

IL MODELLO DI AUTONOMIA REGIONALE NEL DISEGNO COSTITUZIONALE E NEI SUOI SUCCESSIVI SVILUPPI

di Paolo CARETTI (*)

1. È affermazione generalmente condivisa quella per cui il modello di autonomia regionale voluto dai costituenti si presenti per molti aspetti lacunoso, per altri aspetti di incerta interpretazione.

Si trattò della conseguenza pressoché inevitabile di un dibattito in cui prevalsero considerazioni di natura essenzialmente politica anziché quelle di natura tecnica.

Anche se certo non mancarono progetti e proposte diretti a portare su quest'ultimo terreno la discussione dei costituenti, essi furono presto bocciati od accantonati sulla base di motivazioni squisitamente politiche.

Questo dato rappresentava del resto una costante del dibattito sulla istituzione dell'ente Regione nell'ordinamento italiano fin dagli anni immediatamente successivi all'Unità d'Italia. Basti pensare al progetto Farini-Minghetti del 1961 (in cui la Regione veniva concepita quale consorzio volontario tra Province, dotate di una modesta autonomia amministrativa, da esercitare sotto la vigilanza di un Governatore del Re), bocciato in Parlamento in nome dei possibili pregiudizi che esso avrebbe potuto arrecare all'Unità del Paese da poco, e così faticosamente, raggiunta, ma anche per i timori suscitati dall'eterogeneità del fronte regionalista in cui, accanto agli avversari di uno stato burocratico fortemente accentrato, elemento frenante del nascente sistema industriale, si allineavano anche le forze reazionarie uscite sconfitte dal processo di unificazione e desiderose di recuperare le vecchie posizioni di predominio.

(*) Docente di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze.

Così come allora, anche in sede di Assemblea costituente l'approccio al tema dell'autonomia regionale risente di questa impostazione tutta politica: la Regione è vista essenzialmente come garanzia contro il ripetersi di nuove esperienze autoritarie, come strumento per rompere il monopolio del potere detenuto dagli organi centrali dello Stato. È dunque la valenza garantista a ricevere la maggiore valorizzazione, con quel tanto di ambiguità che anche in passato aveva caratterizzato le proposte che si muovevano in questa direzione (l'accento è posto su un modello di autonomia da far valere *contro* lo Stato), piuttosto che una valenza di tipo democratico (in cui l'accento è posto invece soprattutto su un modello di autonomia regionale intesa quale strumento di maggior partecipazione politica).

Lungo queste grandi coordinate, che vedono accomunate pressoché tutte le forze politiche presenti in Costituente, la discussione muove in una direzione in cui pare assente ogni reale approfondimento dei problemi di funzionamento effettivi che avrebbe comportato la scelta di una forma di governo a base regionale. Così come mancò una valutazione approfondita delle esperienze autonomiste altrove maturate: anche il modello di autonomia regionale spagnolo, previsto dalla Costituzione del 1930, più volte evocato nel corso del dibattito costituente, funge in realtà più da punto di riferimento astratto (lo Stato regionale quale «*tertium genus*» tra Stato unitario e Stato federale) nella polemica che all'inizio vede confrontarsi i fautori di progetti di stampo federalista e i loro oppositori, che non come modello da sottoporre ad un'analisi approfondita da cui trarre elementi utilmente trasferibili nell'ordinamento italiano.

La Regione che nasce con la Costituzione del 1948 è, dunque, una Regione che muove da premesse di ordine politico e i cui contorni si definiscono soprattutto alla luce degli sviluppi politici delle vicende del periodo costituente: ciò vale, innanzitutto, per l'autonomia legislativa (alternativamente sostenuta e avversata dagli opposti schieramenti politici presenti in Assemblea, sulla base delle previsioni operate su quelli che sarebbero stati i futuri equilibri, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione), la quale approda ad una complicata ed articolata tipologia (potestà legislativa esclusiva, concorrente ed integrativa), che non si spiega se non come punto di compromesso tra posizioni diverse e sostenute non sempre in modo coerente e rettilineo. Ma la stessa

considerazione vale anche per l'autonomia amministrativa, designata come insieme di poteri di amministrazione indiretta, di direzione e guida del sistema degli enti locali infraregionali, ma accompagnata dalla conservazione allo Stato del potere di disciplinare il contenuto dell'autonomia degli enti locali minori stessi.

