

NOTE STORICHE
IN TEMA DI AUTONOMIE REGIONALI E LOCALI

GIUSEPPE VOLPE *

L'Italia pre-unitaria appariva il terreno ideale per la formazione di uno Stato federale.

Alla vigilia della II guerra di indipendenza (aprile 1859) quella “espressione geografica” denominata Italia – secondo il cancelliere austriaco Metternich – comprendeva sette Stati a regime monarchico e la piccola repubblica di San Marino. Il Trentino e il Sud Tirolo erano parti integranti del regno Austriaco; la Venezia Giulia era provincia illirica dell'Impero asburgico.

La cultura istituzionale della dirigenza politica liberale e piemontese era prevalentemente autonomista e favorevole all'autogoverno delle popolazioni locali.

Cavour aveva una visione “aziendalista” delle autonomie locali, alle quali assegnava soprattutto funzioni di “intrapresa” e di sviluppo economici.

Questo non era l'unico modello autonomistico teorizzato dagli esponenti politici della Destra storica.

Minghetti si proclamava nei suoi scritti un grande estimatore del *self government* inglese, sia pure mostrandone una visione deformata. L'autogoverno delle classi nobiliari inglesi costituiva un vagheggiamento soprattutto dei liberali conservatori; sul tema tornerò più avanti.

Bettino Ricasoli, il “barone di ferro”, non solo per il suo carattere, ma anche per la passione per le armature (negli ultimi anni della sua vita spesso

* *Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa*

si rinchiudeva in esse rischiando di morire soffocato), era fermo sostenitore dell'autonomia "granducale" della Toscana. In questa regione il plebiscito del 1860 espresse quasi 15.000 voti a favore del regno separato e contro l'annessione su 534.000 votanti (e 386.000 per l'annessione), oltre a 5.000 schede bianche o nulle.

Fu l'unica regione in cui il separatismo si fece sentire rispetto alle plebiscitarie annessioni alla monarchia costituzionale di re Vittorio. Il "granducato" per molti versi era più moderno rispetto all'organizzazione e alla mentalità politiche del Piemonte. Un esempio di tale superiore modernità, che aprirà successivamente seri problemi, è la questione della pena di morte, in Toscana già abolita dal 1786, ma ancora in vigore nel regno sabauda.

Quando il barone Ricasoli si convertì allo stato accentratore e unitario, la conversione fu addirittura definita "miracolosa" sui giornali dell'epoca.

La classe dirigente, la destra liberale, aveva una cultura che facilmente si sarebbe orientata in senso favorevole alla valorizzazione delle peculiarità delle varie zone d'Italia.

Il 13 marzo 1861, addirittura qualche giorno prima della proclamazione del regno d'Italia, il deputato bolognese Minghetti presenta quattro disegni di legge sulle autonomie locali in cui si delinea una forte valorizzazione dei comuni e delle province e anche la previsione delle regioni. Questi disegni di legge vengono però, il 9 maggio 1861, nel giro di poco tempo, bocciati in sede di commissione parlamentare dalla Camera dei deputati e il governo si limita a prendere atto della bocciatura. Non arrivano nemmeno all'Aula.

Nel frattempo Minghetti era divenuto ministro dell'interno, ma accettò il ritiro dei suoi progetti. Essi prevedevano un notevole decentramento non solo amministrativo, ma anche legislativo, e tendevano ad eliminare il sistema centralizzato piemontese, affidando ampi poteri agli enti locali.

Quali erano le caratteristiche di questi disegni? Sono due essenzialmente e sono importanti, perché le ritroveremo successivamente. Primo: si sceglieva la definizione delle autonomie per materie e per competenze. È il criterio delle materie e delle competenze, che non ci abbandonerà più nella creazione delle autonomie locali. Infatti, alle regioni veniva affidato il potere amministrativo, ma anche quello legislativo, con relativa autonomia finanziaria, in alcune importanti materie, quali i lavori pubblici, l'istruzione superiore, la sanità, l'agricoltura e le opere pie. In particolare era importante quest'ultima materia, le opere pie, che equivalevano all'assistenza sanitaria ospedaliera di oggi. Perché era nelle opere pie che si concentrava quel poco o quel tanto di assistenza sanitaria che c'era, soprattutto nel Nord.

