

APPUNTI PER UNA CONCLUSIONE DEL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE IN ITALIA (1)

di Marco CAMMELLI (*)

1. L'analisi delle condizioni in cui versa il governo locale in Italia a vent'anni dalla attuazione delle Regioni può essere data per nota. Note, di conseguenza, sono le esigenze generali e specifiche sottolineate dalla esperienza.

Le proposte che seguono si concentrano sulla questione regionale, nella convinzione che questa rappresenti un passaggio chiave, ed obbligato, tanto nella riforma degli enti territoriali che nella definizione dell'intero sistema di rapporti centro/periferia.

Ne consegue, fin d'ora, una doppia indicazione da ritenere fondamentale:

— *a*) la sistemazione della Regione comporta una pluralità di interventi, tali da interessare *anche* segmenti del livello centrale e locale al cui interno si iscrive il livello regionale;

— *b*) poiché la rete dei rapporti centro/periferia è composta da diversi ingredienti, l'intervento non può limitarsi ad uno solo di essi: in particolare, data l'esperienza, non può escludere il terreno amministrativo (funzioni e organizzazione), il cui peso risulta determinante.

Detto questo, la regionalizzazione in Italia potrà dirsi utilmente perfezionata quando si riuscirà a fare della Regione un riconoscibile centro di imputazione di decisioni e di responsabilità per l'intero sistema locale (2).

Questo obiettivo è perseguibile con un'azione articolata mirante a modificare lo stato attuale delle cose lungo tre principali direttrici:

— *distinzione* di ambiti e di azioni (specie sul piano amministrativo) nei rapporti tra Regioni e livello centrale;

— *integrazione* (specie sul piano della programmazione, del-

(*) Docente di Diritto amministrativo nell'Università di Bologna .

l'alta amministrazione e del sistema finanziario) nei rapporti tra Regioni ed enti locali;

— *irrobustimento dell'assetto istituzionale della Regione*, con riferimento tanto alla sua forma di governo che ai suoi apparati amministrativi.

Pare tuttavia irrealistico, e velleitario, proporsi in tempi brevi il perseguimento contestuale di tutti e tre questi obiettivi. E, d'altra parte, senza una Regione più solida, tanto la distinzione (con il centro) quanto l'integrazione (con il sistema locale) rimarrebbero privi dell'indispensabile punto di riferimento.

Si impone, di conseguenza, la necessità di un processo graduale il cui primo passo è rappresentato dalla messa a punto di una più adeguata forma di governo regionale.

Se questo è l'obiettivo immediato, dobbiamo tuttavia sforzarci di delineare i criteri ispiratori di un riordino che dovrà estendersi anche ai primi due aspetti, indicandone le ipotesi principali destinate ad essere approfondite dai lavori della Costituente regionale.

2. Come vedremo nei punti successivi, l'obiettivo da perseguire è quello di rendere la Regione, nello stesso tempo, più visibile (v. separazione rispetto allo Stato) e più determinante nella vita del governo locale (integrazione con gli enti territoriali).

Una strategia del genere deve innanzitutto immaginare le modifiche necessarie per sostenere sul piano della legittimazione, e rendere credibile su quello operativo, un siffatto ruolo della Regione.

Ebbene, per raggiungere questi obiettivi dobbiamo muoverci contemporaneamente sia sul piano della *rappresentatività* (la Regione deve divenire la reale espressione della società regionale) sia su quello della *trasversalità* (la giustificazione di un ente politico a questo livello consiste nella sua capacità di assicurare una visione non settoriale dei problemi).

Solo muovendosi su queste linee (o almeno, pur senza condividere le stesse soluzioni, ponendosi questi interrogativi) sembra utile affrontare, oggi, la individuazione di una forma di governo regionale più adeguata alla moltitudine di problemi, spesso eterogenei, emersi dal primo ventennio di esperienza delle Regioni a statuto ordinario.