Così, infine, per l'autonomia finanziaria, solennemente affermata, ma da realizzarsi nel quadro di leggi dello Stato dirette ad assicurare un necessario coordinamento tra finanza statale, regionale e locale, i cui criteri guida, i costituenti, si astenero tuttavia dal determinare.

In sintesi, dunque, siamo lontani sia dal modello di autogoverno di stampo inglese, che avrebbe comportato, il superamento del sistema binario di amministrazione; e lontani anche dal modello federale, in virtù di quella fitta rete di limiti imposti all'esercizio delle competenze regionali e del connesso sistema dei controlli sia sugli atti che sugli organi regionali, che pure i costituenti introdussero.

Si tratta di un modello di autonomia che appare ispirato prevalentemente al principio della separazione delle competenze, in cui risulta valorizzata la posizione di supremazia dello Stato, ma che presenta tracce anche di un diverso principio, quello di cooperazione tra Stato o Regioni: si pensi al meccanismo connesso all'esercizio della potestà legislativa concorrente (che presuppone il concorso di entrambi i livelli di governo nella disciplina di una stessa materia); si pensi all'utilizzazione del criterio dell'interesse statale e regionale quale elemento per l'attribuzione di sub-settori di una stessa materia alla competenza dello Stato o delle Regioni (il che di nuovo sembra presupporre una necessità di cooperazione).

Questo secondo principio appare, tuttavia, appena abbozzato, sì che mancano del tutto nel disegno costituzionale gli strumenti per una sua effettiva realizzazione: una volta scartata l'ipotesi di fare del Senato la c.d. «Camera delle Regioni», gli istituti di cooperazione tra Stato e Regioni restano limitati alla previsione (contenuta negli statuti speciali a favore delle sole Regioni ad autonomia differenziata) della partecipazione del Presidente regionale alle sedute del Consiglio dei ministri, cui siano in discussione argomenti di interesse specifico di quelle Regioni.

Un modello di autonomia regionale così concepito lasciava in piedi tutta una serie di alternative quanto ai suoi possibili sviluppi futuri: la Regione sarebbe divenuto un ente essenzialmente poli-

tico, un ente di governo delle Comunità regionali, o un ente prevalentemente amministrativo? Nei rapporti tra centro e poteri locali avrebbe prevalso il principio della separazione o quello della cooperazione? Sciogliere queste alternative era compito che i costituenti affidavano alla successiva attuazione del disegno costituzionale, lasciando cadere pressoché inascoltati i richiami di chi, come ad esempio Mortati, invitava ad approfondire il problema della definizione del ruolo e delle competenze regionali soprattutto nell'ottica delle esigenze poste dalla programmazione economica (tema che, del resto, e più in generale, appare del tutto sottovalutato nel dibattito costituente).

2. Il disegno costituzionale tracciato dal titolo V doveva come è noto attendere a lungo prima di conoscere una piena realizzazione. E, infatti, una volta istituite le prime poche Regioni ad autonomia speciale (quelle che per ragioni legate a specifiche situazioni di collocazione geografica, o per la presenza in esse di forti minoranze etnico linguistiche, avevano già cominciato ad esistere come tali nel periodo costituente), grazie all'approvazione dei rispettivi statuti ad opera della stessa Assemblea costituente, si doveva attendere fino ai primi anni '70 per assistere al completamento dell'ordinamento regionale. Un lungo periodo di attesa che finì per renderne più complessa l'attuazione, aggiungendo difficoltà ulteriori rispetto a quelle connesse all'incertezza e alle lacune della disciplina costituzionale. Basti pensare alle maggiori resistenze opposte al processo di decentramento da una burocrazia statale ricostituitasi e assestata secondo la logica propria di uno Stato accentrato o, per altro verso, alle difficoltà dei partiti politici di ripensare le proprie strutture, tutte orientate su un modello di struttura nazionale, nonché i propri criteri e metodi di selezione e reclutamento del personale politico.