Per le province e per i comuni erano previste da questi disegni di legge

competenze amministrative, ma, e soprattutto, era rilevante che per eleggere le assemblee comunali e provinciali, il diritto di voto era molto ampio, come non lo sarà mai più nella storia d'Italia, fino alla riforma Giolitti del 1912, quella del cosiddetto suffragio universale maschile. Il diritto di voto amministrativo viene esteso a tutti i cittadini iscritti da sei mesi nei ruoli delle imposte dirette, indipendentemente dall'ammontare dell'imposta e senza escludere gli analfabeti. Gli analfabeti allora in Italia erano circa il 75%, come media nazionale, un po' meno nelle regioni del nord, tra l'80 e il 90% nelle regioni del sud. Non escludere gli analfabeti dal voto amministrativo era un'apertura molto forte della classe liberale. I sindaci, che erano allora e rimarranno, vista la caduta dei progetti, di nomina regia, diventavano elettivi all'interno del consiglio comunale, così come i presidenti delle deputazioni provinciali, all'interno di quello provinciale. Allo Stato rimaneva quella che oggi chiamiamo la potestà esclusiva in materia di politica estera e di grandi servizi di utilità nazionale, come la difesa, le ferrovie, le poste, i telegrafi, i porti e i poteri di vigilanza e di controllo sull'attività e gli organi degli enti locali. Tutto era impostato su una divisione di competenze fra stato ed enti locali, elenchi di competenze, sia pure meno vasti di quelli odierni.

L'altro elemento importante era che le regioni non erano identificate. Esse si sarebbero costituite come "consorzi spontanei di province", cioè la dimensione dell'ente territoriale regione sarebbe nata dall'iniziativa consorziale, dall'organizzazione consorziale delle province. Da una parte c'era una artificiale identificazione delle competenze, di distribuzione delle competenze, dall'altra parte si riconosceva che l'ente regionale non c'era (e non c'è stato mai) nella realtà territoriale italiana.

L'elenco di regioni che abbiamo oggi, e che stabilì l'Assemblea costituente, era completamente artificiale; era ricavato semplicemente dagli annuari statistici che, già qualche anno prima dell'unità d'Italia venivano compilati e aggiornati da Cesare Correnti. L'Italia era divisa nei diversi settori produttivi, una sorta di distretti artigianali, industriali, agricoli. Correnti e i suoi annuari statistici avevano diviso l'Italia dal punto di vista economico, produttivo, per zone omogenee. Queste statistiche funzionavano secondo tali aggregati, che poi sono diventati le regioni dell'Assemblea costituente. Mentre i comuni e in parte le province rappresentavano una tradizione consolidata di organizzazione del territorio locale, non lo erano, invece, le regioni. Lo dimostra proprio la circostanza che nei disegni Minghetti le regioni sono, come dire, eventuali, potranno nascere dalla esigenza concreta delle province di riunirsi in consorzi regionali.

Ecco i due elementi che caratterizzavano questi disegni di legge, bocciati

in sede parlamentare e presto ritirati. Si optò, piuttosto, per la scelta dello Stato accentrato, che escludeva dalla propria organizzazione ogni forma di autonomia o di decentramento locale o funzionale, una rigida applicazione del modello francese o napoleonico.

Perché questa improvvisa conversione culturale e istituzionale?

Per due motivi che ormai sono accertati in sede storiografica. Una era la questione territoriale. I piemontesi, si accorgono ben presto che il territorio non era affatto unito. La questione del brigantaggio meridionale scoppia proprio in quei mesi, è una questione che impegnerà 150.000 soldati dell'esercito piemontese, una atroce guerra civile, la prima guerra civile d'Italia che durerà complessivamente 10 anni. Era molto pericoloso quindi parlare di riconoscimento delle autonomie sovra provinciali, era facile che venissero identificate con gli ex stati pre-unitari, con tutto quello che poteva venir fuori soprattutto nel sud d'Italia. Quindi, prima il brigantaggio, questa guerra civile che i piemontesi non si aspettavano e non seppero affrontare.

