

34500
68030 I 1.1 70 ATT

Franco Bassanini

**L'ATTUAZIONE
DELL'ORDINAMENTO REGIONALE**
TRA CENTRALISMO E PRINCIPI COSTITUZIONALI

La Nuova Italia



PREFAZIONE

Vengono raccolti nel presente volume tre articoli pubblicati con il titolo « Le regioni in Italia: 1947-1969 » in « Relazioni Sociali », anno X, numeri 1-2 (gennaio-febbraio 1970), 3 (marzo), 4 (aprile), pagg. 11-52, 165-202, 287-327. Il testo è stato largamente rielaborato, rivisto ed integrato; tuttavia evidenti ragioni di tempestività, in relazione allo stato presente del dibattito sui problemi politico-costituzionali delle regioni e all'imminente inizio dei lavori dei nuovi organi regionali, hanno impedito di sottoporre le opinioni sostenute negli articoli suddetti (e già, in parte, anticipate nella relazione su « Rapporti e tensioni tra regioni e Stato », pubblicata in « Le regioni di fronte alla crisi del sistema politico italiano », Roma 1969, pagg. 23-65) a quel più serio approfondimento e a quella più lunga meditazione che pure esse avrebbero richiesto; e soprattutto hanno consigliato di conservare l'impostazione e l'impianto originari, e la sistemazione della materia data sulle pagine della rivista.

Che ciò possa risultare, forse, in qualche modo in contrasto con qualcuno dei tradizionali canoni costruttivi di una monografia scientifica adottati tuttora nella dottrina giuridica italiana (pur con rilevanti e oggi sempre più numerose eccezioni), non mi par possibile negare. Ma non mi è sembrato che ciò bastasse a giustificare un radicale rifacimento di un lavoro, che è venuto maturando nel volgere di non molti mesi nella diretta riflessione e discussione dei problemi di « avvio » dell'esperienza regionale, a contatto con gli « operatori » politici e giuridici, e che perderebbe molto in attualità e in concreto interesse qualora vedesse la luce una volta conclusa quella che ormai si usa chiamare la « fase costituente » dell'esperienza regionale.

Intenzione originaria del lavoro — cui, come si è detto, la presente rielaborazione è rimasta fedele — era quella di esaminare alcuni problemi di maggiore momento dell'attuazione che del disegno costituzionale sull'ordinamento regionale è stata data nella legislazione relativa alle regioni a statuto ordinario, discutendone in special modo, se non esclusivamente, gli aspetti problematici, come tali capaci di costituire ancor oggi, e soprattutto oggi, i punti di tensione e di rottura, o quanto meno i luoghi di passaggio obbligato della già ricordata « fase costituente » dell'esperienza regionale. Ciò spiega perché particolare attenzione sia dedicata, nel corso di tutto il lavoro, al problema della legitti-

mità costituzionale delle leggi di attuazione del dettato costituzionale (Legge Scelba sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali, Legge sulle elezioni dei Consigli regionali, Legge sulla finanza regionale, Legge cornice in materia di assistenza ospedaliera, ecc.), identificando ed enucleando le moltissime loro disposizioni incostituzionalmente restrittive delle competenze e dell'autonomia delle regioni.

La trama di fondo è dominata, appunto, dal contrasto tra il disegno costituzionale fondato sul riconoscimento e sulla garanzia dell'autonomia politica delle regioni, e la successiva progressiva vanificazione di tale autonomia operata dalla legislazione statale ordinaria. Di qui, com'è evidente, alcuni dei problemi costituzionali più delicati e più gravidi di concrete conseguenze che le regioni neo-costituite si troveranno a dovere affrontare fin dai primi mesi della loro esistenza.

Tra i problemi che l'indagine lascia aperti vi è indubbiamente anche l'esigenza di un ripensamento dello stesso concetto di autonomia regionale: se infatti ho ritenuto di accettare — ai fini dell'indagine svolta in queste pagine — la definizione datane (pur non senza contrasti e opposizioni anche vivaci) dalla dottrina italiana dominante, il lettore non mancherà — penso — di rilevare come tale accettazione non costituisca che il punto di partenza, ma non certo il punto d'arrivo della ricerca: la quale, per approssimazioni successive e sotto diversi profili, finisce in sostanza per condurre ad una revisione delle tradizionali opinioni sull'autonomia regionale, revisione che per un certo verso ne costituisce un ridimensionamento, ma per altro verso viene a risolversi in un suo concreto arricchimento. Le finalità non precipuamente teoriche del lavoro e i già accennati limiti di tempo imposti al suo svolgimento mi hanno poi consigliato di rimandare ad un successivo più meditato lavoro il tentativo di giungere ad una nuova definizione dell'autonomia regionale, coerente con i rilievi, le osservazioni e le opinioni espresse in questo volume. Anche perché il lavoro di sistemazione e di ridefinizione teorica mi pare richiedere, nel caso, la verifica empirica, e l'ulteriore sollecitazione, di una prima e almeno iniziale esperienza del funzionamento dei nuovi enti, tale da fornire ulteriori elementi di riflessione intorno al concreto atteggiarsi dei rapporti tra Stato e regioni a statuto ordinario.

L'aggiornamento dei riferimenti bibliografici e legislativi è stato compiuto fino al 1° maggio 1970.

Milano, 1° giugno 1970.

