

Fondazione Agnelli Quaderno 13/1977

REGIONI: VERSO LA SECONDA FASE



sintesi di un dibattito

La Fondazione Giovanni Agnelli intende favorire un approccio innovativo alla ricerca, che superi il momento puramente analitico/descrittivo e di "denuncia", per assumere contenuti direttamente propositivi, utili a fornire stimoli e suggerimenti non solo al dibattito culturale ma anche a chi ha responsabilità operative.

La collana dei "quaderni" è uno degli strumenti con cui si intende favorire il dibattito e fornire agli operatori un contributo di informazione e di stimolo.

Vi trovano spazio ricerche, saggi, estratti di volumi più ampi, resoconti di convegni, relazioni, suggerimenti di intervento operativo, proposte sperimentali.

I "quaderni" vogliono essere, cioè, oltre che un canale di divulgazione, uno strumento di lavoro per seminari, incontri, convegni.

Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle della Fondazione ed impegnano, naturalmente, solo gli autori.

Regioni: verso la seconda fase

**Sintesi di un dibattito
Torino, 29-30 aprile 1977**



**Fondazione
Giovanni Agnelli**

SOMMARIO

Presentazione	pag. 3
Le linee generali del dibattito	6
Legittimazione e consenso	8
Dalla Costituzione alle nuove realtà: filosofia legalistica o evolutiva?	14
La « filosofia » dello Stato sociale	19
Filosofia « democratica », « governo dell'economia » e problema delle risorse	21
Una riforma globale dei rapporti Stato-Regioni-Enti locali	29
Il quadro politico generale	32

PRESENTAZIONE

Negli ultimi mesi gli italiani si sono familiarizzati con un numero — il 382 — che contraddistingue la legge datata 22 luglio 1975, con la quale il governo era stato delegato ad emanare i decreti per completare il trasferimento alle Regioni delle funzioni e competenze indicate nell'art. 117 della Costituzione; il che è avvenuto alla scadenza prevista del 25 luglio dopo un serrato dibattito nell'ambito della Commissione parlamentare per i problemi regionali, e fra questa ed il governo.

Nei due anni trascorsi dall'emanazione della legge, anzi nei sette trascorsi dalle prime elezioni dei Consigli regionali, il dibattito sull'attuazione di questo momento fondamentale del nostro ordinamento costituzionale era proceduto piuttosto stancamente e in modo sotterraneo, circoscritto cioè agli addetti ai lavori: in pratica, un numero ristretto di parlamentari e di politici locali e nazionali, di studiosi e di esperti, con una eco assai scarsa al livello di opinione pubblica. Nel frattempo le Regioni, nate con 23 anni di ritardo rispetto alla Costituzione che le aveva previste, funzionavano in maniera dimezzata: in altre parole, si era verificato un riduttivo «adattamento» fra paese reale e paese legale, fra società civile e strutture istituzionali nate già un po' vecchie, incomplete e nelle quali si finisce per non credere e non avere fiducia.

Tuttavia, l'interesse di opinione pubblica creatosi intorno alla 382 nelle settimane immediatamente precedenti e successive all'emanazione dei decreti, indica — parafrasando un detto famoso — che la «rivelazione», la scoperta di questa nuova realtà regionale, assumeva i contorni e la carica di una vera «rivoluzione» per il nostro ordinamento istituzionale e per la nostra vita sociale. Le Regioni sono state riscoperte dall'opinione pubblica e, forse, anche da molti politici.

Sono stati proprio questi motivi a spingere la Fondazione Agnelli a pubblicare il presente quaderno nel quale viene presentata una sintesi ragionata dei lavori di un seminario svoltosi a Torino alla fine di aprile sul tema: «Le Regioni fra Costituzione e realtà». Per ragioni organizzative e redazionali non era stato possibile procedere alla pubblicazione in maniera più tempestiva e si pensava di rinunciarvi ritenendo che, all'indomani dell'emanazione dei decreti, la materia sa-

rebbe risultata sorpassata. Ma la viva partecipazione a tutti i livelli che ha accompagnato le ultime fasi del dibattito intorno all'attuazione della 382 ha indicato che i contenuti del seminario di aprile conservavano una notevole validità, come verifica a posteriori e come contributo di valutazione critica nella fase di attuazione dei decreti.

