

Potere statale e riforma regionale

Ricerca sullo stato di attuazione
dell'ordinamento regionale

a cura di Valerio Zanone



il Mulino

INDICE DEL VOLUME

Valerio Zanone, *Introduzione* p. 7

PARTE PRIMA: LA LEGISLAZIONE STATALE

Fabio Roversi-Monaco, *La legislazione di cornice* 23

Marco Cammelli, *Il volto delle Regioni nella legislazione statale degli anni '70* 43

PARTE SECONDA: LA PRODUZIONE LEGISLATIVA REGIONALE

Giorgio Pastori, *La legislazione strumentale e di programmazione* 163

Piero Aimò, *La legislazione integrativa e sostanziale* 189

PARTE TERZA: I RAPPORTI TRA STATO E REGIONI

Carlo Bottari, *Gli organi di coordinamento* 227

Sergio Bartole, *I rinvii delle leggi regionali* 245

Francesca Trimarchi Banfi, *La giurisprudenza della Corte costituzionale* 291

Luciano Vandelli, *L'esperienza dei controlli sull'amministrazione regionale* 333

INTRODUZIONE

Nel dibattito che precedette l'istituzione delle regioni ordinarie, la cultura regionalistica attribuiva al nuovo ordinamento una carica innovativa che avrebbe dovuto qualificarlo come la maggiore riforma istituzionale nella storia della Repubblica. Dopo le prime e provvisorie esperienze, alcuni fra i molti padri delle regioni furono tentati di disconoscerle; mentre le regioni assumevano fra ritardi e difficoltà le proprie funzioni e affrontavano i complessi problemi dell'organizzazione interna, dei rapporti verso lo Stato e verso gli enti territoriali preesistenti, il dibattito sul processo di regionalizzazione mostrava una malcelata stanchezza e si faceva strada l'impressione che la riforma regionale, intesa nel senso più ampio di una rifondazione della vita pubblica da attuarsi attraverso il decentramento delle autonomie legislative, fosse destinata ad entrare nel novero delle prefigurazioni costituzionali solo parzialmente realizzate.

Un successivo recupero si è manifestato a partire dalla seconda metà del 1973, e consente una valutazione non pessimista della prima legislatura regionale. Si tratta pur sempre di una valutazione provvisoria, in cui vanno computate le perduranti incertezze sulle competenze regionali, sulla ripartizione della finanza pubblica, sulla linea seguita dagli stessi organi centrali dello Stato nell'organizzare il sistema dei rapporti e dei controlli verso le regioni. È ancora troppo presto per individuare nel caso italiano una esperienza di regionalismo maturo. Il bilancio possibile non riassume una esperienza compiuta, si limita a fare il punto sullo stato di attuazione dell'ordinamento regionale dopo il collaudo della prima legi-

slatura; ma le istituzioni di nuovo impianto configurano il proprio ruolo proprio nei loro primi esperimenti.

Sulle istituzioni regionali quali avrebbero dovuto essere secondo le previsioni dei costituenti e gli orientamenti dei legislatori si è accumulata una vasta bibliografia, mentre si hanno poche documentazioni complessive sui risultati effettivi della regionalizzazione.

La ricerca sullo stato di attuazione dell'ordinamento regionale pubblicata in questo libro mette appunto a confronto gli obiettivi ed i risultati del processo di regionalizzazione al termine della prima legislatura.

Le tre parti della ricerca concernono la legislazione statale relativa alle regioni nell'arco del quinquennio dalla seconda metà del 1970 alla prima metà del 1975; lo studio analitico della produzione legislativa di nove regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Lazio, Campania, Puglia, Calabria) che costituiscono un campione ampiamente rappresentativo delle diverse aree geografiche ed economiche del paese e delle diverse maggioranze politiche delle giunte regionali nella prima legislatura; infine, il funzionamento degli organi statali di coordinamento e di controllo e la giurisprudenza costituzionale nello stesso periodo.

La ricerca è stata condotta dal Centro di ricerca e documentazione « Luigi Einaudi » di Torino che ha affidato la stesura delle diverse sezioni a qualificati studiosi del regionalismo, docenti o ricercatori presso le Università di Bologna, Milano, Padova e Trieste: Piero Aimo, Sergio Bartole, Carlo Bottari, Marco Cammelli, Giorgio Pastori, Fabio Roversi-Monaco, Francesca Trimarchi Banfi, Luciano Vandelli. Il coordinamento complessivo del testo è stato curato da Nicoletta Vacca-Orrù Casiraghi e da Welleda Budassi.

