

16965

I 1.1 F3R

UNIVERSITÀ DI CATANIA
PUBBLICAZIONI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

69

AUGUSTO BARBERA
PROF. INC. NELL'UNIVERSITÀ DI FERRARA

REGIONI
E
INTERESSE NAZIONALE



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 1973

INTRODUZIONE

Questo volume va in stampa nel momento in cui le Regioni attraversano una fase particolarmente difficile e delicata. Ai complessi problemi di organizzazione conseguenti alla fase di trasferimento dei poteri ed alle comprensibili difficoltà di darsi una collocazione politica appropriata, si aggiungono, infatti, i ripetuti tentativi del potere centrale di rendere le competenze regionali immuni da ogni carica riformatrice, per affermarne il carattere fortemente subalterno: condizione sufficiente perchè le Regioni si trovino automaticamente confinate al ruolo di « organi » di mero decentramento amministrativo.

Le recenti sentenze della Corte costituzionale (nn. 138, 139, 140, 141, 142) e talune prese di posizione del Consiglio dei Ministri stringono le Regioni in una morsa dalla quale difficilmente riusciranno a svincolarsi: l'« interesse nazionale » da un lato e l'« interesse locale » dall'altro.

La Corte ha rispolverato « interessi nazionali » e « interessi unitari » per giustificare la vecchia tecnica del « ritaglio » delle competenze regionali che la sentenza n. 39 del 1971 sembrava voler definitivamente bandire. Allo Stato spetta non soltanto l'indirizzo e il coordinamento delle attività regionali, da svolgersi anche per circolari, ma altresì la possibilità di « definire » le materie regionali al fine di enucleare gli interessi di spettanza statale: la Regione non può curare tutti gli interessi che emergono nelle materie ad essa attribuite dall'art. 117 della Costituzione, ma soltanto gli « interessi regionali »; sono esclusi dalla sua competenza gli interessi « unitari » o di carattere « interregionale » e « nazionale ».

Ma neppure la cura degli « interessi regionali » può espandersi liberamente: questi devono cedere anche agli interessi « locali ». Recenti prese di posizione del Consiglio dei Ministri (che speriamo

TUTTE LE COPIE DEVONO ESSERE TIMBRATE DALLA S.I.A.E.

TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

(1973) Tipografia MORI - 21100 VARESE - VIA F. GUICCIARDINI 66

soltanto interlocutorie) hanno infatti portato al rinvio di due leggi regionali che, disciplinando i controlli sulle Aziende di soggiorno e sugli Enti provinciali per il turismo, avrebbero potuto precludere alla soppressione o comunque alla radicale riorganizzazione di questi enti (generalmente ritenuti inutili e tali da invadere uno spazio che dovrebbe essere riservato a Comuni, Province o comprensori). Essi, assieme ai Patronati scolastici, agli Istituti per le case popolari, ai Consorzi di bonifica, ai Consorzi per l'istruzione tecnica, agli Enti ospedalieri, agli Enti fiera, alle Opere pie, nonché alle Camere di Commercio e ad altre innumerevoli istituzioni locali, che prima del 1° aprile 1972 erano quasi sempre qualificate come enti strumentali o come organi impropri avrebbero, secondo il Governo e secondo una recente letteratura, improvvisamente acquistato natura di «enti locali». Come tali, in ragione di un riscoperto interesse per le autonomie, pur operando in materie trasferite alle Regioni, dovrebbero essere sottratti a controlli regionali di merito e il loro riordinamento, come ormai sarebbe anche definitivamente sancito in tutti i decreti delegati, dovrebbe essere riservato esclusivamente alla legge dello Stato. La legge regionale può disciplinarne l'attività ma non incidere sulla loro organizzazione: vengono così ad essi estese garanzie proprie degli enti di autogoverno locale, Comuni, Province e loro consorzi, cui a norma dell'art. 118 Cost. e dell'VIII disp. trans. sono garantite le funzioni «di interesse esclusivamente locale». Se l'interesse nazionale serve a ritagliare le competenze regionali in nome delle esigenze di potere della burocrazia ministeriale e della classe politica centrale, l'interesse locale serve a svuotare le competenze regionali al fine di garantire non l'interesse generale di cui sono portatori gli enti di autogoverno locale (Comuni, Province o loro consorzi) ma gli interessi settoriali, spesso di stampo corporativo, di clientele politiche locali.