P R E M E S S A

CENNI PER UN'INTERPRETAZIONE DELLE VICENDE STORICHE E DEI PROBLEMI ATTUALI DELL'AUTONOMIA POLITICA DELLE REGIONI

1. - La lunga e travagliata fase di gestazione della riforma regionale voluta dal Costituente del 1947 sembra ormai avviarsi a conclusione. Quanto meno nel senso che, con l'indizione delle prime elezioni dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario, verrà compiuto un passo decisivo, verrà raggiunto cioè il punto di « non ritorno », al di là del quale il fatto stesso dell'esistenza e dell'iniziato funzionamento degli organi regionali impedirà ogni ulteriore indugio, ogni tentativo di nuovo rinvio dell'attuazione della riforma regionale.

Se con ciò i regionalisti sembrano aver vinto una battaglia, è evidente tuttavia che le sorti della guerra per una nuova articolazione delle autonomie locali, impostata vent'anni or sono alla Costituente, restano più che mai aperte e suscettibili ancora delle più varie soluzioni. Il volto concreto delle Regioni, la definizione puntuale dell'organizzazione interna dei nuovi enti locali, dei poteri e delle competenze ad essi trasferiti, dei controlli sugli atti e sulle attività da essi svolte, della provvista dei mezzi necessari all'esercizio delle loro funzioni resta ancora da determinarsi; anche laddove una disciplina legislativa è intervenuta (p. es., in materia di organizzazione e di controlli, con la legge del 1953), essa appare tuttavia superata tecnicamente e politicamente, nel momento in cui gran parte delle forze politiche costituenti l'attuale maggioranza di governo si sono venute affiancando all'opposizione di sinistra nel sostenerne, sia pure con motivazioni e ragioni parzialmente divergenti, la necessità di una radicale revisione.

La vicenda che sta per concludersi, tutta imperniata (almeno apparentemente) sul dilemma tra il fare o il non fare le Regioni, tra l'attuazione o il rinvio dell'attuazione del dettato costituzionale, non è priva di insegnamenti, e di condizionamenti, che si riflettono sui problemi nuovi posti oggi al centro del dibattito politico. Onde non pare inutile invitare il lettore a ripercorrere le vicende del trascorso

ventennio e tentarne un'interpretazione capace di gettare luce sullo stato attuale, sui problemi aperti e sulle prospettive immediate della riforma regionale.

L'interpretazione che in queste note si proporrà e si tenterà di dimostrare muove esclusivamente dall'esame del dato normativo, cioè dalle vicende legislative attinenti alle Regioni a statuto ordinario dal 1947 ad oggi, in quanto capaci di offrire elementi per un'interpretazione delle linee di fondo del problema politico delle Regioni come oggi si presenta. Prospettiva dunque necessariamente, volutamente parziale, ma non perciò irrilevante, come avremo modo di constatare. Il dato normativo infatti è sempre — e in ogni caso qui sarà visto come tale — l'emergenza o l'espressione dell'indirizzo politico seguito dalla maggioranza governativo-parlamentare, in rapporto, dialettico o dialogico a seconda dell'atteggiarsi dei rapporti politici, con l'opposizione e con le forze sociali, nel Parlamento e nel Paese; esso è, insieme, la manifestazione di una volontà politica e lo strumento principale (benché non l'unico) predisposto dall'ordinamento e in concreto utilizzato per l'attuazione della volontà politica medesima. Né, peraltro, ci si limiterà qui alla considerazione del dato di diritto positivo, dello *ius conditum*; ma — soprattutto in relazione alle vicende più recenti, agli orientamenti dei governi di centro-sinistra — sarà necessario tener conto anche delle proposte legislative, della legislazione *in fieri*, dello *ius condendum*; i progetti di legge sono espressione anch'essi di un indirizzo politico, anche se non ancora trasformato e consacrato in principio o in norma dell'ordinamento.

L'aspetto essenziale, sul quale la ricerca sarà incentrata, è costituito dai problemi e dalle vicende dell'autonomia politica delle regioni, dalla sua affermazione costituzionale alla sua progressiva « espropriazione » nella legislazione ordinaria: aspetto particolare, ma in sostanza riassuntivo o esponenziale di tutti i problemi « aperti » del regionalismo, punto chiave — sotto il profilo costituzionale — dell'intera riforma regionale.

2. - I momenti critici o i punti nodali dell'interpretazione che vorrei proporre e dimostrare con queste note, mi sembra possano essere, ridotti all'osso, essenzialmente cinque: cinque momenti politicamente significativi intorno ai quali si può ricostruire tutta la storia del regionalismo dalla costituente ad oggi, nel quadro del sistema politico repubblicano. Ovviamente, nell'identificazione di questi momenti, e non di altri, come significativi può annidarsi quel margine di sommarietà e forse anche di gratuità che ricorre in ogni schematizzazione; e, per esempio, si potrebbe obiettare che in tal modo non vengono posti nel dovuto rilievo elementi pure significativi, come l'approvazione della legge elettorale regionale del 1968, che, in concreto, ha aperto la strada all'ormai imminente convocazione dei comizi elettorali

per i Consigli delle regioni a statuto ordinario ⁽¹⁾; come sempre, tuttavia, le ragioni del rilievo e del giudizio di significatività dato all'uno o all'altro momento non potranno che risultare a posteriori, dalla coerenza e dalla adeguatezza alla realtà dell'interpretazione che sulla loro base verrà proposta: e quindi, anche su questo punto, non posso che rinviare il lettore a quanto si dirà più avanti.