L'attuazione del disegno costituzionale ha proceduto per fasi successive, ciascuna delle quali appare caratterizzata dall'accentuazione ora di questo ora di quell'aspetto presente nel modello voluto dai costituenti, in sintonia con l'atteggiamento nei confronti delle autonomie regionali che via via veniva maturando tra le forze politiche nazionali. Così, per tutta una prima fase (quella che caratterizza non solo l'esperienza delle Regioni a statuto speciale, ma anche quella di primo avvio delle Regioni di diritto comune; in sostanza fino al D.P.R. 616 del 1977), a prevalere è soprattutto il

principio della separazione delle competenze (ancorché applicato in modo contraddittorio), con conseguente accentuazione della supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni. Ne sono testimonianze significative i trasferimenti solo parziali di competenze operati dai decreti delegati del 1972; la creazione della funzione di indirizzo e coordinamento, quale strumento di conservazione allo Stato di spezzoni di funzioni amministrative in materie affidate dalla Costituzione alla cura delle Regioni; l'interpretazione restrittiva dell'autonomia finanziaria offerta dalla l. n. 281/1970; le omissioni del legislatore in ordine alla definizione della legislazione di principio (la definizione cioè di quel quadro di riferimento puntuale entro il quale avrebbe dovuto operare le sue scelte il legislatore regionale).

Si tratta di elementi che lasciano trasparire con chiarezza le difficoltà, cui ho fatto prima riferimento, che hanno accompagnato il distacco da un modello di Stato che per oltre un secolo non aveva subito alcuna significativa modificazione, ma che al tempo stesso offrono una lettura ancora confusa del nuovo modello di Stato regionale.

E, infatti, all'accentuazione del principio della separazione delle competenze si accompagna la parzialità del trasferimento di funzioni, con conseguente mantenimento di un doppio binario di amministrazione; all'accentuazione del principio di supremazia dello Stato, centrato sulla fitta rete dei controlli predisposti dal costituente, non si accompagna la predisposizione di parametri certi cui rapportarne il concreto esercizio. Nell'un caso e nell'altro, dunque, la conseguenza è un avvio dell'esperienza regionale in un quadro estremamente confuso, contraddittorio, e comunque lontano dalle esperienze che vanno maturando altrove (si pensi all'avvio del federalismo cooperativo nella Repubblica Federale Tedesca o alle analoghe tendenze che, nello stesso periodo, vanno manifestandosi nell'esperienza statunitense).

Con la legge — delega n. 382 del 1975 e il D.P.R. n. 616 del 1977 (che segnano il completamento del trasferimento delle funzioni dello Stato alle Regioni), si apre una nuova fase dell'attuazione dell'autonomia regionale, nel corso della quale comincia ad emergere, e ad assumere un rilievo sempre più significativo, quel diverso principio di cooperazione tra Stato e Regione che, come abbiamo visto, sembra, almeno implicitamente, essere presente anche nel disegno costituzionale.

Contraddistinguono questa seconda fase la tendenza a dare organicità al trasferimento di funzioni per grandi settori di intervento; il conseguente abbandono di una posizione di rivendicazione allo Stato di sub-materie ritagliate all'interno di quelle riservate dalla Costituzione alla competenza regionale; la previsione in molti casi in cui una rigida distinzione tra interessi nazionali e interessi regionali coinvolti nella cura di un determinato settore appare difficile o comunque irrazionale in vista degli obiettivi da raggiungere, della necessaria intesa tra organi centrali e organi regionali.

