



Raffaele Romanelli

L'attuazione delle regioni a statuto ordinario

A partire dagli anni sessanta, la forte accelerazione dello sviluppo economico e l'estensione dell'intervento pubblico in campo sociale ripropose con urgenza nuova il problema di intervenire sull'organizzazione del governo locale. La discussione riprese con particolare intensità quando, rimessosi in moto il processo di attuazione della costituzione, si giunse a discutere della creazione delle regioni a statuto ordinario. L'autonomia diventò ancora una volta terreno di scontro tra schieramenti politici a livello nazionale. Dal lato degli innovatori che premevano per l'attuazione erano schierati i partiti d'opposizione, soprattutto i comunisti, che già governavano i comuni di intere aree regionali, mentre i partiti di governo, e la Dc in special modo, che avevano il controllo dei poteri centrali e forti legami con l'alta burocrazia, tendevano a ostacolare la riforma. Imperniate su questa contrapposizione politica di fondo, le ragioni degli uni e degli altri echeggiavano molti dei motivi storici di favore o disfavore per l'autonomia, che i conservatori temevano potesse minacciare, se non l'unità costituzionale del paese, certamente quella politica, e i novatori additavano invece come portatrice ora di maggiore democrazia e di progresso - le regioni erano viste come nuova arena di partecipazione, più vicina ai problemi della popolazione, e capace di sostenere progetti di sviluppo -, ora di efficienza amministrativa.

Nell'opinione che legava l'autonomia all'efficienza la tradizionale vena antiburocratica era rinnovata a quel tempo dal favore di cui godeva il concetto della «programmazione economica». L'idea che gli interventi politico-amministrativi andassero programmati implicava una definizione dell'organizzazione amministrativa diversa da quella che aveva ispirato i costituenti. Se questi avevano immaginato i rapporti tra Stato e regioni in termini di separazione, e dunque di garanzia delle reciproche sfere (ciò che tra l'altro contribuisce pure a spiegare la tensione tra richiesta democratica d'attuazione e resistenze conservatrici dei poteri centrali), la programmazione prospettava invece un sistema di integrazione e di coordinamento al quale gli ordinamenti vigenti non erano funzionali, e al quale non era adeguata la stessa cultura istituzionale dei politici dell'epoca. Si spiega perciò perché la prima attuazione delle regioni, che costituì l'esito di un processo politico assai lungo, fosse ancora ispirata all'esigenza di bilanciare la nuova autonomia politica che si concedeva alle regioni con il mantenimento di un forte controllo centrale dell'intero processo.

Nel febbraio del 1968, al termine di un serrato scontro parlamentare, fu dunque votata la legge elettorale regionale, e due anni più tardi venne approvata la legge sul finanziamento delle regioni e furono eletti i primi consigli regionali. Gli eletti erano per lo più esponenti municipali promossi al superiore livello dai rispettivi partiti o quadri burocratici dei partiti stessi. Nella mancanza di tradizioni e quindi di identità regionali nel paese, venivano così esaltati gli assetti amministrativi che erano stati garantiti dal

sistema dei partiti, che nel corso dell'età repubblicana avevano dato vita a organizzazioni su base provinciale fortemente integrate a livello nazionale. Lo stesso meccanismo elettorale allora adottato aderiva a questo profilo, essendo basato sull'elezione diretta con sistema proporzionale a scrutinio di lista per circoscrizioni provinciali. I nuovi amministratori regionali si apprestavano dunque ad essere meri intermediatori tra il centro e la periferia, ad agire come «aggregatori della domanda politico-territoriale rivolta allo Stato» e allo stesso tempo a riprodurre a livello regionale alcuni tratti del centralismo tradizionalmente esercitato dallo Stato verso i comuni.

Tutto ciò evidentemente non era di stimolo alla nascita e all'espressione di identità regionali, di programmi propri e di una nuova autonomia. La stessa cosa si può dire per le tappe ulteriori che organizzarono le nuove regioni. All'approvazione con legge degli statuti deliberati dai consigli si arrivò con una serie di trattative (trattative informali, di dubbio fondamento costituzionale) tra regioni, governo e commissioni parlamentari. Nonostante i tentativi di influenzarne il contenuto, fu comunque accettato che gli statuti contenessero molte disposizioni che riservavano alle regioni un'autonomia di indirizzo politico - e non meramente amministrativo - che l'orientamento politico prevalente e la stessa prima giurisprudenza costituzionale avevano fortemente messo in discussione. In particolare, l'immagine suggerita dalla costituzione degli statuti come atto di autorganizzazione interna lasciò il posto a testi di maggior valore e significato, che, quali piccole costituzioni regionali, sviluppavano i principi della costituzione repubblicana per tutto l'arco degli aspetti interessanti la collettività regionale.