I cinque momenti fondamentali sembrano (in successione non strettamente cronologica, perché alcuni di essi si sovrappongono in tutto o in parte) i seguenti: 1) il disegno costituzionale dell'autonomia regionale, inteso come espressione della volontà politica di attuare una riforma di rilevanti proporzioni nella struttura e nell'organizzazione dei poteri pubblici in Italia; 2) l'ostruzionismo della maggioranza contro l'istituzione delle Regioni, e quindi l'inadempienza del legislatore (della maggioranza governativo-parlamentare) nell'attuazione del disegno costituzionale; 3) la legge 10 febbraio 1953, *sulla costituzione e funzionamento degli organi regionali* (c. d. legge Scelba), espressione, come si vedrà, di un indirizzo tattico diverso e alternativo a quello, peraltro allora ancora dominante, del rinvio *sine die* dell'attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni; 4) l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale e il consolidamento di un orientamento giurisprudenziale della Corte Costituzionale sostanzialmente restrittivo dell'autonomia regionale ⁽²⁾; 5) il nuovo corso « regionalista » adottato dai governi di centro-sinistra, con l'approvazione dello Statuto per il Friuli-Venezia Giulia e della legge elettorale regionale, con la presentazione del disegno di legge sulle procedure della programmazione, e del disegno di legge sulla finanza regionale, e con l'elaborazione del cosiddetto progetto « ottanta » (o devo dire del *fu* - progetto « ottanta »?), e dello 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-costituzionale sono 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, quella avutasi con il nuovo corso regionalista del centro-sinistra, sembra essere in realtà una svolta meramente tattica. Nei cui confronti la prima, quella

⁽¹⁾ Per un'interpretazione delle vicende parlamentari relative all'approvazione della legge elettorale regionale, che ne ridimensiona notevolmente il significato e la portata come indice dell'indirizzo regionalista della maggioranza, cfr. p.es.: BASSANINI, *L'ostruzionismo della maggioranza*, in *Relazioni Sociali*, 1967, 908 ss., 926 ss., e ROTELLI, *Le Regioni: proposte per un riesame del problema*, in *Il Mulino*, 1968, 750.

⁽²⁾ Sulla connessione tra decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali e indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale, cfr. quanto si dirà *infra*.

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 proporre subito in linea di ipotesi, salvo poi tentare di giustificare l'ipotesi stessa attraverso l'esame puntuale dei singoli già ricordati momenti, sembra invero essere abbastanza semplice e lineare.

In un primo momento, quello costituente, prevale — pur con tutte le riserve e le distinzioni che è lecito ed anche necessario fare — un orientamento regionalista⁽³⁾, e la riforma regionale è pensata e voluta anche per ragioni di tipo democratico, nell'intento cioè di apprestare nuovi strumenti e nuovi canali di partecipazione della collettività, delle masse popolari, alla determinazione dell'indirizzo politico e amministrativo⁽⁴⁾. Certo non mancarono alla base della riforma regionale, e forse furono anche prevalenti, altre istanze e altre motivazioni (per esempio quella garantistica⁽⁵⁾ o quella efficientistica); ma ciò

⁽³⁾ V., anche per altre indicazioni bibl., ROTELLI, *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano 1967, *passim*.

⁽⁴⁾ Cfr. p. es.: GIANNINI M.S., *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in *Nord e Sud*, n. 42-43 (1963), 51 ss., 65 ss.; BENVENUTI, *Ragioni delle Regioni*, in *Il regionalismo italiano. Antologia del pensiero regionalista dal Risorgimento ai nostri giorni*, Milano 1962, 312 ss.; id., *La regione come organismo tecnico*, in *La regione e il governo locale*, a cura di G. MARANINI, Milano, 1965, II, 40 ss.; id., *Le regioni nell'evoluzione dell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Esperienze Amministrative*, VIII (1967), n. 8, 12 ss.; id., *Aspetti giuridici*, relaz. tenuta al Convegno organizzato dalla Camera di Commercio di Pavia su *Partecipazione ed efficienza nella costruzione delle strutture politico-amministrative regionali e locali* (3-4 maggio 1969), testo cicl., *passim*; SICA, *Profilo costituzionale e politico dell'autonomia regionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1956, 240; ZAGREBELSKY: *Istituti e finalità delle Regioni*, in *Nord e Sud*, n. 92-93 (1967), 35. Sulla diffusione della istanza democratica-partecipazionista come fondamento della riforma regionale, all'epoca della Costituente, cfr. ROTELLI, *L'avvento della regione*, cit., 97 ss., e i cenni di GIANNINI M.S., *La provincia nell'ordinamento regionale*, in *Riv. delle province*, 1970, n. 2-3, 6 ss. Del BENVENUTI, v. anche i lavori cit. *infra*, in nota 9.

⁽⁵⁾ Sottolinea la prevalenza della motivazione garantistica (in chiave esplicitamente o implicitamente anticomunista) nel regionalismo democristiano dell'epoca della Costituente il ROTELLI, *L'avvento*, cit., 135 ss., 276 ss., 297 ss. (e indicazioni ivi).

Per osservazioni generali sulla motivazione garantistica e sulla sua ambiguità in termini politici (« 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 tale istanze, come eversione o reazione ») v. GIANNINI, *Le regioni*, cit., 52 s.

Il significato e il valore garantistico della riforma regionale non va tuttavia sottovalutato, nel momento politico presente, né sembra fondata l'affermazione che la « radice garantistica sia ormai disseccata o tenda ad esserlo » (GIANNINI, o. c., 65); e ciò neanche in prospettive che tendono — opportunamente — a sottolineare in modo particolare la motivazione democratico-partecipazionista. Non intendo solo

non toglie che alla Costituente le Regioni furono concepite anche come strumento di partecipazione democratica 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⁽⁶⁾; ciò non poteva non portare in primo piano l'autonomia politica delle regioni.