La forma di governo delle Regioni, in effetti, va oggi considerata insoddisfacente per più di un aspetto: confusione di ruoli tra Giunte e Consiglio; collegialità formale e ministerializzazione so-

stanziale dell'esecutivo, con il crescente rilievo — e la crescente irresponsabilità — dell'assessore; scarsa rappresentatività degli interessi generali o diffusi e forte dipendenza dei consiglieri dai sottosistemi provinciali.

Va dunque avviata un'azione di riforma che, per essere coerente rispetto agli obiettivi enunciati, dovrà incidere sui due elementi costitutivi dell'assetto regionale: lo statuto e il sistema elettorale.

— *statuto*. Non c'è dubbio che dal punto di vista della sistematica costituzionale (art. 123 Cost.) le forme di governo tra cui le Regioni possono scegliere siano molteplici, e che anche una certa valorizzazione della figura del Presidente possa essere condotta, pur senza realizzare la forma presidenziale (considerata, invece, esclusa dal terzo comma dell'art. 121 Cost.).

I problemi, semmai, nascono da altre disposizioni specifiche (in particolare i commi 3 e 5 dell'art. 122 Cost.) rispetto alle quali andrà verificata la possibilità di una interpretazione evolutiva o la necessità della revisione. Più in particolare:

— *Consiglio regionale*. Il nuovo statuto dovrebbe affermare, con il superamento di moduli consociativi, una netta divisione di compiti tra Giunta e Consiglio (leggi, atti di programmazione, accordi con altre Regioni) escludendo anche la prassi, assai diffusa, dei pareri delle commissioni consiliari su atti di amministrazione della Giunta.

Peraltro, questa rinnovata divisione di ruoli sarà poi ulteriormente facilitata dalle profonde innovazioni che indicheremo nei punti successivi, poiché la restituzione di un effettivo ruolo di governo sulle grandi scelte esclusivamente affidate alla Regione libererebbe il Consiglio dalla diffusa tentazione (impropria, ancorché comprensibile) di recuperare un proprio peso sul terreno della micro-decisione amministrativa.

Procedure modificate di elezione renderebbero poi il Consiglio più disponibile ad interpretare tanto le esigenze dei grandi interessi regionali quanto quelle degli interessi marginali, o soccombenti, o non sufficientemente aggregati.

Questo significa segnare sul piano dei fatti, e non solo su quello delle norme, una marcata differenza con l'esecutivo regionale, le cui responsabilità di governo nei diversi settori amministrativi lo rendono naturalmente più sensibile agli interessi, pubblici e privati, istituzionalizzati.

Riacquisterebbero un senso, in questa prospettiva, anche le procedure consiliari di consultazione (oggi per lo più ridotte,

quando vi si fa ricorso, a mero replay di negoziazioni già avvenute presso i singoli assessorati) e, probabilmente, anche gli istituti di democrazia diretta, il cui significato non sarebbe necessariamente di frontale contrapposizione all'istituzione regionale, ma piuttosto di canalizzazione degli interessi risultati soccombenti nella negoziazione dell'esecutivo.

Dunque, non contro ma oggettivamente a sostegno del nuovo ruolo del Consiglio regionale.

Non c'è ragione, invece, di aumentare il numero dei consiglieri sia perché il problema è semmai quello della loro selezione e di più adeguate strutture di supporto, sia per l'implicita (ed utile) funzione di innalzamento della soglia dei voti necessari per l'elezione, con la conseguente azione di filtro di liste improvvisate o di mera caratterizzazione localistica.

— *Giunta e presidente.* Qui il problema in parte consiste nella presa d'atto di fenomeni ormai irreversibili (come il rilievo assunto dalla figura del presidente o del singolo assessore), in parte invece sta nell'introdurre correttivi che restituiscano all'esecutivo un'azione collegiale ed integrata che, si è appena detto, rappresenta uno degli obiettivi di fondo dell'intera manovra.

In proposito, si tratta oggi di rovesciare i criteri adottati dagli statuti nel 1970: allora ci preoccupò di negare *sul piano formale* ogni autonomo rilievo esterno degli assessori e, per quanto possibile, anche del presidente della Giunta, senza poi preoccuparsi di mettere a punto una garanzia di sostanziale collegialità dell'esecutivo; oggi questo rilievo al Presidente ed ai singoli assessori può essere formalmente accordato, a condizione che sia assicurata una *effettiva compattezza* dell'azione dell'esecutivo.