Il seminario si inquadrava in una serie di iniziative sui problemi regionali e degli Enti locali che la Fondazione ha già promosso o intende promuovere. Tale interesse allo studio dei rapporti fra organi ed istituzioni dello Stato, del funzionamento delle istituzioni e delle nuove strutture emergenti dalla società civile, nasce dalla constatazione che, di fronte alle manifeste e tradizionali difficoltà operative — che talvolta sono vere e proprie paralisi — dell'apparato statale, in parecchi casi la periferia mostra, anche in periodi di crisi, una sua straordinaria vivacità, evidente eredità storica di una lunga tradizione di realtà locali che per secoli, nel nostro Paese, hanno supplito all'assenza di uno Stato nazionale unitario. Un interesse ai problemi regionali non limitato perciò agli aspetti istituzionali e politico-amministrativi dell'ordinamento regionale, ma esteso alla dimensione regionale come occasione di sviluppo economico, culturale e civile.

L'imminenza della scadenza posta dalla legge 382 spingeva, d'altra parte, a compiere un bilancio dell'esperienza regionale a sette anni dal suo avvio, e ad interrogarsi sulle misure e sulle modalità, sui contenuti e sulla « filosofia » cui avrebbe dovuto ispirarsi il completamento dell'ordinamento regionale.

I problemi sul tappeto erano molti — e lo sono tuttora all'indomani dell'emanazione dei decreti —: si trattava e si tratta di definire e delimitare le competenze rispettive delle Regioni nei confronti sia dell'ordinamento centrale, sia degli Enti locali; delineare cosa è e cosa dovrebbe essere un tipo di ordinamento statale che non ha molti precedenti: cioè lo « Stato regionale », tertium genus fra lo « Stato centralizzato » e quello « federale »; fare in modo che il nuovo ordinamento non si *sovrapponga* al vecchio, lasciandolo sostanzialmente in piedi. Sono evidenti i pericoli da evitare, in un paese ricco di doppioni in fatto di organi ed istituzioni, di enti che sopravvivono agli scopi per i quali erano stati creati. Un paese nel quale spesso la vischiosità legislativa, del costume e degli interessi contrasta ed annulla ogni spinta razionalizzatrice ed innovatrice. Si trattava e si tratta, infine, di evitare che le Regioni, concepite come momento di partecipazione ed articolazione duttile e snella delle esigenze locali, perpetuino in sé ed ai loro nuovi livelli operativi, giurisdizionali e culturali, gli errori

del centralismo, ma anche quelli del particolarismo e delle ottiche provinciali, limitate, spesso anacronistiche, che costituiscono il risvolto negativo della grande vivacità che — come si diceva in principio — caratterizza gran parte della nostra «periferia».

Ora, all'indomani dell'emanazione dei decreti di attuazione della 382, sarebbe interessante verificare in quale misura questi rispecchiano i temi emersi dal seminario, gli orientamenti, le aspirazioni, i timori espressi dai vari partecipanti: deputati e senatori membri della Commissione parlamentare mista per i problemi regionali, esponenti delle alte magistrature, studiosi, amministratori regionali.

Tuttavia, nella redazione di questo quaderno — che si limita, come si è detto, ad una sintesi dei lavori del seminario — non si poteva tener conto dei successivi sviluppi. Il lettore dovrà quindi collocarsi nell'ottica di questa chiave interpretativa, situata cioè alla vigilia dell'emanazione dei decreti nonché — è bene ricordarlo — dell'accordo di governo fra i sei partiti dell'arco costituzionale.

Le linee generali del dibattito

I lavori del seminario, avviati da una relazione del prof. Franco Levi, dell'Università di Torino, sul tema «Presupposti e criteri del completamento dell'ordinamento regionale», hanno ruotato intorno ad una serie di temi affiorati negli interventi dei vari partecipanti. Da una parte si è tentato un bilancio intorno al problema della legittimazione e del consenso che la Regione ha saputo o meno coagulare intorno a sé nel suo rapporto con la comunità, con gli enti locali, con i vari gruppi sociali: intellettuali, imprenditori, sindacati. Al tempo stesso si è cercato di individuare, nelle grandi linee, il ruolo che la Regione dovrebbe svolgere nella società italiana.