A questo primo momento, alla 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 da parte della maggioranza governativo-parlamentare di un indirizzo politico che, visto *a posteriori*, appare rigorosamente centralista e antiregionalista. Forse questo rigoroso centralismo non è dichiarato, però nella

alludere, genericamente, alla funzione delle Regioni come elementi di quell'articolazione di centri di potere che — nel quadro del pluralismo dello Stato garantista — si pone come contrappeso e freno di fronte a un esecutivo centrale che le esigenze della società contemporanea vogliono sempre più forte e dotato di sempre più ampi poteri. Certo le autonomie locali — e tanto più quanto più si tratta di autonomie politiche, cioè di enti esponenziali di collettività cui l'ordinamento attribuisce la potestà di adottare e attuare un proprio indirizzo politico, eventualmente divergente da quello statale — sono un elemento essenziale dell'equilibrio dei poteri voluto dal Costituente del 1948; e indubbiamente, attraverso il pluralismo delle collettività regionali costituite in centri di potere con autonomia costituzionalmente garantita, il Costituente ha inteso creare un elemento di contrappeso nei confronti dei poteri pubblici centrali (dello Stato-governo), così da rafforzare — di fronte al progressivo attenuarsi delle classiche forme di divisione del potere tra gli organi dello Stato-persona — la struttura garantistica dell'ordinamento. In maniera classicamente garantista, questo aspetto dell'autonomia regionale andrebbe fortemente sottolineato, nel momento in cui si tentano di realizzare, o quantomeno si propongono come elemento essenziale di un'auspicata « riforma dello Stato », forme di c.d. rafforzamento dell'esecutivo; nei confronti delle quali la piena realizzazione della struttura articolata voluta dalla Costituzione rappresenta, appunto, una garanzia essenziale, onde evitare la degenerazione di un esecutivo centrale fortemente rafforzato verso moduli di tipo autoritario. V. anche *infra*, nota 77.

Ma sotto altri aspetti la prospettiva garantista sembra attuale, in stretto collegamento con quella democratico-partecipazionista. In un sistema politico caratterizzato da un alto grado di burocratizzazione degli apparati centrali (statali e partitici) e da un corrispondente basso grado di partecipazione democratica, nonché da una situazione di « stallo » immobilistico fondato su un implicito gioco delle parti tra maggioranza e opposizione nella sostanziale accettazione dei rapporti politico-sociali esistenti, cui si contrappone peraltro una crescente « domanda di partecipazione politica » da parte di gruppi sociali non partitizzati e un'altrettanto diffusa opposizione all'immobilismo dei partiti organizzati, la creazione di significativi centri di potere locali, assunti magari come spazi di contro-potere o di contestazione dell'accennato equilibrio immobilistico, può costituire uno dei modi più efficaci per inserire nel gioco forze diverse, non burocratizzate, nascenti dal basso (momento democratico) e per creare equilibri politici nuovi e rapporti diversi tra forze politiche e movimenti (o, più genericamente, realtà) sociali. Sul punto v. *infra*, e già il mio *Fine della legislatura e legge elettorale regionale in Relazioni Sociali*, 1967, 471 ss.

⁽⁶⁾ Cfr. p. es. *Ass. Cost., Comm. Cost., II Sottocomm.*, 5 ss., 26 ss., 30 ss., 49 ss., 488 ss., 504 ss.

legislazione e nella non legislazione, cioè negli atti legislativi approvati e nella mancata approvazione di 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 (^{6bis}), è in realtà l'espressione di un atteggiamento ideologico-politico di fondo, di un atteggiamento sostanzialmente assai poco preoccupato, se non del tutto indifferente, al problema della creazione di strumenti di effettiva partecipazione democratica delle masse alla gestione del potere politico-sociale. Nel momento contingente, e dal punto di vista della maggioranza del 18 aprile, ovviamente l'indifferenza non poteva non tradursi in un indirizzo praticamente contrario all'estensione degli strumenti di partecipazione democratica. 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; proprio perché, in altri termini, 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 costituiti, dopo la parentesi della resistenza, in sostanziale continuità con l'esperienza storica precedente. Vale in buona parte anche per la riforma regionale quanto è stato rilevato in relazione, in generale, al problema dell'attuazione della Costituzione: « se l'assenso dato all'affermazione dei principi costituzionali fosse da valutare alla stregua dell'esperienza maturata successivamente alla loro entrata in vigore, sarebbe da presumere che sussistevano in parecchi di coloro che ebbero a darlo molte riserve mentali e di conseguenza ritenere che i troppo frequenti rinvii alla legge da parte del costituente, più che significare il proposito di una loro attuazione graduale, corri-

(^{6 bis}) Cfr. GIANNINI M.S., *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano 1965, 323 (che sottolinea come « l'uso dell'apparato centralizzato dello Stato » sia « un mezzo importante per la conservazione del potere, che le forze politiche al potere non hanno mai voluto dismettere », e identifica in ciò non solo « la ragione per cui non è stata attuata la Costituzione in ordine all'istituzione delle regioni », ma anche la causa per la quale « l'attuazione del principio del decentramento, così come l'attuazione del principio di autonomia politica, che pure sono stati iscritti nei programmi elettorali dal tempo del Risorgimento, non si sono mai realizzate »). V. anche, dello stesso, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. d. dir.*, IV, 364-5. Per la definizione della Democrazia Cristiana (nel periodo post-degasperiano) come « partito d'occupazione », cioè come partito che « procede ad una mera occupazione di carattere usurpativo » di « pezzi di Stato », v. ELIA, *L'attuazione della Cost. in materia di rapporti fra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella dem. it.*, Milano 1966, 85 ss.