Questo carattere, e in definitiva l'unitarietà di indirizzo e l'integrazione dell'azione amministrativa, sono nelle mani del presidente, il cui ruolo sarà valorizzato in parte da scelte operate dal centro coerenti con questo obiettivo (conferenza Stato/Regioni, valorizzazione Presidenza Consiglio dei ministri rispetto ai singoli dicasteri, legge sul procedimento amministrativo), in parte da quanto disposto in materia di elezione e formazione dell'esecutivo dallo statuto e dal sistema elettorale.

Senza ora affrontare la relazione tra l'uno e l'altro, né gli aspetti di compatibilità con gli artt. 121 e 122 Cost., è fuori di dubbio che il risultato desiderato sarebbe raggiunto affermando la

diretta dipendenza dell'assessore rispetto al presidente e dunque praticando una delle seguenti soluzioni, in ordine crescente:

- o riservandogliene la scelta (tra i consiglieri) dopo la propria elezione da parte dell'assemblea;

- o riservandogliene la scelta (sempre tra i consiglieri) dopo la propria elezione diretta da parte dell'elettorato;

- o stabilendo una incompatibilità tra la figura di consigliere e quella di assessore (il che, trattandosi di personale esterno alla competizione elettorale, dovrebbe accentuare ulteriormente il ruolo del presidente a risolvere, nel contempo, il problema della scarsità del personale politico regionale senza aumento del numero dei consiglieri).

- sistema elettorale. Anche qui le possibilità vanno da un minimo ad un massimo (con tutte le figure miste che possono nascere dalla loro combinazione). In particolare si possono immaginare:

- modifiche al sistema di votazione (abolizione della preferenza; indicazione in negativo delle candidature meno apprezzate);

- modifiche alla delimitazione territoriale del collegio, superando quelli su base provinciale a favore di un collegio unico regionale;

- elezione diretta del presidente della Regione.

Da notare che questa volta, almeno per le prime tre ipotesi, non si pongono problemi di costituzionalità.

Dati gli obiettivi che qui si sono indicati, non pare dubbio che la elezione diretta del presidente possa rappresentare la via più diretta per soddisfare le esigenze fin qui indicate: diretta legittimazione dell'esecutivo, e distinzione più netta con il ruolo della assemblea; rafforzamento del presidente, e del suo ruolo di coordinamento unitario dell'operato degli assessori; bilanciamento della forza dei sottosistemi locali e provinciali con una opzione esercitata, senza intermediazioni, su scala regionale.

Detto questo, la scelta va allora effettuata tra due gruppi di opzioni:

- o si opta per una scelta di più contenuto mutamento, anche se non necessariamente di basso profilo (collegio su base regionale, proporzionale per liste, elezione da parte dell'assemblea del presidente che sceglierà i consiglieri all'interno del Consiglio ma con una clausola di incompatibilità, per cui gli assessori dovranno rinunciare al seggio in Consiglio), lasciando immutato il resto,

- oppure si pratica la strada del massimo della innovazione,

con colleghi uninominali i cui ingredienti localistici siano bilanciati dalla elezione diretta del presidente (e scelta esterna degli assessori).

La selezione di una nuova classe politica regionale deve essere accompagnata dalla formazione di una *dirigenza amministrativa* e da un *assetto organizzativo regionale* all'altezza del ruolo di Regione qui delineato.

Per raggiungere questo risultato le correzioni da effettuare sono almeno tante quante le responsabilità che hanno condotto alla insoddisfacente situazione attuale.

Ma è certo che alle manchevolezze locali vanno aggiunte quelle delle autorità centrali che in fase di controllo hanno più badato a riproporre i modelli tradizionali della amministrazione statale che a sostenere le novità, peraltro limitare, tentate dalle Regioni.