Ma di nuovo si riprodusse lo scollamento tra principi e norme di attuazione. La successiva legislazione statale seguì la tendenza ad estendere l'ambito delle materie di competenza regionale con una regolamentazione così dettagliata e invadente da ridurne sostanzialmente l'autonomia. Quest'ultimo fu infatti l'orientamento che ispirò i decreti che nel 1972 dettero attuazione alla legge delega per il trasferimento alle regioni di molte competenze prima proprie del governo centrale. [...]

Le critiche subito rivolte a quei decreti e la forte pressione per una ridefinizione delle materie trasferite portarono a varare una nuova legge delega nel 1975. I nuovi decreti, e in particolare il «celebre» decreto n. 166 del 1977, furono assai più coraggiosi. L'oggetto della legislazione regionale si ampliò fino a comprendere la gran parte dei servizi sociali e la gestione del territorio, con un volume di spesa che presto venne a coprire circa un quarto del bilancio nazionale. L'elenco disarticolato dell'articolo 117 fu integrato, aggiornato, e via via arricchito di nuove voci. Benché ciò avesse l'effetto di ridurre, e non di ampliare le funzioni direttamente esercitate dalle regioni, va poi sottolineato che furono allora attribuite nuove funzioni anche ai comuni, e alla vecchia distinzione tra spese obbligatorie e facoltative (abolita nel 1979) venne sostituita una disciplina più organica, che distingueva le

funzioni nel campo dell'ordinamento e dell'organizzazione, dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'utilizzazione del territorio.

Tra le altre cose, il decreto del 1977 riservava alle regioni la funzione di programmare gli interventi nel loro ambito territoriale, compresi quelli dello Stato e degli enti pubblici. Veniva così dato avvio a quel coordinamento al quale la legislazione precedente era stata insensibile, e che successivamente avrebbe costituito un principio ispiratore di molti provvedimenti ulteriori. In quest'ottica, fu avviata anche una collaborazione tra amministrazioni regionali, e costituita una «conferenza permanente» tra Stato e regioni.

Nel suo complesso, tuttavia, l'insieme della regionalizzazione attuata tra 1968 e 1975 lasciò ancora una volta insoddisfatti. Una prima chiave di lettura di questa scarsa incisività torna a mettere l'accento sulle resistenze politiche e burocratiche che l'autonomia incontrava sul suo cammino. Ma non si trattava solo di resistenze del ceto politico-amministrativo centrale. Le stesse critiche tante volte espresse dall'opinione antiburocratica potevano essere ora rivolte ai ceti dirigenti regionali, come può mostrare ad esempio l'attività degli organi di controllo sui comuni, le cui funzioni, in omaggio al dettato costituzionale, erano state trasferite a nuovi Comitati regionali di controllo (Coreco). I frequenti conflitti tra Stato e regioni, spesso risolti con giudizi davanti alla Corte costituzionale, rivelano le difficoltà di attuare il previsto coordinamento.

Ma ciò che più sembrò vulnerare l'autonomia regionale fu l'assetto delle finanze. Benché il totale dei finanziamenti a disposizione delle regioni crescesse a ritmo esponenziale, e agli inizi degli anni novanta le regioni spendessero circa un decimo del prodotto interno lordo nazionale, la strutturale dipendenza dal centro era confermata, e anzi divenne più accentuata. La distinzione, prevista dalla costituzione, tra tributi propri e quote di tributi erariali ha fornito la base per una serie di provvedimenti che via via hanno percentualmente ridotto l'autonomia impositiva, e fatto dipendere sempre più le finanze regionali da quote di fondi comuni a destinazione vincolata, massimamente quelli riguardanti il Servizio sanitario nazionale che fu istituito nel 1977.

Da: Raffaele Romanelli 1995, *Centralismo e autonomie*, in Raffaele Romanelli (cur.), *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma: Donzelli, 172-175