Il bilancio della prima legislatura regionale conferma anzitutto alcune previsioni sugli aspetti peculiari del nuovo ordinamento, sia rispetto alla tradizione storica del regionalismo italiano, sia nei confronti di altri paesi europei che pure hanno affrontato, all'inizio degli anni Settanta, un processo di decentramento regionale.

Anche in altri paesi europei a ordinamento non federale, l'accelerazione del mutamento economico, sociale e territoriale ha oltrepassato e per molti aspetti travolto le antiche unità territoriali e i livelli tradizionali di riferimento dell'azione amministrativa. Ma il particolare rilievo istituzionale che la Costituzione della Repubblica italiana assegna al decentramento regionale supera sia la « regione di piano » intesa come riferimento territoriale della programmazione economica, sia l'« area regionale » come livello di interventi per zone omogenee.

D'altra parte, l'esperienza delle regioni italiane è troppo datata per consentire deduzioni in linea diretta dalla tipologia regionalista elaborata dall'Unità alla Costituente, in fasi storiche antecedenti alla crescita della società industrializzata.

Tuttavia, i referenti storici del regionalismo italiano offrono qualche traccia per l'esplorazione dei primi risultati dell'ordinamento regionale.

Regionalismo e garantismo

Le correnti culturali e politiche di differente ispirazione che nel corso di un secolo hanno sostenuto l'idea regionalista si sono fundamentalmente richiamate ai referenti del garantismo locale e della partecipazione popolare.

La rivendicazione delle autonomie locali come garanzia contro il pericolo del dispotismo centrale può essere dettata da considerazioni ed interessi di segno opposto. Nella fase di primo impianto dello Stato unitario, mentre il liberalismo cavuriano si pronunciava a favore di autonomie amministrative che lasciassero alle parti sociali una larga libertà di azione, la proposta regionalistica di Minghetti cadde, secondo l'interpretazione convergente di Croce e di Salvemini, per l'opposizione dei liberali che temevano di essere soverchiati nelle regioni borboniche da insorgenze reazionarie; ma al tempo stesso, contro l'ampliamento delle libertà locali giocava anche il timore dei ceti conservatori che le tensioni sociali si sfrenassero

sfuggendo al controllo dell'autorità centrale.

Nelle ulteriori fasi del dibattito regionalistico, e poi nel mutevole atteggiamento dei diversi gruppi all'assemblea costituente, la tendenza garantista fu adottata al servizio di indirizzi politici difformi. Il garantismo dei poteri locali può insomma definirsi un principio politicamente neutro, che di volta in volta caratterizza la posizione di minoranze le quali riscontrino nell'acquisizione dei poteri locali la possibilità di riequilibrare la propria inferiorità su scala nazionale.

L'impressione generalmente condivisa, che la fase costituente delle regioni si sia protratta oltre il necessario e che l'avvio della regionalizzazione abbia incontrato molteplici perplessità ed oscillazioni del potere centrale, trova quindi una prima possibilità di spiegazione nella relativa debolezza degli interessi individuabili su scala territoriale rispetto alle forze politiche e ai gruppi di pressione centralizzati; nei primi anni la riforma regionale ha segnato il passo perché la maggior capacità di decisione (o di indecisione) politica risiede tuttora in organizzazioni centralizzate e si propaga più dal centro verso la periferia che viceversa.

Occorre aggiungere che la scelta regionalista compiuta nell'assemblea costituente dal partito di maggioranza relativa non fu assunta soltanto per aderenza alla tradizione del partito popolare sturziano, ma probabilmente anche nella prospettiva di attivare centri di contropotere alternativo in caso di prevalenza delle sinistre nelle elezioni della prima legislatura. Essendosi invece registrato nel 1948 il successo del partito democristiano sui partiti marxisti, l'attuazione delle regioni fu rinviata per vent'anni e quando fu nuovamente voluta si ebbe però l'accorgimento di mettere in funzione un regime di convivenza, nelle funzioni del governo locale, fra organi regionali e competenze statali residue, in modo da limitare i benefici politici della minoranza detentrici del governo in alcune regioni.