Determinanti, in ogni caso, sono state le pressioni verso una piatta uniformità veicolate dagli accordi contrattuali del pubblico impiego per gli enti locali nel cui comparto è stato inserito, con un errore imperdonabile tanto sul piano dei principi che su quello della strategia qui delineata, anche il personale regionale.

3. L'originaria separazione immaginata dal costituente tra i diversi livelli istituzionali è stata sostituita da una realtà fatta, insieme, di sovrapposizioni e di aree abbandonate a se stesse.

In questo contesto, il tentativo di definire le forme di cooperazione produce effetti confusi perché mancano i presupposti della collaborazione (la separazione di ambiti) oltre che l'autorità abilitata a definirla, così che le ricadute concrete si traducono in una indeterminatezza di competenze, di ruoli e di responsabilità.

Il modo per uscirne è invece quello di un rapporto Stato/Regioni ispirato al principio che nelle aree affidate al sistema del governo locale (servizi sociali, attività produttive ivi compresa la piccola e media industria, territorio) lo Stato finisce là dove comincia l'azione delle Regioni e degli enti minori.

Anche su questo terreno, va delineata una strategia graduale nei suoi tempi ma esplicita e definita nelle sue finalità.

a) *La prima fase*, da avviare immediatamente, dovrà attuare una più adeguata ripartizione di funzioni tra livelli centrali e regionali accorpandole in complessi organici più moderni ed aggiornati di quelli tracciati del D.P.R. 616/1977 e provvedendo, contestualmente, al riordino della legislazione sostanziale.

Il principio ispiratore di questo riordino dovrà essere quello del pieno riconoscimento alla Regione del governo amministrativo delle materie che le sono affidate.

Più in particolare, si dovrà mettere mano ai seguenti interventi, ripartiti secondo le grandi aree di competenza del governo locale (3):

— servizi culturali, sanitari e sociali:

riforma della legge 833/1978; la legge organica sulla assistenza; sulla cooperazione sociale (sminuzzata in micro-interventi: credito, salvaguardia livelli occupazionali, imprenditoria giovanile); sulla immigrazione/emigrazione (mancante); sulla protezione civile; sulla tutela dei beni ambientali, dei beni culturali e sulle attività di prosa, musicali e cinematografiche;

— attività produttive:

è forse il settore che più ha saputo darsi una sua fisionomia adeguandosi alle trasformazioni avvenute: ridotta la parte agricoltura (il livello regionale è poco più che esecutivo della CEE: al più, servizi di supporto e interventi per cause di calamità); fatta la riforma dell'artigianato ('85), ma si aspetta quella del commerciante; fatta quella del turismo ('83); resta da dare un ruolo sistematico alla Regione in materia di energia (energie rinnovabili, risparmio energetico, localizzazione impianti) e da considerare il ruolo crescente di attività di servizio dallo statuto incerto (oltre al credito ricerca, gestione dell'informazione, istruzione professionale). In ogni caso, anche i provvedimenti concernenti la piccola e media industria dovranno formare oggetto di trasferimento alle Regioni;

— territorio:

è il settore più squassato e dominato da una grande incertezza: lenta approvazione (tra polemiche e dubbi non disinteressati) dei piani paesistici, 431/85; effetti traumatici (in sé e per il messaggio lanciato) dalla applicazione della legge 47/85, condono edilizio; significative pronunce della Corte costituzionale (specie in materia di ambiente ed urbanistica); lento svuotamento ministero LL.PP.; necessità di riordino (anche della distribuzione) delle competenze urbanistiche tra Comuni e Province.

Forse per quanto riguarda l'ambiente l'immagine è più nitida ma, contrariamente alle linee generali sopra sviluppate, ritorna una consistente quota di gestione diretta dal centro (e le Regioni sono giocate come «filtro» degli enti locali davanti al centro: istituzione ministero ambiente (leggi 86 e 87), rifiuti urbani (441/87) e indu-

striali (475/88), difesa del suolo e istituzione delle autorità di bacino (183/89);

— risorse finanziarie:

una autonomia effettiva delle Regioni non è credibile senza mettere mano, in profondità, al sistema della finanza regionale e locale, oggi integralmente affidato a trasferimenti dal centro per di più accompagnati da vincoli che, è stato calcolato, si estendono a più dei 4/5 delle risorse complessivamente a disposizione dei livelli periferici.