Sostenere che le Regioni debbono curare interessi regionali potrebbe essere corretto; lo è assai meno il presupposto che la Corte e il Governo pongono alla base di tale affermazione: che competente a determinare il contenuto sia degli interessi nazionali sia degli interessi

locali è sempre lo Stato. D'altronde, l'interesse regionale non ha lo stesso segno dell'interesse nazionale nè dell'interesse locale (ove quest'ultimo venga rettammente inteso), cioè la cura di tutti gli interessi comunitari che emergono a livello nazionale o a livello locale, ma viene a corrispondere alla cura di quegli interessi settoriali che non avrebbero lo spazio necessario per esprimersi ad altri livelli. Non si esagera affermando che la Regione è così collocata, di fatto, in una posizione di mera autarchia; ciò può anzi contribuire a spiegare come si sia potuti arrivare al punto di qualificarle quali meri «organi di spesa e di erogazione» e quali strumenti di localizzazione delle scelte politiche nazionali.

Il crearsi di questa situazione è stato agevolato dalla circostanza che Governo e Corte costituzionale si sono sempre prodigati ad emarginare il Parlamento, unico organo competente in base alla Costituzione a determinare l'interesse nazionale. Quest'azione è stata condotta, in primo luogo, attraverso una «giuridicizzazione» dei conflitti politici fra Stato e Regione, non affrontati sul terreno loro proprio del giudizio di merito di cui all'art. 127 Cost. ma dissolti nelle forme del giudizio di legittimità; in secondo luogo, e sempre a vantaggio della Corte, tagliando fuori il Parlamento dalla determinazione dei principi di cornice per l'attività legislativa regionale; in terzo luogo, stavolta a favore del Governo, costringendo il Parlamento ad abdicare alla regolamentazione del passaggio delle funzioni statali alle Regioni a statuto ordinario e quindi, in pratica, ad abdicare alla «definizione» delle materie regionali; e, infine, favorendo il tentativo di sottrarre alla legge il controllo dell'indirizzo e del coordinamento dell'attività amministrativa regionale.

Questo lavoro parte proprio dall'esigenza di valorizzare il ruolo che il Parlamento può svolgere nel regolamento dei rapporti fra Stato e Regione, nel tentativo almeno di sottolineare l'espropriazione di poteri avvenuta sia a danno delle Regioni che del Parlamento stesso: gli organi più direttamente vicini alle domande della società civile. Ma tale valorizzazione non può prescindere dal pluralismo politico di cui le Regioni sono espressione, e a cui, se aspira al

ruolo assegnatogli dalla Costituzione repubblicana, non può non essere improntata l'attività del Parlamento stesso. Da qui l'esigenza di porre l'accento sull'indirizzo politico « costituzionale » piuttosto che su quello di « maggioranza »; nei limiti, ovviamente, in cui una distinzione fra queste due forme di indirizzo può essere effettivamente colta.