spondessero al sottinteso di rinviarla *sine die*. Si spiega che, una volta fallito il tentativo di far deliberare dalla stessa Costituente alcune delle principali riforme di struttura da essa previste, e rimaste pertanto immutate le precedenti posizioni di potere, particolarmente efficienti in una società contraddistinta da accentuate sperequazioni fra le classi e fra le regioni, dovessero inevitabilmente prevalere le resistenze ad ogni mutamento dal quale fosse da temere un indebolimento delle posizioni medesime. E' così avvenuto che, mentre le gravi disuguaglianze alimentavano nelle classi che le subivano movimenti di sovversione, l'esistenza di questi ultimi veniva invocata dagli altri a giustificazione del ritardo degli imperativi costituzionali; mostrando così di obliare che proprio ad evitare tale circolo era stato dettato l'ultimo comma dell'art. 3 della costituzione » (^{6ter}), che impone alla Repubblica di « rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto... l'uguaglianza dei cittadini, impediscono... l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».

Confermano in sostanza quest'interpretazione indagini recenti (⁷) che hanno messo in luce, da un lato, la sostanziale preminenza della motivazione garantista nell'ispirazione regionalista dei gruppi dirigenti della Democrazia Cristiana ai tempi della Costituzione, e la scarsa rilevanza, viceversa, della motivazione democratico-partecipazionista (onde le Regioni furono pensate essenzialmente come « garanzie contro le tendenze accentratrici del potere, e contro i pericoli di involuzione autoritaria che ne derivano » (⁸)); dall'altro, e in connessione, l'immediato affievolirsi di tale ispirazione, a partire dal momento in cui, nel giugno del 1947, con le dimissioni del governo tripartito e la fine della coabitazione con l'opposizione di sinistra al vertice del potere centrale, viene a delinearsi per la dirigenza democristiana la possibilità di valersi in esclusiva dell'apparato statale, e viene per converso ad attenuarsi l'esigenza di poter disporre di centri di potere locali in grado di contrapporsi o equilibrare un eventuale aumento dell'influenza comunista in sede nazionale; viene meno cioè la motivazione sostanziale per la quale si erano chieste « forti autonomie regionali come difesa contro eventuali tentativi di dittatura del Governo centrale » (⁹); poiché, in

(^{6 ter}) MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. d. dir.*, XI, 229-30.

(⁷) Cfr. nota 5. Cfr. anche Malfatti, *La Democrazia cristiana nelle sue affermazioni programmatiche dalla sua ricostruzione ad oggi*, in *Il Convegno di S. Pellegrino. Atti del I Convegno nazionale di studi della D.C.*, Roma 1962, 349 s.; GIANNINI, *Le regioni*, cit., 63.

(⁸) ZAGREBELSKY, op. loc. ult. cit.

(⁹) V., con ampiezza di indicazioni, ROTELLI, *L'avvento*, cit., 315 ss., 324 ss., 337 ss. Cfr. anche RUSSO PEREZ, *Opposizione alla Regione*, in *Lo Stato moderno*, 1948, 388 ss., 442 ss. Va sottolineato fin d'ora — come si farà anche più oltre nel testo, con riferimento alla maggioranza di centro-sinistra — che le valutazioni sopra avanzate quanto alle motivazioni e alla « serietà » dell'impegno regionalistico della Democrazia Cristiana si riferiscono ovviamente alla sola dirigenza del partito e non

realtà, dietro la formulazione apparentemente astratta e generale, si intendeva alludere agli eventuali tentativi di dittatura di un Governo centrale egemonizzato dal partito comunista. Con il successo elettorale del 18 aprile 1948, anzi, il discorso viene nei fatti a rovesciarsi; la stessa motivazione di fondo anticomunista, rafforzata e drammaticamente sottolineata dal colpo di Stato di Praga e dall'aggravarsi della guerra fredda, spinge ora la Democrazia Cristiana, solidamente installata al vertice del potere statale, a rifiutare o a rinviare la costituzione di quei centri di potere locale che potenzialmente potrebbero costituire il centro di raccolta delle forze dell'opposizione di sinistra, e le leve o i gradini iniziali utilizzabili per un loro rinnovato tentativo di dar la scalata al potere centrale. L'esempio di quanto era avvenuto nei paesi dell'Europa orientale, dove il controllo delle amministrazioni locali aveva costituito uno (benché non l'unico) degli strumenti della conquista comunista del potere (^{9 bis}), non poteva ovviamente che favorire la tendenza ad una revisione radicale del tradizionale atteggiamento regionalista di alcune tra le principali forze politiche della maggioranza.