La questione dovrà costituire oggetto di un apposito provvedimento organico, ma fin da ora va detto che la strada scelta negli ultimi anni, quella delle basi aggiuntive di imponibile riconosciute alle autorità locali, non è ulteriormente praticabile perché la pressione fiscale complessiva sui cittadini non ammette ulteriori insprimenti.

Le autorità centrali dovranno imboccare un cammino diverso, quello cioè del trasferimento dei cespiti e dunque della vera e propria devoluzione al sistema locale di tributi quali l'ILOR (che, infatti, all'origine era stato pensato proprio con questa vocazione) e una imposta legata alla tassazione della proprietà immobiliare.

b) L'auspicata separazione sul piano della gestione tra livello centrale e Regioni comporta che lo Stato soddisfi le esigenze di unità del sistema in altro modo, *concependo come nuove e decisive leve di governo del sistema delle autonomie* (da utilizzare, dunque, di conseguenza):

— l'assetto istituzionale centrale (legge n. 400/88, riordino ministeri, riordino Conferenza Stato/Regioni e riordino comitati interministeriali, contrattazione nel pubblico impiego, procedimento amministrativo, ecc.);

— la definizione delle regole del gioco in materia di:

delegificazione (la legge 86/89, sulla attuazione degli obblighi comunitari, prevede alcune ipotesi di diretta incidenza del regolamento statale sulla legislazione regionale);

di snellimento di procedure e di soluzioni non estemporanee al problema dei rimedi all'inerzia (un capitolo che in parte va ricondotto ad unità, per evitare gli effetti devastanti della soluzione caso per caso, perlopiù non operativa, in parte va integrato ammettendo supplenze anche dal basso, invece che solo dall'alto, e dai privati, invece che solo da e fra autorità pubbliche: vedi la mancata presentazione al centro o alle Regioni di progetti regionali o locali

alla cui approvazione siano legati trasferimenti finanziari o altre forme di investimento: perché non ammettere la presentazione da parte di imprenditori, associazioni professionali, o altro?);

di rapporti pubblico/privato, e in particolare di affidamento ai privati di servizi fino ad ora erogati direttamente dalle amministrazioni pubbliche.

In proposito, non vi è ragione né di esorcizzare tali soluzioni né di farne elemento risolutore di ogni problema.

Chiarito infatti che non debbono essere utilizzate come alibi, per sostenere (o comunque presupporre) la non riformabilità del sistema pubblico, che verrebbe così abbandonato alla sua inefficienza, non v'è motivo per escluderle a priori quando si mostrino possibili e convenienti.

Si tratterà semmai di stabilire, come hanno fatto altri paesi a lunga esperienza di governo socialista come quelli scandinavi, se vi siano settori che per la loro delicatezza vanno esclusi e quali debbano essere i criteri ispiratori di simili rapporti: le regole nella scelta dell'interlocutore privato, le regole della coabitazione pubblico/privato nelle società miste, le ipotesi e le forme delle dismissioni, ecc.).

In ogni caso, non è accettabile che le amministrazioni locali, dinnanzi ad una gestione di servizi scarsamente remunerativa o addirittura in perdita, non possano scegliere altre modalità di gestione più efficienti ed efficaci a parità di livello delle prestazioni erogate;

c) il perseguimento di obiettivi quali quelli appena accennati sarebbe comunque compromesso se non fosse accompagnato da *contestuali interventi di sostegno*, quali in particolare:

— la drastica riduzione dei controlli amministrativi che, invece di garantire la correttezza dell'azione regionale e locale, hanno in pratica veicolato le esigenze meno nobili delle alte burocrazie amministrative o delle fazioni partitiche, in ogni caso introducendo nel sistema gli elementi della più ossessiva e capillare uniformità.