Ciò che pare porsi al centro delle soluzioni istituzionali con cui vengono affrontati i problemi dei rapporti tra Stato e Regioni non sono più (o comunque sono sempre meno) soluzioni dettate dall'esigenza di stabilire a chi spetti l'esercizio di questa o di quella specifica funzione, ma invece soluzioni che muovono dalla previa individuazione delle finalità di carattere generale cui indirizzare l'intervento dei pubblici poteri, e su questa base disciplinano i rapporti tra i diversi livelli di governo, sempre più spesso prevedendo un esercizio «integrato» delle rispettive competenze formali. Si pensi al diffondersi, nella legislazione statale di questo periodo, dell'istituto della previa intesa, al proliferare di organi misti Stato-Regione, alla istituzione (poi perfezionata sul piano legislativo dalla recente l. n. 400/1988) della Conferenza permanente Stato-Regioni.

Una tendenza, quella ora segnalata, che ha ricevuto l'autorevole avallo dello stesso giudice di costituzionalità, sempre più spesso incline ad indicare quale criterio ordinatore dei rapporti tra i due diversi livelli di governo, quello della «leale collaborazione» tra Stato e Regioni, anziché quello della rigida separazione di competenze.

Anche questa seconda fase, che è ancora lungi dall'essersi esaurita, non si è sviluppata secondo un disegno istituzionale preciso, che aiutasse a far chiarezza circa il ruolo complessivo che all'autonomia regionale doveva riconoscersi nell'ambito dell'ordinamento costituzionale complessivo, ma ha risentito invece di spinte contingenti che hanno condotto ad approdi non sempre razionali e coerenti.

Mentre infatti, i raccordi tra Stato e Regione hanno trovato per ciò che attiene gli organi esecutivi, una soluzione che può dirsi soddisfacente nella istituzione della Conferenza permanente che ho

prima ricordato, ancora aperto è il problema delle relazioni tra autonomie regionali e Parlamento.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, le varie proposte che hanno animato il dibattito di questi ultimi anni non hanno portato a risultati apprezzabili: accantonata (ancorché periodicamente riesumata) l'idea di fare della seconda Camera la sede di rappresentanza delle Regioni (sulla scorta dell'esperienza degli ordinamenti federali contemporanei), così come quella di istituire una sorta di terza Camera espressiva delle autonomie regionali con poteri consultivi rispetto al Parlamento, l'unico risultato concreto raggiunto, su questo piano, è rappresentato dal potenziamento del ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali (potere consultivo in ordine a tutti i progetti di legge relativi alla materia regionale). La costituzione ed il progressivo rafforzamento di un asse privilegiato, nei rapporti tra Stato e Regione, che passa essenzialmente attraverso i rispettivi organi esecutivi, intessuto di tutta una serie di momenti istituzionali di raccordo, di vario livello e di varia importanza (da quella meramente burocratica a quella politica più alta, rappresentata dalla Commissione permanente Stato-Regioni), ha finito dunque non solo per accentuare il grado di emarginazione del Parlamento da questo settore, ma anche per reagire in modo distorto sulla forma di governo regionale. Immaginata dal costituente e sviluppata dagli estensori degli statuti regionali secondo un modello che puntava a valorizzare, ancor più che a livello centrale, il ruolo dell'Assemblea elettiva, in quanto organo direttamente rappresentativo dell'intera comunità regionale, essa ha conosciuto un processo di progressivo allargamento dei poteri e del ruolo politico della Giunta, grazie soprattutto all'accennato potenziamento dei rapporti con l'Esecutivo nazionale, con conseguente alterazione degli ordinari meccanismi che disciplinano la responsabilità politica della Giunta nei confronti del Consiglio e di quest'ultimo nei confronti del corpo elettorale che lo esprime.

3. Queste ultime considerazioni inducono ad alcune riflessioni di prospettiva circa il futuro verso il quale le autonomie regionali sembrano avviarsi.