Questa scelta strategica antiregionalista, la cui adozione rappresenta la vera svolta nell'orientamento politico della maggioranza, sul problema delle Regioni, si consolida dunque praticamente con il 18 aprile del '48, e 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

escludono l'esistenza di posizioni e correnti, benché minoritarie, alle quali la valutazione non può applicarsi. Analoghe distinzioni andrebbero fatte fra gli studiosi più vicini ideologicamente e politicamente al partito di maggioranza relativa (si cfr. p. es. le posizioni sempre chiaramente regionalistiche, e con motivazione democratico-partecipazionista, oltre che efficientistica, sostenute dal BENVENUTI, opp. cit. in nota 4, nonché *Risultati e prospettive dell'attività regionale*, in *Atti del primo conv. di studi regionali*, Padova 1955, 480 ss., *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti - Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, I, Vicenza 1968, 67 ss., e *La Provincia come ente regionale*, in *Riv. prov.*, 1970, n. 2-3, 23 ss., con quelle difese dal LUCIFREDI R., *Limiti dell'ordinam. reg.*, in *Nuova Rass.*, 1950, 164 ss., e *Per un nuovo testo unico della legge com. e prov.*, in *Riv. amm.*, 1959, 4, o dal MIGLIO, *L'ordinamento regionale dalla legge 10 febbraio 1953 alle recenti proposte di modifica*, in *Esperienze ammin.*, 1962, n. 4, 9 ss., *Le contraddizioni dello Stato unitario*, in *L'unificazione amministrativa*, cit., 27 ss., e *Rappresentanza e ammin. nelle leggi del 1865*, ivi, 47 ss.

Cfr. anche GIANNINI, *Le regioni*, cit., 63 (« Il fatto è che le regioni in Assemblea costituente nacquero sotto il segno dell'ambiguità, e che la responsabilità relativa la porta la D.C. Non che in questo partito mancassero persone che avessero idee chiare; è solo che esse furono sopraffatte dai politici del potere che allora dominavano incontrastamente 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 »).

(^{9 bis}) Per indicazioni bibl. sul punto v. il mio *L'amministrazione locale nella Repubblica popolare di Bulgaria*, in BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *L'amministrazione locale in Europa*, II, Milano 1970, 197 ss.

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.

Al *revirement* della maggioranza fa da corrispettivo un *revirement* eguale e contrario dell'opposizione di sinistra, che modifica il suo atteggiamento tepidamente regionalista o implicitamente antiregionalista (¹⁰) 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 soprattutto — e nel contesto della nuova situazione politica nazionale — come effetto dell'acquisita comprensione del significato politico delle Regioni, quanto meno come strumenti di rottura dell'equilibrio politico, del *regime* politico ormai consolidatosi sul piano nazionale; come possibili centri di contropotere, come luoghi di raccolta e consolidamento delle forze di opposizione, che la crisi di governo del maggio-giugno del 1947 e i risultati elettorali del 18 aprile 1948 avevano allontanato dal potere statale senza alcuna prospettiva di una ripresa a breve scadenza. Vi è dunque la riscoperta da parte delle forze di sinistra delle motivazioni e degli elementi garantistici del regionalismo, in connessione con la mutata situazione politica; peraltro, la stessa repentinità del mutamento di indirizzo operato dai partiti dell'opposizione di sinistra, mutamento già compiutamente definito, nella sua sostanza, al termine della crisi di governo del giugno 1947 (¹¹), giustifica molte perplessità quanto alla comprensione del-

(¹⁰) Sull'atteggiamento dei comunisti in materia cfr. p. es.: GRIECO, *I comunisti e la creazione dell'Ente regione*, Roma s.d., *passim*; CRISAFULLI, *Per una costituzione democratica*, in *Rinascita*, 1946, 143 ss.; GRIECO, *La regione nella nuova organizzazione statale italiana*, ivi, 1946, 146 ss.; e gli interventi alla Costituente di NOBILE (A.C., *Comm. Cost.*, II *Sottocomm.*, 39 ss., e *Atti A.C.*, *Discussioni*, V, 4328), LA ROCCA (II *Sottocomm.*, 53 ss.), TERRACINI (ivi, 63 ss.), GRIECO (ivi, 36 s.), GULLO (*Atti A.C.*, *Discuss.*, V, 4291). Altre indicazioni in ROTELLI, *L'avvento*, cit., 251 ss., 316 ss. (e, ivi, 256 ss., 319 ss., indicazioni e bibl. sulle posizioni dei socialisti in materia). E v. anche LAVAGNA, *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1º gennaio 1948 al 31 gennaio 1950*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 966.

(¹¹) Cfr. ROTELLI, *L'avvento della regione*, cit., 314 ss., 326 ss. (e bibl. ivi). V. anche LACONI, *La Regione nella nuova Costituzione italiana. Storia e risultati di un dibattito*, in *Rinascita*, 1947, 182 ss.; dello stesso cfr. anche *Una riforma democratica in L'Unità*, del 25 luglio 1947 (« non è affatto escluso che la democrazia e la libertà trovino, nelle autonomie locali, quella valida difesa che oggi, nella mutata situazione politica, non trovano certo nell'apparato centrale e nel Governo dello Stato »), e l'intervento all'Assemblea Costituente, in *Atti A.C.*, *Discuss.*, V, 4699.

