondo

un disegno unitario, rigidamente prestabilito dal legislatore nazionale. Sicché l'idea di uno Stato fondato sulle autonomie legislative regionali, già cara ai gruppi regionalistici dell'Assemblea Costituente, e ribadita con tanta insistenza in dottrina, finirà per aggiungersi — secondo lo scrivente — alla lunga serie delle previsioni costituzionali rimaste inattuate.

Appendice