Come si è visto, l'incerto e lacunoso modello costituzionale ha subito interpretazioni ed applicazioni diverse (e per certi versi opposte) nell'arco degli oltre quarant'anni che ci separano dall'entrata in vigore della Costituzione. Tra separazione e cooperazione

ha ora prevalso il primo principio ora è stato il secondo a ricevere una maggiore valorizzazione, ma ciò che appare ancora lungi dall'essere raggiunto è una razionale e coerente conciliazione tra i medesimi, entrambi presenti nel disegno costituzionale. Si può anzi dire che il momento attuale, per quanto caratterizzato da significativi tentativi di razionalizzazione del nostro apparato istituzionale, proprio sul versante regionale denunci ancora grande confusione e incertezza. Se il progressivo sempre più diffuso ricorso al principio di collaborazione, l'affermarsi di una logica istituzionale attenta soprattutto ai valori sostanziali dell'azione dei pubblici poteri (una logica per così dire «di risultato») attenua certamente le ragioni (e le conseguenze negative) del contenzioso tutto formale che aveva caratterizzato in passato i rapporti tra Stato e Regioni, ove venga inteso ed applicato in modo distorto rischia di condurre il nostro modello di autonomia regionale verso un approdo che nulla più ha a che fare con il dettato costituzionale, verso una sua nuova interpretazione in chiave ancor più riduttiva di quella che si era affermata nel corso della prima fase della sua attuazione.

Si consideri, innanzitutto, lo sviluppo dell'esperienza degli organi misti in cui la collaborazione Stato Regioni è parsa configurarsi soprattutto come forma di integrazione strutturale che vedeva le Regioni svolgere il ruolo non già di soggetti in grado di essere al tempo stesso interpreti dei bisogni e delle esigenze locali e soggetti in grado di condizionare le scelte degli organi centrali dello Stato, bensì quello di soggetti partecipi, ma in posizione subordinata, a processi decisionali, rispetto ai quali esse si pongono poi come elementi terminali sul piano esecutivo. Una situazione questa che solo di recente pare destinata a subire modificazioni grazie, ancora una volta, alla istituzione della Conferenza e della prevista riconduzione a questa sede di confronto più generale, e quindi più «politico», delle competenze in precedenza attribuite ai più diversi organi a composizione mista.

Ma si consideri, in secondo luogo, la tendenza che va affermandosi nella legislazione statale, con l'avallo della Corte costituzionale, ad accompagnare l'applicazione del principio di collaborazione con l'introduzione, sempre più generalizzata, di un potere sostitutivo destinato a consentire allo Stato l'esercizio diretto di competenze (sia amministrative, che legislative) regionali non solo quando queste non vengano di fatto esercitate dagli organi regionali, ma per i più diversi motivi (ragioni di urgenza, presumibile

impossibilità da parte degli organi regionali di rispettare termini di legge ecc.).

A fronte di un allargamento delle competenze formalmente riconosciute in capo alle Regioni, si assiste cioè all'introduzione di una sorta di contropartita, rappresentata appunto dalla possibilità da parte dello Stato, per ragioni di ordine sostanziale (mancato raggiungimento di certo obiettivi) di recuperare legittimamente l'esercizio delle medesime competenze, con un intervento sia successivo (all'eventuale accertata inerzia regionale) sia preventivo (quando tale inerzia non si è affatto verificata, ma si presume che possa verificarsi).

Tale assetto dei rapporti tra Stato e Regioni si ispira ad un modello che era nato con il D.P.R. 616 come modello del tutto eccezionale, legato all'attuazione della normativa comunitaria attinente a materie di competenza regionale. Come è noto, infatti, sulla scorta di quanto affermato in una sentenza della Corte costituzionale (la n. 142 del 1972), nel tentativo di conciliare il rispetto delle competenze regionali, costituzionalmente garantite, e l'esigenza di evitare l'insorgere di una responsabilità comunitaria dello Stato italiano per inadempimenti dovuti ad omissioni regionali sul piano dell'attuazione interna di direttive e regolamenti comunitari, il legislatore aveva previsto (art. 4 D.P.R. 616) un meccanismo (successivamente modificato dalla recente l. 9 marzo 1989, n. 86, la c.d. «legge La Pergola»), che proprio nel potere di sostituzione statale trovava il suo perno centrale.

Per gli atti normativi comunitari richiedenti un'attività di attuazione interna di natura non solo amministrativa ma anche legislativa (le direttive), lo Stato avrebbe provveduto ad emanare le relative disposizioni con legge successivamente parzialmente derogabile dal legislatore regionale in relazione alla c.d. «disciplina di dettaglio». Quanto all'attuazione in via amministrativa di atti normativi comunitari, si riconosceva la piena competenza delle Regioni, salvo l'intervento sostitutivo dello Stato in caso di accertata inerzia degli organi regionali.