l'ulteriore significato politico delle Regioni come strumenti di partecipazione delle masse alla gestione del potere politico, cioè come forme di realizzazione dell'istanza democratica, mediante l'avvicinamento dei livelli di governo significativi, delle sedi di elaborazione e determinazione delle scelte di indirizzo politico, ai cittadini e alle collettività locali. La motivazione o l'istanza democratico-partecipazionista si fa strada in alcuni settori dell'opposizione solo in anni più recenti, nei quali si delinea un movimento di crescita della comprensione del significato politico della regione come strumento, appunto, di partecipazione democratica alla gestione del potere politico. Indubbiamente perplessità e riserve sulle motivazioni del regionalismo dei partiti della sinistra hanno ancora ragion d'essere. In alcuni settori (in ispecie socialisti) prevalgono concezioni della Regione esclusivamente efficientistiche, che ne fanno più uno strumento di decentramento amministrativo (magari in funzione dell'articolazione della programmazione), che di partecipazione democratica all'esercizio del potere; in altri settori, l'adesione al regionalismo sembra motivata *esclusivamente* dal disegno di fare delle regioni un'arma per la conquista del potere centrale, prescindendo dal rapporto fra i nuovi enti e le masse popolari, e non dando in sostanza alcun rilievo al significato delle regioni come forme di sperimentazione e attuazione di nuove realtà di autogoverno. Tuttavia, pur con tutte le accennate riserve, si può parlare di un *revirement* dell'opposizione sul problema della riforma regionale, *revirement* che nel corso degli anni va completandosi, in una progressiva maturazione e precisazione di un indirizzo pienamente regionalista, fondato sul riconoscimento dell'autonomia politica delle regioni.

All'evoluzione dell'atteggiamento politico dell'opposizione di sinistra si sovrappone nel frattempo, negli anni più recenti, una seconda svolta nell'atteggiamento politico della maggioranza di governo, che tuttavia non è (o almeno non pare essere, per chi giudichi a posteriori dai fatti e dalle vicende legislative che esaminerò in questa nota) che una svolta meramente tattica, nel senso che, nel contesto di un antiregionalismo di fondo che non viene meno, alla tattica del rinvio *sine die* dell'attuazione della riforma regionale si sostituisce quella dell'attuazione della riforma svuotandola di ogni contenuto e significato democratico e di ogni potenzialità di riforma o trasformazione del sistema ^(11 bis); a questa svolta tattica finiscono col collaborare quei gruppi di ispirazione socialista e di più recente «vocazione» maggioritaria, dai quali l'attuazione della riforma regionale è voluta essenzialmente per ragioni di efficienza tecnico-amministrativa, in relazione alla crisi dell'amministrazione dello Stato e alle esigenze della programmazione economica. Va precisato, naturalmente, che, allorché qui si parla di maggioranza si intende la maggioranza della maggioranza parlamentare, cioè il nucleo centrale, il cuore delle forze politi-

^(11 bis) Cfr.: BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova 1967, 12 ss.

che sostengono il governo. E' ovvio infatti che la linea politica della maggioranza su questo come su altri problemi è stata sempre ed esclusivamente determinata 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 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 di tale 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, e 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 (rifiuto che ha trovato un'ultima significativa espressione nella pretesa — ribadita in queste settimane da alcuni dei partiti che sostengono il Governo in carica — di ottenere, prima di procedere all'indizione delle elezioni regionali, precise garanzie quanto all'omogeneità delle future maggioranze e delle future giunte regionali con la maggioranza parlamentare-governativa statale; cioè, in altri termini, quanto alla coincidenza degli indirizzi politici delle istituende Regioni con l'indirizzo politico nazionale: condizionando in tal modo l'attuazione ormai improrogabile di un dettato costituzionale ad accordi o «garanzie» politiche preventive che evitino il «pericolo» che le comunità regionali, nell'esercizio dei poteri di autogoverno ad esse costituzionalmente riconosciuti, compiano effettivamente le scelte autonome di indirizzo nelle quali consiste il significato ultimo dell'autonomia politica delle Regioni) ^(11 ter).

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 trasfor-

^(11 ter) Cfr.: BARTHOLINI, *Interesse nazionale*, cit., 14-15, che, in relazione all'affermata «necessità di uniformare le maggioranze regionali a quella che sostiene il governo», rileva l'«evidente ispirazione antiautonomistica del concetto» e sottolinea come sia «un ben strano decentramento quello col quale si cede potere alla periferia e contemporaneamente ci si garantisce per vie traverse il governo in fatto del potere formalmente ceduto». V. anche GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale*, estr. provv. dagli *Studi in onore di G. Ambrosini*, Milano 1969, 12.

matrice insita nell'attuazione del dettato costituzionale, nell'esorcizzazione preventivamente, gli elementi innovatori che potevano aver origine, per tutto il sistema politico italiano, dall'attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni. Questa, almeno, è la linea e il disegno politico che sembrano emergere dalle leggi approvate e dai progetti di legge proposti dalla maggioranza governativo-parlamentare nei due decenni successivi al 1948 (anche se non si può escludere — come spesso avviene in Italia — che la razionalità o l'intenzionalità di tale disegno sia più apparente che reale, ovvero si fermi, in molti, al di sotto della soglia della coscienza).

Ora, la 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 (il quale 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 governativo-parlamentare di una vera coscienza regionalistica, di un orientamento favorevole all'attuazione delle Regioni, non è cioè — come già si è accennato — una sorta di 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). E', 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); è il rivelarsi cioè di una crisi di efficienza dell'apparato amministrativo che spinge a trovare nuove soluzioni mediante il decentramento delle funzioni e dei poteri. Dall'altro, ancora, è, di fronte 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 contestazioni, sgravandone così il potere politico centrale; l'esigenza, dunque, di togliere il potere politico centrale dall'occhio del ciclone, di proteggerlo al riparo di una ben congegnata successione 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 popolari in tanti rivoli regionali possibilmente isolati e tra loro non coordinati. Infine, in qualche caso, questa svolta tattica nasce dalla necessità di disporre, con le Regioni, 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 mi propongo, comunque, né ritengo di essere in grado di analizzare qui tutte le motivazioni di questa svolta tattica⁽¹²⁾. 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 — di cui l'ultimo esempio è dato dalla legge 7 nov. 1969, n. 774, che, prorogando alla primavera 1970 la data delle elezioni comunali e provinciali previste per l'autunno 1969 ha conseguentemente provocato il rinvio delle elezioni regionali, in forza del collegamento stabilito dall'art. 22 della legge 17 febbraio 1968, n. 108⁽¹³⁾ — non pare, oggi, essere ormai più 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⁽¹⁴⁾ di partecipazione democratica e di riforma degli equilibri politici esistenti (e di superamento dei loro risultati immobilistici⁽¹⁵⁾) insite nella riforma regionale, mediante la negazione — dichiarata o implicita — dell'autonomia politica delle regioni.