La seconda questione era che lo Stato aveva un grande nemico interno che non lo riconosceva, che sosteneva che la vera nazione stava da un'altra parte, non era rappresentata dai Savoia usurpatori, ma dalla Chiesa cattolica che, peraltro, ospitava il borbonico Francesco II, e contribuiva ad alimentare l'insurrezione nel sud d'Italia. Come noto, la Chiesa riconoscerà lo Stato italiano soltanto nel 1929, continuando ad affermare che esso era uno Stato di usurpatori, e che la vera nazione, il vero Stato era quello cattolico.

La presenza di questi due formidabili elementi avversi chiuse ben presto ogni discorso autonomistico, che pure era consono alla formazione culturale della Destra storica. Però dal progetto Minghetti ci vengono importanti indicazioni. Teniamo presenti questi due aspetti: l'organizzazione per materie e la previsione dei consorzi di province come elementi formativi di autonomie sovra provinciali e quindi regionali.

Un altro momento significativo si presenta trent'anni dopo, nel 1891, con il governo del di Rudini. Siamo nel periodo della cosiddetta "dittatura crispina": Crispi, dal 1887 fino al disastro di Adua nel 1896, è quasi sempre il protagonista della vita politica italiana, prima come ministro dell'interno, poi alla morte di Depretis come primo ministro. Però ne combina tante che in certi momenti ci sono intervalli al suo governo. Uno di questi intervalli è il governo del di Rudini, un vecchio notabile conservatore di origine siciliana, appartenuto alla Destra storica, ma che più di una volta aveva cambiato parte, insomma un notabile dell'epoca. Nel 1891 di Rudini presenta un progetto di organizzazione delle autonomie locali, anche con la previsione di regioni, che è passato alla storia come il "decentramento conservatore".

In realtà per quanto riguarda le regioni, di Rudinì presentò un progetto che prevedeva l'istituzione di "circoli di provincia", cioè le province avrebbero potuto formare dei circoli, quindi organismi sovra provinciali, aventi a capo un governatore dotato sostanzialmente di poteri rappresentativi. Nell'ambito dei circoli di provincia era prevista la creazione di consorzi obbligatori e permanenti per la gestione a livello comunale e provinciale di determinate attività pubbliche.

I circoli di provincia richiamavano l'idea di Minghetti, che le regioni nascessero da associazioni consorziali delle province. La previsione di questi consorzi obbligatori e permanenti per la gestione delle funzioni che normalmente spettavano a province e a comuni era però piuttosto farraginoso. L'idea dei circoli delle province trovò una modesta attuazione mediante l'istituzione con regio decreto del 5 aprile 1896 del commissario civile per la Sicilia, una sorta di nuovo ministro senza portafoglio, in carica temporaneamente per un anno, a cui venivano in sostanza assegnati tutti i poteri amministrativi che esercitavano i prefetti crispini nell'isola. Quindi un governatore, un commissario civile della Sicilia. L'esperimento durò un anno. Nella commutazione in legge del decreto (il decreto legge non esiste nello Statuto albertino, però il governo faceva dei decreti, poi questi decreti si commutavano o si tramutavano in leggi, ma il quando e il come era aleatorio) si ebbe l'ultimo dibattito parlamentare del periodo del regno sull'eventuale scelta di un ordinamento regionale per tutta l'Italia. E anche stavolta ci fu la netta avversione a qualsiasi esperimento regionale, anche per la contrarietà alla politica del di Rudinì, alle sue strane idee autonomistiche.