Regionalismo e partecipazione

Accanto al principio garantista delle autonomie locali rispetto ai poteri centrali, la teoria del regionalismo, nelle forme sincretiste in cui si è sviluppata ad opera delle diverse correnti politiche, contiene come secondo referente storico il principio della partecipazione popolare all'autogoverno locale.

Nel dibattito preparatorio si è lungamente insistito sulla necessità di rivedere criticamente l'organizzazione del potere ed alcuni regionalisti non esitavano a configurare il potere regionale come contropotere rispetto alle autorità centrali; nell'articolazione pluralistica delle regioni si individuava una opportunità di verifica permanente del consenso, da attuarsi attraverso nuove procedure di consultazione e di partecipazione dei sindacati, delle organizzazioni economiche e sociali, dell'associazionismo spontaneo, nell'intenzione di rispondere con l'autonomia regionale alla « nuova domanda politica ».

Procedure di consultazione e di partecipazione sono state effettivamente instaurate in molte regioni, ma hanno trovato un limite oggettivo nella fragilità delle competenze. Nel riconoscere le esigenze dell'autonomia e del decentramento la Costituzione prescrive al legislatore, come sistema preferenziale di devoluzione dei poteri, la ripartizione della Repubblica in regioni ed enti locali; ma l'indicazione costituzionale è stata lungamente contraddetta dagli indirizzi politici prevalenti. L'ampliamento delle funzioni pubbliche è stato organizzato con il ricorso ad enti e aziende pubbliche strutturalmente estranei al modello della democrazia partecipativa. I principali fra tali enti ed aziende si sono dimostrati più forti degli stessi organi di governo preposti alla loro vigilanza e il loro potere è rimasto in buona parte illeso anche dopo il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni.

Viceversa, le regioni possono affermarsi come strumento di partecipazione popolare a condizione di una correlativa riduzione dei poteri dei feudi pubblici; l'istituzione delle autonomie decentrate deve comportare il

conferimento alle regioni delle potestà effettive per la gestione dei servizi sociali e degli interventi economici corrispondenti alle domande delle comunità locali. L'auto-governo può essere un rimedio all'accentuata disfunzione dell'apparato amministrativo dello Stato, senonché la tendenza all'occupazione di potere pubblico da parte degli enti del parastato e delle aziende a partecipazione statale non si è attenuata. Tranne alcune eccezioni quale lo schema di riforma sanitaria, che dovrebbe smobilitare alcuni enti nazionali ed avviare un processo partecipativo di base, la diramazione verticale del potere pubblico ha opposto una forte resistenza al decentramento territoriale.

Il regime di compresenza fra Stato e regioni

L'elenco delle materie di competenza regionale stabilito nell'articolo 117 della Costituzione non è molto difforme (a parte numerose esclusioni) da quello proposto un secolo prima nel progetto Minghetti. Ma il progetto Minghetti partiva dal presupposto che funzioni statali e funzioni locali non dovessero sovrapporsi e che le competenze devolute ai poteri locali non dovessero essere oggetto di interventi residui da parte dello Stato, al quale erano riservate le funzioni di unificazione normativa e di controllo.

L'attuale ordinamento regionale instaura invece un regime di compresenza fra alcuni rami dell'amministrazione statale e i poteri regionali e locali; la regione si configura non come governo amministrativo in grado di raccordare tutte le attività pubbliche esercitate sul territorio, ma come sede di legislazione decentrata, e quindi la principale ragione d'essere dell'autonomia regionale consiste nel potere normativo. Senonché l'esperienza di questi primi anni sembra indicare che il legislatore statale tende piuttosto ad estendere le incombenze amministrative regionali compresenti con quelle statali, che ad affidare alle regioni il compito della legislazione decentrata restituendo il Parlamento ai compiti della legislazione

fondamentale.