Dall'altra, nel panorama del contrastato, faticoso e finora incompleto processo di ampliamento delle funzioni delle Regioni, e nell'attesa dei decreti governativi, il seminario ha discusso intorno alle modalità dell'ampliamento dei poteri, a quali «filosofie» esso dovrebbe ispirarsi. Secondo Levi abbiamo di fronte tre alternative, cui corrispondono, come vedremo, altrettante «filosofie», fra le quali occorre operare una scelta: 1) il processo di completamento ed arricchimento delle funzioni regionali, ed il loro modo di essere nel futuro, deve essere ancorato al dettato costituzionale puro e semplice, così come espresso nell'art. 117, o interpretare questo in modo evolutivo (un «nucleo minimo» rispetto ad un'«area massima»), tenendo cioè presente lo spirito più che la lettera della Costituzione; 2) la Regione deve, invece, porre l'accento su una serie di funzioni, grosso modo definibili come promozione, sviluppo ed attuazione di servizi di tipo sociale-assistenziale; 3) oppure, in senso più innovativo, essa deve tendere ad essere sempre più un nuovo centro di aggregazione partecipativa, raccogliendo e rilanciando un certo tipo di istanze e di spinte dal basso, che già si avvertono chiaramente. Una «domanda» di partecipazione democratica, — e qui si è innestato direttamente un ulteriore grosso filone del dibattito — a rivendicare il «governo dell'economia» nel proprio territorio; sul tema a sua volta fortemente collegato e condizionato — in modo specularmente opposto — a quello delle «risorse» di cui la Regione dispone — o meglio, il più delle volte, *non* dispone.

Altro argomento discusso è quello dei rapporti che la Regione deve stabilire con lo Stato da una parte, e con gli altri Enti locali dall'altra; e se e in qual modo questi rapporti devono essere considerati un

insieme giustapposto e incidentale di casi, situazioni e momenti isolati, o dovrebbero essere inquadrati in un tutto organico, cioè una visione nuova ed innovativa dell'ordinamento dello Stato e di un'amministrazione realmente decentrata ai vari livelli.

Infine un altro grosso tema del dibattito si può individuare nel modo di essere della Regione sul piano politico e nelle prospettive più a lungo termine del Paese. Cioè, da un esame di quella che è stata l'esperienza delle Regioni in termini politici e del significato che questo ha nella realtà del Paese (atteggiamento dei partiti, sperimentazione di formule di partecipazione delle varie forze politiche ed alternanza al governo delle Regioni, ecc.), si è passati alle prospettive future, cioè il collegamento che dovrebbe — o non dovrebbe — esserci tra l'evoluzione in corso nel Paese — in particolare, le trattative politiche di vertice — ed il completamento delle autonomie regionali.

Naturalmente, non sempre questi «confini» fra un tema e l'altro erano molto chiari e percepibili nei vari interventi in quanto ognuno dei partecipanti ha articolato il proprio in modo globale ed unitario. Ci è sembrato tuttavia preferibile, in questa sintesi, individuare i vari contenuti, segmentando gli interventi anziché dar conto di questi uno per uno. Per le caratteristiche stesse della pubblicazione, sono state utilizzate solo alcune parti dei vari omettendone quindi molte altre, e certamente di altrettanta validità.

Legittimazione e consenso

Allorché, nel 1970, si procedette alla prima elezione dei Consigli regionali, le Regioni si trovarono al centro di un grande interesse da parte dell'opinione pubblica, dei politici, degli studiosi.

È vero che, in larga misura, le elezioni del '70 furono «sostitutive» di elezioni politiche anticipate cui i partiti non vollero ricorrere per non aggravare una delle ricorrenti crisi del nostro sistema politico; ed è anche vero che la lunga attesa dell'attuazione dell'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione aveva in gran parte diluito e trasformato le aspettative che si erano appuntate sulle Regioni subito dopo la Liberazione. Tuttavia, le stesse grandi trasformazioni sociali ed economiche che si erano verificate nel Paese nel corso dello stesso periodo, avevano fatto sorgere e maturare altre aspettative. Le autonomie regionali, da momento di ispirazione teorica ed ideale che erano state all'epoca della Costituente, si presentavano come una nuova, più concreta e giustificata aspirazione di un paese più maturo, di una società divenuta in larga misura industriale o, comunque, sottoposta ad una vivissima pressione dal basso, ad una nuova domanda di partecipazione che era stata tempestosamente accelerata dal movimento degli anni '68 e '69 e dalla serie di problemi che erano posti dalla stessa trasformazione del Paese.