Ma un più incisivo ruolo del Parlamento nella disciplina dei rapporti Stato-Regione è reso necessario da motivi più specifici: a) solo il Parlamento consente una chiara dialettica fra le opposte forze politiche e rappresenta, quindi, uno strumento di garanzia per lo stesso pluralismo politico di cui le Regioni sono espressione; b) per le sue caratteristiche di organo rappresentativo esso può mediare le istanze del centro con quelle della periferia, le istanze « generali » di cui è portatore l'apparato statale con quelle particolari di cui sono espressione i governi regionali; inoltre, c) poichè è ragionevole prevedere che il coordinamento fra le iniziative del Governo e le iniziative regionali sarà determinato più in sede contrattuale che autoritaria, è naturale che si manifesti la tendenza ad attribuire la verifica di questi impegni negoziali non ad una delle parti, come è in pratica l'esecutivo centrale, ma ad un organo *super partes*, quale è il Parlamento, in grado di farsi carico e delle ragioni delle autonomie e di quelle del coordinamento unitario. A ciò va aggiunto d) che soltanto il Parlamento, nella misura in cui ne viene esaltata la funzione di organo rappresentativo, è in grado di svincolarsi dalle pastoie del potere burocratico, che rappresenta ancora il pericolo maggiore per il libero espandersi delle autonomie regionali, e dai pesanti condizionamenti degli interessi di settore che attraverso esso si esprimono. Sarebbe facile criticare taluni atteggiamenti del Parlamento, che talvolta non ha rispettato adeguatamente le competenze regionali (si pensi alla legge ospedaliera o a talune leggi di « catalogazione » dell'interesse nazionale) o che spesso ha abdicato alle proprie competenze nella determinazione di una politica per le autonomie; tuttavia bisogna guardare le tendenze di fondo, che decisamente hanno caratterizzato Camera e Senato come gli unici organi in grado di difendere le pre-

rogative regionali (determinante, da ultimo, è stato l'apporto della Commissione interparlamentare per le questioni regionali, al fine di migliorare gli schemi di decreti delegati di trasferimento delle funzioni statali). Nè vale rifarsi ad una pretesa difesa degli interessi di settore operata dal Parlamento a scapito degli interessi di cui le Regioni sono portatrici, se non si tiene conto del fatto che proprio nella misura in cui si esaltano le funzioni di effettiva direzione politica del Parlamento si riesce a sottrarre l'attività a simili condizionamenti.

Per i motivi sopra rilevati, questo volume non ha la pretesa di affrontare tutta la problematica relativa ai limiti che si riconnettono all'« interesse nazionale » o alle « esigenze unitarie », ma cerca di recuperare soprattutto due direzioni di attività del Parlamento, già presenti nella Costituzione o deducibili dal sistema: la prima relativa ai conflitti politici fra Stato e Regione, disciplinati dagli Statuti speciali e dall'art. 127 Cost.; la seconda relativa all'indirizzo e al coordinamento dell'attività amministrativa regionale. Il primo punto si ricollega anche a due altri problemi che non si sono potuti qui affrontare: all'esigenza di sottrarre all'apparato burocratico del Governo, prima ancora che alla Corte costituzionale, la individuazione dei principi « fondamentali » nelle materie di competenza regionale, quale si determina, in pratica, attraverso l'uso del potere di rinvio e del potere di impugnazione delle leggi regionali (o del solo incombere di essi); e quindi all'esigenza, da non trascurarsi, di discutere i rinvii governativi di leggi regionali in sede di Commissione interparlamentare per le questioni regionali (discussione, peraltro, che potrebbe sottrarre i ricorsi alla Corte, e gli stessi giudizi di questa, all'alone di pretesa oggettività tecnica che spesso li circonda).

Al presente lavoro si potrebbe forse rimproverare di essere scarsamente realistico, cioè di non tenere conto della realtà dei rapporti Stato-Regione, incentrati più sulla giurisprudenza della Corte costituzionale che sulle decisioni politiche del Parlamento; tuttavia realismo non vuole dire accettazione acritica della realtà, nel qual caso scadrebbe a sociologismo, ma presuppone comunque una « valutazione » della realtà stessa. E la realtà si evolve in un senso certamente non conforme al disegno costituzionale: non a caso, mentre,

al fine di determinare il contenuto di interessi unitari o di risolvere conflitti politici fra Stato e Regione, non si è mai avuto in Parlamento un giudizio di merito ex art. 127 Cost., è stato invece abbondantemente utilizzato il giudizio di legittimità della Corte costituzionale; di un organo, cioè, che per quanto abbia complessivamente arrecato un sicuro contributo al consolidamento delle istituzioni democratiche, rimane pur sempre un corpo «separato».