La prima parte della ricerca dimostra che rispetto alle previsioni del costituente la potestà statutaria delle regioni risulta ampliata, ma l'autonomia legislativa risulta ridotta. Gli statuti delle regioni contengono tutti la rivendicazione di una rappresentanza generale della comunità regionale; ma la mancata emanazione delle leggi di cornice che (su iniziativa del governo, dei parlamentari o delle regioni stesse) avrebbero dovuto delimitare il quadro di esercizio del potere legislativo regionale, ha di fatto consentito la compressione della competenza regionale nelle stesse materie di competenza diretta. In mancanza della legislazione di cornice, lo Stato tende con propri provvedimenti ad espropriare la legislazione regionale delle decisioni di maggiore importanza, compensando tale esproprio con l'estensione di competenze regionali al di fuori delle materie previste nell'articolo 117 come è avvenuto con i provvedimenti statali relativi agli organi collegiali del decentramento scolastico e alla riforma dei servizi radiotelevisivi.

La compressione iniziale delle competenze regionali fu attuata con i decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative, improntati ad un complicato e puntiglioso ritaglio di attribuzioni in discordanza con il principio, affermato dallo stesso legislatore statale, del trasferimento per settori organici di materie. Successivamente il Parlamento e il Governo hanno riconosciuto che i decreti si discostavano dal principio secondo cui la riserva statale doveva realizzarsi non con il ritaglio in favore dello Stato di funzioni specifiche, ma con direttive di indirizzo e di coordinamento. Con la prima formulazione dei decreti delegati, non si era data sufficiente attuazione alle disposizioni costituzionali che impongono allo Stato di adeguare il proprio ordinamento alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa delle regioni; in sede di decretazione, le resistenze delle burocrazie ministeriali erano risultate invincibili.

Il primo impianto delle regioni è quindi avvenuto in

parte sua il governo organizzava il meccanismo dei rinvii delle leggi regionali secondo il raccordo giuridico con la Corte piuttosto che secondo il raccordo politico con le Camere. Quanto al merito dei rinvii, dalla ricerca risulta che le oscillazioni riscontrabili nel comportamento del governo vanno addebitate non ad una volontà preordinata di ripudiare « le ragioni delle regioni », ma piuttosto alle incertezze intrinseche nell'indirizzo politico delle compagini ministeriali.

Dalla parte delle regioni

Le difficoltà subito incontrate dalla legislazione regionale ogni qualvolta essa tendeva a differenziarsi dall'ordinamento statale, anche per aspetti che apparivano superati dal tempo o non riconducibili a principi generali, ha inizialmente avvalorato l'ipotesi che il margine di autonomia della legislazione decentrata si riducesse agli spazi interstiziali.

I primi studi e convegni sulla produzione legislativa delle regioni ordinarie mettevano in dubbio la possibilità di un effettivo decollo e avanzavano l'ipotesi riduttiva della « regione amministrativa »: la legislazione iniziale delle regioni si muoveva entro margini che non sembravano consentire grandi manovre e rivelava una predominanza di provvedimenti attuativi e integrativi di corrispondenti leggi statali e una sconsolante povertà di leggi sostanziali e innovative.

L'ampia ricognizione compiuta nella seconda parte della ricerca consente una periodizzazione più aggiornata e un giudizio complessivo più promettente. Alla prima fase (1970-72) in cui la legislazione regionale si limita di necessità agli statuti e alle prime norme di organizzazione, succede fra il 1972 e il '73 una seconda fase in cui prevalgono provvedimenti integrativi e di sostegno. Questa legislazione « di attesa » consiste in larga misura di provvedimenti più o meno provvisori, che rinviando a futuri riordinamenti normativi da parte dello Stato o all'adozione dei piani di sviluppo regionali. Ma a partire

dalla seconda metà del 1973 le regioni escono dal cono d'ombra e si manifesta un recupero qualitativo che (ad esempio in materia di organizzazione del territorio, di tutela dell'ambiente, di assistenza sanitaria e sociale) tenta di supplire a carenze e ritardi della legislazione statale con provvedimenti normativi di innovazione, di anticipazione e di riordino delle competenze.

Un aspetto saliente della legislazione regionale sta nella difficoltà di raccordare le nuove autonomie con un ordinamento degli enti locali in molte parti decrepito.

Avvalendosi principalmente della competenza nella materia urbanistica intesa secondo l'interpretazione estensiva del termine, le regioni tentano di innescare una programmazione decentrata che conferisca unità di indirizzi amministrativi alle politiche locali; si tratta finora di una programmazione di insufficiente spessore, ristretta da un lato nei limiti di una finanza regionale quasi totalmente derivata e dall'altro lato ancora poco attrezzata, salva qualche eccezione, di strumenti conoscitivi ed operativi.