Sulle Regioni venivano così ad appuntarsi domande ed aspettative dalle quali discendono, in gran parte, oltre che dalla loro incompleta attuazione, i problemi che esse si trovano oggi a dovere affrontare; ed è su queste aspettative che si possono commisurare le realizzazioni al loro attivo, o le delusioni e le carenze al loro passivo.

Alcune indicazioni su questi compiti e su queste attese che le Regioni avevano di fronte, cioè alcune ipotesi sul loro «ruolo», avanzate nel corso del dibattito, ci sembrano significative e tali da illuminare parecchi aspetti del dibattito stesso, in primo luogo quella parte di esso che si è centrato intorno ai temi della legittimazione e del consenso. È stato detto, fra l'altro, che le Regioni apparivano un tentativo di affrontare in modo nuovo i problemi della grande organizzazione, e di superare le contraddizioni in essa immanenti, un punto di appoggio delle riforme promesse e non attuate (Levi). Che il loro compito storico era quello di conquistare un nuovo modo di essere dello Stato e della gestione della comunità nazionale (sen. Enzo Mo-

dica). Che esse rappresentavano una rottura del nucleo centralistico e burocratico dell'apparato statale (avv. Lelio Lagorio, presidente della Giunta regionale Toscana). Che erano viste come il «Nuovo Principe», un centro cioè di coagulazione, di sintesi e di espressione delle aspirazioni ideali, delle attività ed esigenze concrete delle varie componenti della società (on. Piero Bassetti).

Di fronte a questi compiti ed a queste aspettative — che appaiono, evidentemente, di notevole portata — qual'è stata la legittimazione delle Regioni, in quale misura cioè la risposta che esse hanno dato alla sfida cui venivano sottoposte ed alla domanda che dovevano soddisfare, è stata positiva?

Un termine di raffronto può essere dato dalle altre istituzioni pubbliche italiane: secondo Levi queste ultime hanno un grado di legittimazione basso rispetto alla loro autorità ed al consenso che sorregge il governo negli altri paesi. Tale consenso è anzi decrescente: si pensi al discredito di cui è circondata oggi l'impresa pubblica ed il sistema delle Partecipazioni Statali rispetto alle aspettative che avevano suscitato negli anni '60. Ora, rispetto a tali enti del sistema politico italiano, la Regione — sostiene Levi — godrebbe di un grado di legittimazione superiore. Una prova ne sarebbe l'ampia domanda di mediazione ed indirizzo da cui essa è investita nel campo delle relazioni industriali, e la notevole capacità di mobilitazione che avrebbe saputo suscitare in termini di iniziative, dibattiti, presenza su tutta una serie di problemi e temi di interesse delle comunità regionali.

Ciò ha potuto verificarsi grazie alla struttura democratica dell'istituto regionale, alla possibilità di un rapporto più immediato con le comunità e le autonomie locali, alla sua funzione nell'erogazione di servizi pubblici largamente richiesti, per non parlare del fatto di essere l'ultima e più recente realizzazione costituzionale.

Lo stesso Levi tuttavia ammette che molti esponenti regionali sono di opinione contraria; si parla di un «cono d'ombra» che starebbe attraversando le Regioni, di ridotta tensione regionalistica... Tali stati d'animo sono stati ampiamente confermati nel corso del dibattito.

Per Bassetti occorre essere molto pessimisti per trovare qualche spiraglio di ottimismo. La legittimazione delle Regioni non c'è più e la loro «derivata» è nettamente negativa, almeno rispetto alle attese che c'erano al momento della loro nascita: come per un «Nuovo Principe», per un «Nuovo Messia». Le aspettative, cioè, sono rimaste deluse, forse anche per la stessa logica di appartenenza al vecchio sistema formatosi nei 25 anni di rapporti partito - Stato centralista. Se oggi vi sono nuove attese e sembra che, in superficie, vi siano più

regionalisti, questo accade anche per la crisi che ha investito lo Stato, e per la speranza che le Regioni possano essere uno strumento di ricomposizione sociale, un soggetto politico alternativo. Questo però non significa vera adesione, non era questo il consenso sul quale si volevano costruire le Regioni.