La preoccupazione di far salvo comunque un certo risultato (l'adempimento agli obblighi assunti sul piano comunitario) aveva prodotto una integrazione del regime ordinario dei controlli sull'esercizio delle competenze regionali, mediante l'introduzione di un potere sostitutivo preventivo (legislazione statale suppletiva, parzialmente derogabile) e successivo (intervento sostitutivo statale in

caso di accertata inerzia amministrativa delle Regioni). Una soluzione questa di cui si avvertiva la forte eterogeneità rispetto al dettato costituzionale, e che infatti, proprio per questo, veniva proposta e sostenuta come soluzione del tutto eccezionale, legata com'era alla eccezionalità e specificità dei problemi che mirava a risolvere (l'insorgenza di una responsabilità comunitaria dello Stato).

Ma, come si è detto, quella soluzione ha poi finito col perdere questo suo carattere di eccezionalità per diventare progressivamente l'asse portante del nuovo modo di impostare i rapporti tra Stato e Regioni.

Così per quanto riguarda l'esercizio delle competenze legislative regionali è ormai affermazione ricorrente nella giurisprudenza costituzionale (si veda ad esempio la sent. n. 214 del 1985) quella per cui la legge statale, in presenza di certe esigenze di carattere generale, anziché limitarsi a predisporre i principi «di cornice», può anche contenere la relativa normativa di dettaglio, eventualmente derogabile dal legislatore regionale. Così per quanto attiene, invece, l'esercizio delle competenze amministrative regionali va sempre più diffondendosi la previsione di poteri sostitutivi statali, quando essi non vengono direttamente esercitati al di fuori da ogni espressa attribuzione legislativa, sulla base dei presupposti più vari e generici (dall'esistenza di una urgenza a provvedere a quella dell'esistenza di un interesse di carattere generale da soddisfare), con l'avallo autorevole, anche in questi casi, della Corte costituzionale.

È evidente che il rafforzarsi di tendenze del tipo di quelle ora segnalate comporta un mutamento profondo nel modo di intendere l'autonomia regionale: non più quello di elemento di valorizzazione del pluralismo istituzionale attraverso la moltiplicazione dei centri di esercizio del potere pubblico, politicamente responsabili nei confronti della comunità locale alla cura dei cui interessi gli organi regionali sono direttamente e obbligatoriamente chiamati, sia pure nei limiti fissati dalla Costituzione, ma quello di momento solo eventuale di esercizio dell'azione dei pubblici poteri, eludibile, da parte degli organi centrali dello Stato, in presenza di presupposti vari, la cui esistenza e consistenza è di fatto rimessa a quegli stessi organi.

Di tutte le possibili letture del modello costituzionale questa appare certamente non solo la più lontana dalle intenzioni dei

costituenti ma quella che più di tutte rischia di produrre delle profonde alterazioni nel corretto funzionamento degli ordinari meccanismi di rappresentanza politica.

Ecco allora che, lungi dall'essersi esaurito, il dibattito relativo alla definizione del nostro modello di Stato regionale pare destinato a conoscere una nuova stagione, le cui avvisaglie già si colgono nell'avvio di un diffuso movimento diretto a riformare gli attuali statuti regionali (soprattutto per gli aspetti connessi alla forma di governo) e nelle proposte che sono state avanzate a livello nazionale per ridefinire, alla luce dell'esperienza più recente, la trama dei rapporti tra Stato e autonomie regionali. Non è facile prevedere oggi quale sarà l'approdo finale di quella che si presenta come una sorta di nuova fase costituente regionale, ma ciò che sin d'ora si può affermare è che se essa non avrà al centro, come obiettivo prioritario, quello di ristabilire un nesso chiaro ed inequivoco tra poteri di decisione e responsabilità, difficilmente riuscirà a far uscire il sistema delle autonomie regionali da quella crisi di identità che oggi esso attraversa.

Gennaio 1990