Le soluzioni adottate in materia dalla esperienza francese (ove il controllo della legalità è affidato alle sole sedi giurisdizionali), e da noi qualche recente esempio di diritto positivo (art. 6 legge 168/1989), fanno di questa una strada percorribile e forse doverosa, se si vuole evitare il paradosso di enti regionali e locali meno autonomi degli atenei universitari.

Salvo le decisioni più rilevanti, e tali da travolgere in caso di

illegittimità anche l'intero arco delle attività successive, le Regioni dovranno di norma rispondere dopo, e davanti al giudice, della correttezza giuridica dei propri atti che potranno rendere immediatamente operativi ma della cui conformità alla legge dovranno assumersi piena e diretta responsabilità;

– l'abbandono della legislazione speciale, che ha prodotto gravi alterazioni in tutto il territorio nazionale (specie nel mezzogiorno) e che, pur formalmente adottata dal centro, sovente è negoziata con le (e sollecitata dalle) autorità locali, pronte a barattare il trasferimento di (modeste) risorse finanziarie extra con l'abdicazione di importanti quote della propria autonomia;

– l'adozione di un criterio per l'intervento straordinario decisamente ispirato al principio che l'intervento centrale debba essere aggiuntivo e praticato mediante procedure speciali per il solo caso delle grandi opere di interesse nazionale, mentre tutto il restante arco di azioni conserverà un carattere aggiuntivo rispetto a quello affidato al sistema regionale e locale.

d) in una seconda fase, a medio/lungo periodo, si può pensare anche ad una ipotesi più radicale: quella, ad esempio, ispirata al modello vigente nei rapporti tra stato federale e lander nella RFT (legislazione al centro, più integrazioni e modificazioni regionali; competenza esclusiva del Lander sul piano amministrativo).

Con le precisazioni che si diranno per le regioni del mezzogiorno, il criterio anzidetto comporta una ristrutturazione delle modalità di finanziamento (fondi statali corrispondenti alle grandi aree di intervento + grants condizionati al reperimento di ulteriori risorse proprie, secondo il modello prevalente in quelli CEE), di amministrazione (divieto di ogni atto di gestione diretta, integrale soppressione degli apparati ministeriali operanti in materia e loro trasferimento per delega, con relative funzioni, alle Regioni, riconosciute enti a fini generali), e di legislazione (competenza generale della legge statale, con Camera delle Regioni, più potestà integrativa/modificativa regionale).

Spetterebbe alle Regioni, tramite accordi reciproci, anche tutto l'intervento su scala interregionale.

La negoziazione centrale riguardante la legislazione (comprensiva anche degli atti di indirizzo e coordinamento, che in questa ipotesi non potrebbero assumere altra veste che quella legislativa) dovrebbe avvenire nel Parlamento con il Senato delle Regioni, mentre quella attinente ai rapporti con la Cee, alla programma-

zione generale e di settore, e alla modalità di ripartizione dei fondi sarebbe riservata alla (già riformata) Conferenza Stato-Regioni, operante presso la Presidenza del Consiglio.

4. Su questo versante c'è da fare un'operazione di segno quasi opposto a quello indicato nelle relazioni con il centro, ed è certo che la legge di riforma della amministrazione locale rappresenta oggi il terreno decisivo per la realizzazione di questo obiettivo.

Il testo elaborato dalla Camera dei deputati su questo punto appare carente, e dovrebbe perciò essere profondamente ripensato dal Senato.

La Regione deve divenire, per gli enti locali, il passaggio obbligato nelle relazioni da e per il centro, sia per quanto attiene il finanziamento, sia sul terreno della programmazione socio-economica, della pianificazione territoriale e delle scelte strategiche nelle politiche di settore.

Questa latitudine di poteri, che comprende anche parte della materia ordinamentale, consentirà di definire l'assetto delle competenze dei diversi livelli istituzionali sottostanti modellandolo in funzione delle diverse caratteristiche socio-economiche e territoriali di ciascun sottosistema locale ed adeguandolo al variare dell'evoluzione propria di ciascun ambito settoriale di intervento.