In sostanza, di Rudinì mirava ad affidare l'amministrazione a funzionari onorari, scelti fra i contribuenti più ricchi e ad introdurre un voto plurimo, ad esclusivo favore dei ceti più abbienti e più istruiti. Il disegno era quello di sottrarre le amministrazioni locali al potere dei prefetti statali, tutti in mano a Crispi, per consegnarle alle oligarchie dei notabili, specie nel sud, ai proprietari latifondisti, la classe di cui egli faceva parte. Si richiamava al già citato sistema inglese del *self government*, alle funzioni storiche assolute dalla nobiltà terriera: tra l'altro, questo mito dell'autogoverno, quando si afferma in Italia, nella seconda metà dell'Ottocento, in Inghilterra era già declinato, quasi non esisteva più. Era una funzione storica che la nobiltà terriera inglese aveva esercitato all'incirca fino ai primi decenni dell'Ottocento. Certo quelle funzioni pubbliche, quelle capacità organizzative, quelle capacità di formazione civica, di senso civico, che aveva avuto la nobiltà terriera inglese, non si potevano ritrovare nella nobiltà siciliana, di cui Tomasi di Lampedusa ci ha dato il ritratto migliore.

Le idee del di Rudinì erano anacronistiche e i suoi progetti trascinarono a fondo anche un serio dibattito sull'autonomia locale.

In realtà il segno sull'autonomia locale lo lasciò la riforma sull'autonomia comunale varata da Crispi nel 1888, riforma della legge del 1865, che riguardava ovviamente soltanto comuni e province. Crispi alzava il tasso di democraticità delle assemblee locali, prevedendo l'elezione dei sindaci dei comuni capoluogo di provincia e di quelli con più di 10.000 abitanti. Successivamente l'elezione dei sindaci fu estesa a tutti i comuni, sostituendo il precedente sistema in cui i sindaci erano nominati dai prefetti.

Crispi crea contemporaneamente le Giunte provinciali amministrative (Gpa) che, come organismi di controllo, avevano l'ultima parola, prendevano tutte le decisioni definitive in materia. Un controllo così pervasivo, così puntuale e con sanzioni così forti, con controlli sugli organi e sugli atti, lo crea proprio Crispi con questa legge, mettendo tutto in mano alle prefetture, alle Gpa, che diventeranno poi anche organi di primo grado della giustizia amministrativa. Proprio sugli enti locali e solo sui loro atti, ci saranno due gradi di giustizia amministrativa: quello della IV sezione del Consiglio di Stato, in secondo grado, e quello della Gpa in primo grado. Questo sistema è proprio della concezione politica e amministrativa di Crispi: alzare il tasso di democraticità come schermo, ma poi costruire una rete prefettizia di controllo "decisivo" in ogni caso della vita degli Enti locali.

Sicuramente il momento più interessante per la vita locale italiana è l'epoca giolittiana.

In questo periodo nasce la burocrazia in Italia, quella che era la "travetteria", dalla figura di Monsù Travet, nella famosa commedia di Bersezio, che descriveva questo impiegato un po' goffo, angariato, senza limiti di orario di lavoro, sottoposto completamente ai superiori. Come Fantozzi, ma Fantozzi è un impiegato privato, mentre Travet, Travicello in piemontese, era un impiegato pubblico.

La burocrazia degli inizi del regno è praticamente irrisoria, poi mano mano cresce ed è alla burocrazia che Giolitti affida il compito di "nazionalizzare" l'Italia. Il compito di "fare gli italiani", per usare un'espressione abusata e forse nemmeno corretta, è affidato da Giolitti alla burocrazia. Una burocrazia che però si atteggia in forme nuove, diverse, insomma quella giolittiana è una rivoluzione amministrativa.

Al centro di questa grande riforma burocratica, che resta fondamentale fino alla Repubblica, è l'idea del "servizio pubblico", mutuata dai francesi e che si diffonde in Italia proprio nel periodo giolittiano.