La caduta di tensione sarebbe avvenuta, secondo l'on. Angelo Armella, perché la valutazione del cittadino è globale ed egli coinvolge le Regioni nel proprio giudizio negativo nei confronti dello Stato. Vi è poi tutta una serie di fatti specifici: atteggiamenti che hanno suscitato critiche e reazioni da parte dei Comuni; gli interessi lesi dai tentativi di programmazione, la politica di assunzioni e della spesa. Secondo il prof. Sandro Fontana, assessore agli Affari regionali, Regione Lombardia, le Regioni non sarebbero riuscite a darsi un'identità. Oltre ad avere manifestato una limitata capacità realizzatrice — ha osservato Lagorio — le Regioni avrebbero rivelato una scarsa combattività di fronte all'assedio da parte dello Stato centralizzato. Secondo l'on. Bruno Kessler, la legittimazione è venuta meno perché non si è riusciti a far emergere un disegno di organizzazione generale di uno Stato che funzioni diversamente rispetto a prima del 1970.

Sarebbe mancato cioè — e su questo punto si sono inseriti molti altri interventi — un chiarimento sostanziale dei rapporti fra le Regioni da una parte, e, dall'altra, rispettivamente lo Stato e gli Enti locali. Una maggiore articolazione istituzionale sarebbe anche andata a vantaggio del Governo del quale, in tal modo, sarebbero state esaltate le vere funzioni: di indirizzo e direzione politica. Le Regioni non sono riuscite, in generale, a creare validi collegamenti con le popolazioni ed i poteri locali — questo è il parere dell'on. Aldo Aniasi —: i Comuni le criticano considerandole, in pratica, un altro mini-potere centrale. Sembra una risposta all'interrogativo del prof. Elio Gizzi, della Presidenza del Consiglio: la legittimazione da cosa deriva? dall'essere previste nella Costituzione o dall'esser ferme nella coscienza legalitaria popolare?

Neanche Levi nega le insufficienze delle Regioni e le attribuisce ad una serie di fattori in parte coincidenti con quelli sottolineati, in parte derivanti dalle stesse irrazionali limitazioni ed agli intralci posti alle loro funzioni dallo Stato, oltre che dalla situazione politico-economica generale. Tuttavia egli ritiene che si sia verificato un ampliamento, anche se faticoso, delle funzioni regionali e fornisce alcuni esempi: la legge 335 del 19-3-1976 con la quale si richiede alle Regioni un bilancio pluriennale riferito ad un programma regionale di sviluppo, il che le rende l'unico ente per il quale è prevista una programmazione

della propria attività; la legislazione regionale ai limiti ed oltre le materie consentite o tollerate; le leggi statali che conferiscono alle Regioni una potestà legislativa, amministrativa, ecc.: tutte cose che indicano una linea di sviluppo verso un ampliamento delle competenze regionali. Si tratta però di una linea malcerta, contraddittoria ed episodica, anziché per grandi settori, dovuta evidentemente alla volontà dello Stato di non mettere in questione il proprio potere globale oltre che l'esistenza di un certo numero di uffici.

Armella sottolinea, al riguardo, il trasferimento di tutta l'assistenza ospedaliera, per un importo di spesa dell'ordine di 4000 miliardi, con il quale si è andati ben al di là dell'iniziale interpretazione che la Corte Costituzionale aveva dato dell'art. 117 della Costituzione (nonché la normativa sugli asili nido; quella sulle acque, realizzata da Piemonte e Lombardia, ecc.): tutti elementi che indicano come il Governo abbia compiuto una valutazione sul piano dell'opportunità e non su quello di un'interpretazione rigorosa del dettato costituzionale. È bene quindi sdrammatizzare — secondo Armella — il problema del completamento delle competenze regionali. Tuttavia occorre riconoscere che si è andati avanti in forma episodica, dimenticando un disegno globale. L'aspetto più negativo è che le Regioni avrebbero realizzato questo «allargamento» contrattando un po' alla maniera sindacale. In altre parole — rileva l'avv. Claudio Simonelli, assessore al Bilancio e Programmazione della Regione Piemonte — si tratta di provvedimenti che hanno sì colto delle esigenze reali, ma alle quali non si è voluto dare una disciplina organica.

Fontana sottolinea, invece, la funzione catalizzatrice svolta, nonostante tutto, dalle Regioni su una serie di problemi (legislativi, sociali ed economici, sia nelle materie di competenza, sia nelle diverse problematiche del Paese), funzione consentita e spinta dalla vicinanza alle realtà locali. La crisi avrebbe dovuto poter utilizzare maggiormente questo patrimonio, invece si è avuta un'azione frenante da parte dello Stato.