Se si realizza il disegno di chiudere le Regioni nella morsa degli interessi nazionali e degli interessi locali, cioè nella morsa degli interessi nazionali e locali di settore, si corre il rischio di mortificare irrimediabilmente le forze riformatrici ancora presenti nelle Regioni e di dare ulteriore spazio a quelle forze che intendono chiudersi nella gestione, spesso clientelare, del potere regionale; ma si corre anche il rischio di mortificare le altre autonomie locali, cui difficilmente le Regioni cederebbero uno spazio divenuto troppo stretto (valga l'esempio delle Regioni di diritto speciale) e di sollecitare le tentazioni accentratrici della classe politica regionale, togliendo respiro a Comuni e Province, a quegli enti di autogoverno democratico di cui invece deve essere esaltato il ruolo di interpreti di tutti gli interessi comunitari, e quindi «generali», che si esprimono al loro livello. Nel migliore dei casi ciò significherebbe spegnere del tutto la vocazione «nazionale» e costituzionale delle Regioni per esaltarne la vocazione «provinciale» e le spinte corporative, con tutti i risvolti di ordine politico e istituzionale che una tale conclusione comporterebbe. Non ci si può nascondere che, in una situazione di progressivo disfacimento delle istituzioni repubblicane, attrarre la Regione in questo processo degenerativo significa rinunciare a un'occasione importante di rinnovamento e di crescita, soprattutto in un momento in cui lo Stato non è in grado di far fronte a due fondamentali domande della nostra società: partecipazione e maggiori consumi sociali. Allorchè, come in un recente convegno, si sottolinea la scarsa spinta riformatrice della classe politica regionale, che preferisce alla legislazione innovatrice la pratica di governo per atti amministrativi o per leggi di tipo provvedimentale, si pone l'accento su una ten-

denza indubbiamente reale e che era già presente nelle stesse Regioni di diritto speciale, ma si trascura di considerarne le cause più profonde.

Si potrebbe obiettare che quanto fin qui detto si basa su una valutazione esclusivamente ideologica dell'istituto regionale. Ma in realtà il discorso svolto trova le proprie premesse, anche di stretto diritto positivo, direttamente in una scelta di valore operata dall'art. 1 della Costituzione: «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Fra le forme organizzative attraverso cui il popolo esercita la propria sovranità si collocano, su un piano di pari dignità, lo Stato-persona, le Regioni e gli altri enti di autogoverno locale; soggetti che si compongono tutti nell'unità della Repubblica, quale determinata dall'aderenza delle forze politiche prevalenti ai fini ed ai valori fondamentali della Costituzione. Lo Stato-persona non è sovrano, ma strumento di esercizio della sovranità popolare; la Costituzione affida ad esso compiti di particolare rilievo solo in considerazione del fatto che è espressione della sovranità di tutto il popolo e non di una parte. Quest'ultima circostanza, è bene averlo sempre presente, attribuisce allo Stato non il potere di sovrapporsi alle altre autonomie politiche, ma solo un potere di indirizzo e di coordinamento, da esercitare attraverso il Parlamento, quale organo di diretta espressione democratica. Dal canto loro Regioni, Province e Comuni devono porsi non come centri di potere in antitesi allo Stato, ma come sedi di più diretta e intensa partecipazione popolare e devono dare impulso e sostegno ad una politica che coinvolgendo in un rapporto dialettico lo stesso potere centrale ne rinnovi i metodi e contribuisca ad adeguarne l'attività ai principi costituzionali. Non si pongono certo in questa linea, per limitarci ad altri due argomenti di piena attualità, gli schemi di decreti predisposti per il riordinamento dei Ministeri, nè talune recenti leggi statali, che tendono a fare della finanza regionale una finanza per molti versi «derivata» e a degradare i bilanci regionali a meri documenti contabili.

Catania, agosto 1972.