L'integrazione nello Stato delle masse popolari di Giolitti è un discorso

troppo lungo per essere qui sviluppato; c'era, comunque, la convinzione politica che esistevano bisogni essenziali, fondamentali, delle collettività nazionali e locali che chiedevano, in quanto tali, di essere riconosciuti o gestiti o quantomeno di essere regolati e controllati dallo Stato o da altri Enti pubblici. Si afferma la nozione di servizio pubblico, che M.S. Giannini definirà (in una fondamentale voce dell'Enciclopedia del diritto) come una delle nozioni "più tormentate" della storia giuridica. A questa definizione dei bisogni fondamentali delle collettività nazionali si aggiungeva l'idea che l'impresa privata, a causa dei suoi fini di lucro o addirittura speculativi, non potesse dare le necessarie garanzie circa la gestione per il godimento collettivo dei servizi, di cui comunque tutti gli strati sociali dovevano fruire; ciò che invece potevano assicurare gli enti pubblici, privi dei fini di lucro. Questa è sostanzialmente l'idea nuova, quella del servizio pubblico, insieme a tante altre che nel periodo giolittiano si introducono nel sistema istituzionale italiano.

Il primo atto normativo che fa leva in Italia sulla nozione di servizio pubblico è costituito dalla legge n.103 del 1903, sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e soprattutto risulta importantissimo il suo regolamento di esecuzione del 1904.

In che cosa in sostanza consisteva la municipalizzazione giolittiana?

La legge prevedeva la potestà dei Comuni di assumere l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi, elencando come tali una serie di attività: gli acquedotti, l'illuminazione, le fognature, le tranvie, la telefonia, le farmacie, la nettezza pubblica. Per alcune di tali attività soltanto era previsto anche un diritto di "privativa", cioè una riserva a favore del Comune, ed erano i trasporti pubblici, i macelli, i mercati e le affissioni, in cui poteva essere preclusa la concorrenza dei privati, avvalendosi appunto del diritto di privativa. All'elenco però veniva riconosciuto un valore soltanto esemplificativo, con la conseguenza che in teoria i Comuni avrebbero potuto municipalizzare anche altre attività, qualificandole e assumendole come servizio pubblico, in quanto ritenute inerenti al soddisfacimento di bisogni essenziali della collettività.

La forma nuova per la gestione del servizio era la costituzione di aziende speciali. Il modello delle aziende speciali esiste ancora oggi, ma la sua origine è classicamente giolittiana.

La gestione dell'azienda speciale è distinta dall'amministrazione ordinaria del Comune, con bilanci e conti separati. Essa era retta da una commissione, da cinque a sette membri, nominati dal consiglio comunale fra persone fornite di speciale competenza tecnica e amministrativa e da un direttore, nominato di regola dalla commissione, in seguito a pubblico concorso.

Quindi: commissione eletta dal consiglio e direttore tecnico. Ovviamente sugli organi e sugli atti dell'azienda concorrevano la vigilanza e i controlli del consiglio comunale e dell'apparato prefettizio, ma a quest'ultimo spettavano i poteri definitivi. Caratteristica molto importante: lo scioglimento del consiglio comunale non comportava automaticamente quello della commissione e questo suffragava la relativa separatezza dell'azienda dalla sfera politica del Comune.

Tra l'altro l'azienda speciale aveva già un modello giolittiano di cui sarebbe interessante parlare: è l'azienda ferroviaria. Tutta la storia della questione ferroviaria è una delle grandi questioni dell'Italia monarchica, che comincia presto, con i traffici del ministro conte Bastogi, all'indomani dell'unità d'Italia, (abbiamo una sorta di questione Alitalia già in questo periodo).

Giolitti vara infine la nazionalizzazione e crea l'azienda ferroviaria. Siamo negli anni 1905-1907: se non la crea direttamente sono i suoi ingegneri, i suoi delegati, a farlo, fiduciari che metteva al governo, quando riteneva più opportuno per evitare i riflessi di inimicizie personali, che si facesse formalmente da parte. Fatto sta che l'azienda ferroviaria costituisce il modello di gestione su cui sono ricalcate le aziende speciali e comunali. Questa autonomia tecnica controllata, in base al concetto di pubblico servizio, la separatezza della politica: è proprio l'ideologia burocratica di Giolitti.