La legge finanziaria, a suo tempo approvata come legge di primo impianto, sottrae quasi totalmente alle regioni, come è noto, il comando delle entrate. La copertura della parte ordinaria dei bilanci dipende principalmente dal fondo comune assegnato dallo Stato secondo criteri di ripartizione che di anno in anno si sono fatti più restrittivi, tanto da alimentare il sospetto che la crisi della finanza pubblica sia stata adoperata in funzione di attacco contro la finanza regionale. Fra il 1974 e il 1975, in presenza di una svalutazione della moneta superiore al venti per cento, e di un corrispettivo incremento monetario delle entrate tributarie statali, il fondo comune è stato incrementato solo dello 0,5 per cento. Nello stesso tempo lo Stato ha moltiplicato l'attribuzione alle regioni di mezzi finanziari a destinazione vincolata, per l'assistenza ospedaliera, l'edilizia popolare, gli asili nido, l'addestramento professionale, l'agricoltura e la montagna. I finanziamenti vincolati hanno superato le risorse manovrabili da parte della regione, accrescendo appunto il carattere derivato della finanza regionale.

Nonostante la limitata entità dei fondi manovrabili, le regioni hanno intanto accumulato cospicui residui passivi perché la stretta creditizia, restringendo ulteriormente le possibilità di indebitamento di province e comuni, ha reso in notevole misura inaccessibili i contributi previsti nelle leggi regionali per investimenti degli enti locali: è quindi mancato il raccordo fra regioni ed enti locali per lo sviluppo dei servizi sociali e dei consumi collettivi.

Oltre le difficoltà finanziarie, l'avvio di una effettiva programmazione regionale è stato ritardato dalla mancanza di una normativa statale sulle procedure di programmazione e di un riconoscimento istituzionale dei comprensori, nei quali gli statuti regionali individuano lo snodo meglio idoneo a consentire il riordino degli interventi e il coordinamento politico ed operativo degli enti territoriali.

L'istituto del comprensorio, derivato dalla legislazione urbanistica e adottato nella legislazione statale in riferimento ai problemi di territori decentrati, quali le comunità montane e i comprensori di sviluppo in aree depresse, compare invece negli statuti e nelle leggi regionali allo scopo preminente di riorganizzare l'assetto del territorio e il sistema delle infrastrutture e dei servizi nelle aree urbane e metropolitane investite dalle tensioni dell'urbanesimo.

Organo di decentramento subregionale politico e non burocratico, con circoscrizioni flessibili e con organismi interni espressivi delle comunità politiche locali, il comprensorio costituisce o dovrebbe costituire non un nuovo livello di amministrazione diretta, aggiuntivo e concorrenziale rispetto agli enti locali tradizionali, ma al contrario uno strumento di aggregazione degli enti locali per il perseguimento di programmi comuni.

Il segno delle regioni

Il primo bilancio dell'esperienza regionale è nel complesso critico ma non pessimistico. I ritardi dell'attuazio-

ne sono vistosi rispetto alle aspettative della vigilia; ma il processo di regionalizzazione, complicato da esitazioni e inadempienze di vertice, manifesta dal basso una capacità di pluralismo innovativo, una maggiore prossimità alle domande sociali che non potrebbero più essere fronteggiate solo con interventi centrali, « dall'alto ».

Il rigido elenco delle materie di competenza diretta descritto nella Costituzione è con tutta evidenza antiquato, ma resta valido il disegno costituzionale di affidare a governi decentrati la politica dei servizi sociali, della gestione del territorio, delle attività produttive connesse all'uso del territorio e alle caratteristiche particolari delle comunità locali.

Non a caso, l'avvio delle regioni coincide con la tendenza a devolvere ad organismi rappresentativi il controllo di servizi collettivi (la scuola, la sanità, l'assistenza) fino a ieri affidati ai rami periferici della burocrazia.

Il destino delle regioni è in gran parte affidato alla dimostrazione di una effettiva capacità di promuovere l'autogoverno, realizzando i principi di decentramento e di partecipazione affermati negli statuti. In questo senso, lo studio dell'ordinamento regionale riguarda non un aspetto minore della politica delle istituzioni, ma un aspetto centrale della riforma dello Stato.

VALERIO ZANONE