I successi conseguiti in questo modo, osserva Lagorio, sarebbero stati estremamente relativi ed «interstiziali»; è mancata, cioè, una linea di sviluppo crescente e, in ogni caso, non vi sarebbe stata una reale volontà del potere centrale di allargare le autonomie nei confronti delle quali, anzi, lo Stato avrebbe svolto un'azione di compressione. In larga misura, tuttavia, il problema della legittimazione e del consenso, si identifica con *il problema del confronto con la cultura, la società, l'opinione pubblica*.

Secondo Levi vi sarebbe un predominio regionalista presso gli intel-

lettuali e la cultura giuridico-politica. Le Regioni sarebbero tuttora viste — come si osservava più sopra — come il punto di appoggio per le riforme ed i valori pluralistici, in contrapposizione ai valori centralistici, rispetto ai quali appaiono marginali gli aspetti positivi derivanti dall'unificazione nazionale, mentre sono esaltati quelli autoritari e repressivi. Il regionalismo, cioè, si ricollegerebbe ai valori più largamente accolti, in primis quello del pluralismo, del quale il regionalismo e l'autonomismo rappresenterebbero le migliori garanzie. Tuttavia queste forze culturali, pur svolgendo un ruolo centrale nella promozione ed organizzazione del consenso, non sarebbero riuscite a sollecitare intorno alle Regioni il sostegno dell'intera collettività.

Maggiore pessimismo viene espresso da Modica: forse si può parlare di orientamento regionalista degli intellettuali-professori, ma non dei funzionari e dei burocrati, di buona parte della classe politica e degli economisti. E da Aniasi: la cultura prevalente è autonomista per l'identificazione meccanica che si fa fra autonomismo e democrazia: tutti tengono ad essere democratici. Tuttavia manca un vero entusiasmo, perciò le autonomie non risultano vincenti. Per Lagorio sarebbe addirittura mancato l'apporto degli intellettuali quali elaboratori del consenso, in quanto è mancato da parte delle Regioni il coinvolgimento dell'opinione pubblica nella quale vi è ora delusione ed amarezza dopo tanta attesa.

Idee analoghe vengono espresse da Dino Sanlorenzo, presidente Consiglio regionale del Piemonte: la stampa ignora il fenomeno regionale, quando non vi è addirittura ostile. «In Italia non accadono solo aggressioni e rapimenti!» Le Regioni sono arrivate tardi al confronto con l'opinione pubblica e le comunità, cioè dopo aver speso le maggiori energie sul problema dei rapporti con lo Stato. Del resto lo stesso «regionalismo» come fenomeno culturale — osserva Gizzi — è un fenomeno nuovo che non precede, ma accompagna la vita delle Regioni. Per Fontana l'idea regionale non è riuscita a far breccia: vedi l'esempio della riforma Rai, che ha teso al pluralismo politico, non a quello territoriale che è invece altrettanto autentico e legittimo. Secondo il prof. Fidia Arata, vicepresidente Consiglio regionale della Toscana, la caduta di tensione non c'è stata solo per colpa dello Stato, ma degli stessi regionalisti. La cultura regionalista era falsa, o almeno artificiosa; era stata sottovalutata l'ideologia e la prassi centralista. Il problema resta comunque grosso in quanto si tratta di modificare radicalmente la concezione della realtà del paese.

Come reagire? — si chiede Lagorio. La legge 382 non è un affare privato delle Regioni. Occorre interessare tutto l'arco delle forze che

vogliono una trasformazione dello Stato, occorre una mobilitazione del Paese. Cioè (Fontana) un confronto più serrato per la cultura imprenditoriale, sindacale, economica. Con i partiti, la cultura, i sindacati — aggiunge Aniasi — che finora sono stati poco sensibili al tema della riforma dello Stato. Senza dimenticare — aggiunge Kessler — l'alta burocrazia «illuminata» dello Stato, che non è del tutto sorda. Il prof. Franco Bassanini, dell'Università di Firenze, esprime parecchie riserve sulle possibilità di aggancio degli «economisti di corte» che sarebbero fortemente centralisti (e sbagliano perché è illusorio, a suo avviso, pensare di concentrare tutte le decisioni economiche in un'unica stanza dei bottoni) e dei grandi burocrati: vedi Consiglio di Stato che definisce «aperte» le competenze regionali, e «tassative» quelle dello Stato. Ammette, d'altra parte, che non è possibile, con una semplice indicazione legislativa, modificare i criteri interpretativi radicati nella cultura delle magistrature centrali. Caposaldo essenziale per stabilire un «nuovo consenso» è — secondo il prof. Franco Reviglio, dell'Università di Torino, — far diventare «trasparente» il Governo dell'economia di fronte all'opinione pubblica. Se gli economisti possono talvolta apparire centralisti, ciò accade perché essi devono stabilire rigorosi criteri di priorità nell'uso delle risorse, al fine di realizzare obiettivi che la collettività ritiene rilevanti nel medio periodo.