La municipalizzazione dei servizi pubblici, per le finalità perseguite e per il disegno delle forme gestionali, rappresenta il fondamentale inizio di una maniera moderna di concepire e regolare l'organizzazione e l'azione dell'amministrazione pubblica, che ancora oggi produce i suoi effetti. Essa, tra l'altro, rappresentò anche l'apertura a un decentramento non più territoriale, ma funzionale, che mirava a responsabilizzare le comunità locali nell'individuazione e nella gestione di bisogni ed interessi collettivi. Giolitti, che era il propugnatore e l'artefice dello Stato amministrativo, non intendeva certo rispolverare i dibattiti e i progetti sull'autonomia territoriale degli enti locali, sepolti dalla repentina bocciatura dei progetti di Minghetti e dagli anacronistici tentativi del di Rudini. Anzi non è errato, come venne detto dagli storici del tempo, intravedere nella legislazione sulle municipalizzate il disegno di disciplinare in modo uniforme e generale e di porre in definitiva sotto il rigido controllo prefettizio, iniziative che spontaneamente si diffondevano a livello di territorio comunale nell'assunzione di pubblici servizi, per esempio l'illuminazione, le prime lampadine, il gas e così via.

Giolitti era avverso alle autonomie locali territoriali, cioè all'idea del territorio locale come base di rappresentanza politica. Quello che concepiva era uno Stato amministrativo decentrato per funzioni e servizi.

La municipalizzazione oggettivamente funzionava come strumento capillarmente diffuso per educare le popolazioni locali al sentimento e alla cura dell'interesse pubblico; in grado di fornire, nell'ottica delle teorie del socialismo municipale, un considerevole contributo non solo al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, ma alla loro integrazione nello Stato. Perché questo era lo scopo, l'integrazione delle masse nello Stato, il tentativo giolittiano, fino a un certo punto riuscì.

Non un'Italia, ma un'*Italiotta* appunto, proprio per tale mancato compimento. Il pluralismo organizzativo e il decentramento funzionale consentivano alle pubbliche amministrazioni di svolgere un ruolo di mediazione sociale, ovvero di selezione e di ricomposizione degli interessi differenti e contrastanti presenti nella vita economica e sociale di un paese afflitto per molti versi da forti disuguaglianze. La burocrazia (organizzata funzionalmente sulla base delle capacità di servizio pubblico delle comunità locali) si legittimava come interprete e portavoce dell'interesse generale posto al di sopra delle parti e per ciò stesso come fattore di integrazione nazionale.

Nel 1947 entrano in scena le Regioni. Vale la pena di richiamare brevemente che le Regioni, così come la Corte costituzionale, nel dibattito dell'Assemblea costituente sono state sfortunate, perché nei lavori, cominciati quando i governi erano di unità nazionale, entrambi i temi sono stati invece approfonditi e conclusi quando i governi di unità nazionale non c'erano più e c'era sostanzialmente un centro-destra. C'era un governo De Gasperi, con la Dc, con i liberali, e con qualche indipendente. Dal governo erano stati estromessi sia i socialisti che i comunisti.

In questa temperie politica, che praticamente bloccava i lavori dell'Assemblea costituente, la miglior cosa fu di discutere il meno possibile e approvare le ultime norme frettolosamente, senza approfondire, perché era venuta meno l'unità costituente: capitarono proprio in questo momento i dibattiti sulle regioni e sulla corte costituzionale.

La svolta ci fu nel periodo dal 3 al 17 gennaio 1947. De Gasperi compie il famoso viaggio negli Stati Uniti, ci resta inaspettatamente 15 giorni, porta con sé il governatore della banca d'Italia, Menichella, il direttore dell'ufficio cambi, Carli e il sottosegretario degli esteri, Zoppi. Nenni era ministro degli Esteri in quel periodo, però dichiarò di non voler andare negli Stati Uniti, perché era impegnato nel congresso socialista che si sarebbe tenuto di lì a pochi giorni: cioè il nostro ministro degli esteri non va negli Stati Uniti, mentre ci vanno i vertici economici.