Ad esempio: è ben visibile la tendenza generalizzata delle sedi di pianificazione territoriale ad assorbire quote crescenti delle decisioni in materia urbanistica. In senso inverso, non esiste una dimensione regionale dei trasporti, e la loro gestione è infatti usualmente decentrata a livello provinciale o di bacino di traffico.

Su questi punti non può esservi una scelta uniforme nazionale (tanto alle Regioni, tanto alle Province, tanto ai Comuni, ecc.), ma va riconosciuta alle Regioni la facoltà di operare, tra i diversi livelli istituzionali, gli «scorrimenti» che si rendessero necessari in base al contesto in cui operano.

Naturalmente, un quadro del genere è pensabile solo se bilanciato: *a*) da una definizione di limiti (ma, meglio ancora, di procedure) operato dal centro; *b*) da una esplicita negoziazione a livello regionale con gli enti territoriali e gli interessi coinvolti (consulte, ecc.); *c*) da un robusto rafforzamento della Regione tale da legittimare sul piano politico-istituzionale, e rendere credibile su quello operativo, un simile ruolo.

Ma di questo, già si è detto nei punti precedenti.

5. Mettere mano a questi processi è cosa ardua: le vicende della prima e seconda regionalizzazione ('70 e '77) sono sufficienti a mostrare le difficoltà a tenere le redini del processo di regionalizzazione e, insieme, la capacità di resistenza delle posizioni contrarie.

Ci si può chiedere che cosa autorizzi oggi ad essere più ottimisti.

Le difficoltà tradizionali, infatti, sono ancora tutte presenti (scarsa sensibilità, talvolta al limite dell'insofferenza, del centro; decisa opposizione della burocrazia ministeriale; effetti uniformanti dell'azione sindacale nel pubblico impiego; fiera resistenza da parte degli amministratori locali a qualsiasi ipotesi di ruolo regionale che diminuisca la propria libertà di azione).

Pure, a sostegno delle azioni qui immaginate possiamo registrare almeno tre novità significative:

— la lettura, per questo aspetto, che viene data della scadenza comunitaria del 1992 è dell'aprirsi di una ampia e diretta concorrenza tra aree regionali, ove determinanti saranno le condizioni tanto delle imprese che delle autorità pubbliche locali cui in tutta Europa è affidato il governo di risorse divenute ormai cruciali (ambiente, urbanistica, trasporti, formazione professionali) anche per lo sviluppo economico.

Proprio per queste ragioni, dopo decenni di totale disinteresse, la Confindustria ha di recente (Torino '89) affermato che la definitiva messa a punto delle Regioni rappresenta un obiettivo di prima grandezza nelle strategie imprenditoriali;

— si fa più diffusa la preoccupazione, tra i partiti di carattere nazionale, del diffondersi di liste locali e dunque la disponibilità a riconoscere un grado maggiore di autodeterminazione alle istituzioni regionali per spuntare (almeno in parte) una delle più diffuse parole d'ordine lanciate dal neo-localismo, quello della piena autonomia dal centro (4).

Questo ritorno di attenzione non va sottovalutato, anche se (essendo limitato a queste ragioni) può darsi sia destinato a non durare più dei pochi mesi che ci separarono dalle elezioni amministrative della primavera '90;

— il dibattito parlamentare sulla riforma dell'autonomie locali comporta più di un riflesso sulla questione regionale, e può avere su quest'ultima qualche effetto di trascinamento.

Come si vede, si tratta di elementi eterogenei: ma la ripresa del

localismo e la saldatura autorità locali/sistema produttivo sono invece destinati a durare.

La cosa merita attenzione. Infatti, mentre tutta la costruzione del costituente reggeva sul presupposto della necessità di contenere le spinte tumultuose provenienti dalla periferia verso il centro nazionale, la concreta attuazione dell'ordinamento regionale negli ultimi '70 ha conosciuto dinamiche del tutto opposte (dal centro alla periferia).

Questo è bene espresso dal dato istituzionale: la preoccupazione maggiore del costituente erano i conflitti centro/periferia (il titolo V Cost. è essenzialmente una procedura per la soluzione di conflitti dovuti all'azione regionale che si trattava di «contenere»): la preoccupazione del primo ventennio di Regioni è stata quella, opposta, di come porre rimedio alle inerzie regionali che bloccavano l'attuazione in sede locale di politiche nazionali.