E' chiaro, infatti, che, se nell'attuazione della riforma regionale sono insite bensì alcune potenzialità di riforma o di trasformazione del sistema politico esistente, proprio perché sono solo delle potenzialità, è anche possibile esorcizzarle, è possibile impedire il loro verificarsi, è possibile cioè incidere su quelle variabili della riforma regionale che in concreto possono permettere o impedire il compiersi e il realizzarsi delle potenzialità stesse, sulle variabili cioè da cui dipende, in concreto, l'effettiva attuazione del principio dell'autonomia politica delle regioni.

⁽¹²⁾ Per un'analisi di queste motivazioni (sebbene discutibile in alcune delle sue conclusioni), v., efficacemente, INDOVINA, *Le forze sociali e l'uso dell'ente regione, in Le regioni di fronte alla crisi del sistema politico italiano*, Roma 1969, 81-96.

⁽¹³⁾ Per alcune osservazioni su questa disposizione della legge elettorale regionale, v. il mio *L'ostruzionismo della maggioranza*, cit., 890; e, ora, CUOCOLO, *Rapporti fra leggi statali e leggi regionali nelle materie di competenza ripartita*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 49.

⁽¹⁴⁾ Per un'analisi di tali potenzialità e del significato della riforma regionale nel momento politico attuale v. i miei *Rapporti e tensioni*, cit., 30 ss., e *Le regioni in Italia: 1947-1969*, in *Relazioni Sociali*, 1970, 23 ss.

⁽¹⁵⁾ Per un'analisi delle componenti di tale equilibrio immobilistico, v. p. es.: GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, II ed., Bologna 1967, *passim*; ORFEI, *Classe politica, ideologie e partiti nello sviluppo politico italiano*, in *Relazioni Sociali*, 1967, 63-97; id., *Il « dorotesmo »*, ivi, 1967, 509-561.

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, la provvista dei mezzi necessari all'esercizio delle loro funzioni o la « garanzia della loro sufficienza finanziaria »⁽¹⁶⁾.

Ora, il secondo tempo della politica regionalista della maggioranza sembra muoversi per l'appunto su questo piano, nel tentativo di svuotare le potenzialità di innovazione implicite 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 preconstituire 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 formule 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

⁽¹⁶⁾ V. GIANNINI M.S., *Le regioni*, cit., 63 ss. (peraltro con una — almeno apparente — sottovalutazione del valore dell'autonomia organizzativo-statutaria delle Regioni, nonché dell'autonomia finanziaria come autonomia del prelievo e non solo della spesa: v. p. es., su questi aspetti dell'autonomia finanziaria, intesa come autonomia potestà regionale di imposizione tributaria o generale capacità di autodeterminazione delle entrate: BENVENUTI, *Risultati e prospettive dell'attività reg.*, in *Atti del I° Convegno di studi reg.*, Padova 1955, 481 ss.; CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 333 ss.; ALLORIO, *L'attività finanziaria delle regioni*, in *Atti del I° Convegno*, cit., 447 ss.; PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova 1958, 207 ss., e *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine 1964, 121 ss. Cfr anche, in vario senso: PIERANDREI, *Prime osservazioni sull'« autonomia finanziaria » della regione e sull'esperienza siciliana*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1949, I, 254 ss.; BARTHOLINI, *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Padova 1957, 45 ss.; BUSCEMA, *La finanza regionale*, Empoli 1957; DE MITA, *Autonomia finanz. e potestà tribut. delle regioni a stat. normale*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1963, 497 ss.; GERELLI, *Sul finanziamento delle regioni a statuto ordinario*, ivi, 1965, I, 3 ss.; GORI, *Il problema politico e tecnico delle finanze regionali*, in *Le regioni di fronte alla crisi del sistema politico italiano*, cit., 65 ss.

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 da 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⁽¹⁷⁾. 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 alla 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 e compressione dell'autonomia politica delle regioni, 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.

⁽¹⁷⁾ V. p. es.: GUARINO G., *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 599 ss.; BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova 1967, *passim*; AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano 1964, 196 ss., 409 ss.; CRISAFULLI, *Le regioni di fronte alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 537 ss.; BARTOLE, *La c.d. competenza frazionaria come alternativa all'espropriazione delle materie*, in *Giur. Cost.*, 1966, 899 ss., e *Recessività o separazione della legge regionale nei confronti di quella statale?*, ivi, 1969, 955 ss.; PIRAS, *La Corte cost. e le reg. a stat. spec.*, in *Atti IV Convegno studi reg.*, Milano 1965, 107 ss.; CUOCOLO, *Interrogativi sul criterio di individuazione delle materie legislative regionali*, in *Giur. cost.*, 1965, 904 ss.; PALADIN, *In tema di atti esecutivi delle riforme economico sociali dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1966, 1031 ss.; TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni di attuazione per gli statuti regionali*, in I.S.A.P., *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni*, Milano 1968, 271 ss.