Nenni non accompagna De Gasperi, per partecipare al congresso del Psiup, il congresso della scissione da cui nascerà il Psli di Saragat.

Quando De Gasperi torna Nenni si dimette da ministro degli esteri. De Gasperi in questo viaggio negli Stati Uniti riceve a tambur battente 50 milioni dal Tesoro e inoltre un prestito di 100 milioni di dollari dalle banche statunitensi, su sollecitazione del Tesoro. Il 31 maggio, dopo aver detto a Nenni e a Togliatti che il suo governo doveva rappresentare altri ceti dell'Italia che non erano ben rappresentati, forma un governo con Dc, liberali, indipendenti, senza Psi (intanto scisso) e Pci.

In questo contesto si dibatte all'Assemblea costituente sulle regioni e si assiste a un rovesciamento completo delle posizioni. All'inizio la sinistra era profondamente contraria alle regioni, soprattutto i comunisti, perché vedevano in esse un'ulteriore frantumazione dell'unità di classe dei lavoratori, mentre la destra era totalmente contraria alle regioni, perché riteneva compromessa l'unità nazionale, l'eredità risorgimentale.

La Dc inizialmente era favorevole alle regioni e a concedere ad esse poteri politico-legislativi, perché c'era il timore che le sinistre avrebbero vinto le elezioni, che cioè il potere centrale sarebbe stato conquistato dal fronte socialista e comunista e, quindi, era meglio riservarsi delle aree di garanzia: le c.d. regioni bianche.

In tutta la prima fase dell'Assemblea costituente la Dc perseguì costantemente lo scopo di riservarsi dei settori di garanzia, anche la Corte costituzionale rientrava in quell'ottica, ed era avversata invece da Togliatti, che non ammetteva controlli alla sovranità del parlamento.

Il cambiamento politico produce un'inversione di tendenza: le sinistre, escluse dal governo, cominciano a pensare che forse non è così certo il loro potere politico centrale (dopo le elezioni) e cominciano quindi a guardare di buon occhio anche le autonomie regionali. La Dc, invece, per ragioni opposte, sempre più si mostra favorevole ad un accentramento del potere politico nazionale.

Gli stessi relatori favorevoli all'allargamento delle competenze legislative delle regioni in una prima fase, poi diventano contrari, con discorsi esattamente opposti a quelli che avevano fatto mesi prima, e questo si nota sia per gli esponenti della sinistra che per gli esponenti della destra.

Alla fine fu giocoforza approvare quelle norme frutto del dibattito sino ad allora condotto.

Lo stesso accadde per la Corte costituzionale, tant'è che poi ci sono volute molte leggi per attuare, sia questa, sia le regioni. Quello contenuto nella costituzione era un disegno schematico e insufficiente.

Ma quali regioni furono istituite?

Come già detto, non esisteva una tradizione regionalistica in Italia, sem-

mai c'erano gli ex-stati pre-unitari, che non erano certo le regioni. L'Assemblea costituente adottò l'annuario statistico del Correnti e le regioni, soprattutto quelle ordinarie, furono dei raggruppamenti artificiali.

Anche l'indicazione delle materie venne costruita a tavolino, artificialmente, e per di più in modo caotico.

Durante i lavori dell'Assemblea le materie furono a volte depennate, a volte inserite, a volte dimezzate, per mero caso. Venne fuori, così, quell'elenco del 117, nel quale, accanto a materie di grande importanza, allora non percepite, come l'urbanistica, c'erano materie quasi inesistenti, assemblate malamente. Mancò completamente un disegno organico di funzioni da far svolgere a questo nuovo ente.

Artificiale l'individuazione delle regioni, artificiale la divisione di competenze, ma soprattutto assente qualsiasi istituto o almeno clausola di raccordo fra le competenze dello Stato e quelle delle regioni, indispensabili per un buon funzionamento di uno Stato autonomistico.