Ora, se sono reali e duraturi gli elementi prima richiamati, è possibile che ci aspetti una inversione di tendenza (di intensità da verificare), nel senso cioè dell'attivarsi di alcuni processi centrifughi.

Ne potrebbe derivare un ulteriore spiazzamento della veste istituzionale regionale (che solo di recente, e parzialmente, si è adattata — con gli istituti della leale cooperazione — alle esigenze collaborative di un processo decisionale esclusivamente discendente): una ragione in più per mettere mano alla sistemazione definitiva del livello regionale.

6. Percorrere la strada che si è delineata comporta il superamento di molti problemi. Alcuni sono pregiudiziali e vanno almeno accennati:

— per quanto riguarda i problemi di costituzionalità: per la forma di governo, libera scelta affidata allo statuto; per il sistema elettorale, si potrebbe pensare ad un arco di innovazioni delineate dalla legge statale tra cui la singola Regione potrà scegliere (anche per soddisfare la riserva di legge statale in materia elettorale, che sembra effettivamente sussistere);

— adattamento mezzogiorno. Il modello di piena separazione gestionale (lo Stato finisce quando comincia la Regione), non pare applicabile a parte delle aree meridionali (in particolare: Sicilia, Calabria, Campania), dove è invece necessario pensare a robuste sedi miste (Stato/Regioni/enti locali) per il coordinamento dell'azione reciproca, per la lotta alla criminalità organizzata (che è

sempre più legata all'amministrazione), per l'intervento sostitutivo in caso di inerzia.

Il modo di farvi fronte potrebbe essere quello di disegnare una veste istituzionale *ad hoc*, come si è cercato di precisare in altra sede, ispirata a criteri generali ed ordinari (non settoriali ed episodici) di collaborazione Stato/governo locale.

Trovare le ragioni attuali della autonomia speciale mi appare la via maestra per uscire dal groviglio degli interventi speciali e, contemporaneamente, per non abbandonare a se stesso il tessuto «ordinario» delle istituzioni del governo locale.

Gennaio 1990

(1) Le considerazioni svolte nel testo intendono integrare, chiarendo soprattutto i punti da tenere come riferimento in una prospettiva di definitiva sistemazione della «questione regionale», l'intervento effettuato il 26 settembre 1989 nel corso dell'indagine conoscitiva sulle forme di governo regionale promossa dalla commissione parlamentare per le questioni regionali.

(2) Attualmente non è, o non è che marginalmente riconoscibile, punto di riferimento di decisioni e neppure di responsabilità, non esiste un «sistema» locale e ne è anzi contestata (in particolare dagli enti locali, cui si potrebbe aggiungere l'amministrazione periferica dello Stato) la semplice prospettiva.

(3) L'elenco non va preso come la consueta geremiade regionalista. Più semplicemente:

- sono tutti settori determinanti per il governo locale;
- la mancanza di interventi organici dal centro immette nel circuito locale elementi di endemica ingovernabilità;
- sono tutti settori «sotto riforma», ma ognuno prospetta una propria filosofia di ruolo regionale e di relazioni centro periferia: la loro ispirazione, su questo terreno, andrebbe ricondotta ad unità.

(4) I dati disponibili sull'aumento delle liste locali sembrano in realtà dare una dimensione più modesta al fenomeno, almeno a livello regionale. Se è considerevole infatti l'aumento del «localismo» dal lato dell'offerta, dato che dal '70 all'85 le liste presentate nelle 15 regioni a statuto ordinario sono passate da 142 a 189 (33% in più), più modesta è la risposta dell'elettorato.

Infatti:

Valori medi nelle 15 regioni a statuto ordinario (*)

liste locali	75	80	85
liste presentate	8.5	10.2	12.6
liste senza seggi	1.5	2.9	4.6
liste con seggi	7.0	7.3	8.0

(*) Da Rapporto sulle regioni, Cinsedo, dicembre 1989.