Di fatto, il perno della effettiva strutturazione dell'ordinamento regionale divenne la formula dell'*interesse nazionale*. L'applicazione di questa clausola, come noto, si è risolta in un continuo contenzioso di competenze tra i due enti del quale la Corte costituzionale è diventata l'assoluto arbitro.

Si è sviluppato un regionalismo conflittuale imperniato sulla giurisprudenza della Corte costituzionale previa la "giuridicizzazione" di quello che era un limite politico, quell'interesse nazionale che secondo il dettato costituzionale doveva scaturire non dalle decisioni di un giudice, ma dal dibattito e dalle decisioni parlamentari.

La trasformazione in termini di legittimità del limite di merito ha comportato un aleatorio e accidentale *ritaglio* delle competenze, con il conseguente abbandono della via politica per la risoluzione delle interferenze tra competenze.

Ha dominato, insomma, una concezione garantista e conflittuale del regionalismo, invece che auspicabilmente cooperativa, malgrado gli esempi che ci venivano in tal senso da stati federali di più forte tradizione come la Germania.

Nel corso degli anni repubblicani sono sostanzialmente falliti anche i tentativi (come per es. la Commissione Giannini operante alla fine degli anni Settanta) di dare una definizione e una portata "organica" all'elenco delle disparate e disomogenee materie regionali. Tale fallimento ha comportato che ancora oggi le regioni rivendicano parcellizzate competenze che si scontrano con quelle dello Stato, dei comuni e delle province.

Questi mali storici del regionalismo italiano si ritrovano, aggravati, nella

riforma costituzionale del titolo V (2001). Gli elenchi delle materie sono diventati un vero labirinto e le collisioni tra gli enti sono notevolmente aumentate ed è ancora la Corte costituzionale chiamata a risolvere questioni interpretative ormai sottilissime (come per es. distinguere tra conservazione o fruizione dell'ambiente e dei beni culturali) attraverso i sempiterni criteri ermeneutici oggettivi o finalistici, che in realtà nascondono scelte politiche.

Il nuovo e lunghissimo art.117 (quasi un regolamento di condominio) assegna alla fine alle regioni ogni residuale materia, ma è praticamente impossibile individuare queste materie dopo aver letto i precedenti elenchi delle competenze esclusive dello Stato e delle competenze concorrenti; così ampie e generali che di fatto annullano la sostanza della competenza residuale, che pure dovrebbe costituire un tratto tipico del federalismo.

L'introduzione delle conferenze Stato-regioni non può costituire un raccordo stabile ed efficace tra i due enti e anche la scomparsa del famigerato interesse nazionale, è stata compensata dall'introduzione di un potere sostitutivo del Governo, nuovo art. 120, così ampio da apparire l'esatto contrario del sistema federale e quasi un ritorno ai tempi di Crispi.

Gli effetti di questa storia distorta del regionalismo italiano hanno fatto sì che la regione sia oggi un ulteriore ente di amministrazione, un soggetto percettore, gestore e distributore di risorse nazionali ed europee, privo di effettiva capacità riformistica. Un apparato politico e amministrativo spropositato rispetto ai compiti che dovrebbe soprattutto distribuire ai comuni e agli altri enti locali.

Per di più non si può tacere la circostanza che per otto delle tredici regioni nelle quali l'anno scorso si sono svolte le elezioni, erano in corso indagini dell'autorità giudiziaria a carico delle dirigenze politiche e amministrative, quasi sempre per reati riconducibili alla corruzione.

Solo in modo semplificatorio, in un contesto del genere si possono dare indicazioni di prospettiva.

Per le amministrazioni locali del Sud si corre il rischio di dover condividere quelle proposte di commissariarle per almeno una generazione onde sottrarle alle infiltrazioni della delinquenza organizzata; per quelle del Nord, l'idea riorganizzativa potrebbe essere quella di riprendere il concetto di servizio pubblico e fare delle regioni, o comunque di organismi sovraprovinciali, la sede di gestione di poche essenziali servizi, quali soprattutto i trasporti e la sanità.