Sull'opportunità che le Regioni stabiliscano più stretti rapporti con gli industriali concorda l'ing. Paolo Tessitore, presidente Federindustria della Liguria. Per gli industriali, le Regioni rappresentano una realtà decisiva, soprattutto quando, nell'assenza dello Stato, i gruppi sociali sono spinti a prendere iniziative dirette. Non è più sufficiente la delega cittadini-partiti-Stato: sono subentrati altri gradi di partecipazione e di rappresentanza. È però indispensabile formalizzare queste realtà sul piano istituzionale, al livello di poteri e funzioni, per non creare un doppio ordinamento, cioè strutture «reali» che funzionino accanto a quelle «legali».

Dalla Costituzione alle nuove realtà: filosofia legalistica o evolutiva?

Secondo tutta una certa «filosofia» — una delle tre filosofie (legalistica, sociale, democratica) che, secondo l'ipotesi di Levi, ispirerebbero gli orientamenti prevalenti nell'attuazione, e non attuazione, dell'ordinamento regionale, — la più alta legittimità delle Regioni risiederebbe nel dettato costituzionale. Su tale principio, secondo Levi, sembrava basarsi il primo progetto governativo dello scorso febbraio, che si richiamava al testo costituzionale «per cristallizzare la riforma su modelli elaborati in situazioni economiche e sociali remote» e che era stato criticato — a suo avviso — sia per l'indeterminatezza delle formulazioni, sia perché il contenuto non sembrava rispondere al dettato costituzionale. Tale filosofia punterebbe a risolvere il ruolo da riconoscere alle Regioni sul piano strettamente giuridico e della lettera della Costituzione, senza neanche riconoscere le potenzialità implicite nel disegno costituzionale. Anche Lagorio e l'avv. Aldo Viglione, presidente della Giunta regionale Piemonte, concordano su tale giudizio sul vecchio progetto governativo, che ritengono ispirato alla tradizionale logica centralistica. In particolare Lagorio giudica illuminante, come tendenza accentratrice, la stessa formula della decretazione, una riedizione di quella del 1972, benché il Parlamento avesse prescritto, nel luglio 1975, che proprio la decretazione doveva essere evitata. Modica, dal canto suo, esclude che il primitivo progetto governativo di attuazione della 382 abbia seguito la filosofia legalistica, altrimenti le varie funzioni e settori di attività avrebbero dovuto essere chiamati col loro nome, secondo il dettato costituzionale (agricoltura, assistenza scolastica, artigianato) il che non si vede nel progetto stesso. Per quanto riguarda l'orientamento cui il completamento dell'ordinamento regionale dovrebbe ispirarsi, ritiene che una soluzione giusta sarebbe la composizione del punto di vista legalistico con quello democratico, cioè una concezione evolutiva della Costituzione, che tenga conto delle nuove realtà ed esigenze che sorgono dal Paese.

Il prof. Enzo Capaccioli, dell'Università di Firenze, è contrario alla contrapposizione fra «legalistico» e «democratico»: il punto di vista costituzionalistico non può essere messo sullo stesso piano degli altri due, esso è obbligatorio. Il problema è come intenderlo, come in tutte le leggi, anche per l'attuazione della 382. Oltre tutto, noi siamo già afflitti da due ordinamenti coesistenti: quello formato da Stato, Regioni, Comuni e Province; quello formato dall'ordinamento dei partiti e dei sindacati. La contrapposizione legalistico-democratico ne ipotizzerebbe

un altro, che si verrebbe a sovrapporre agli altri due, con un'ulteriore confusione concettuale e pratica. Non possiamo rinunciare alla Carta Costituzionale, legata alle speranze di rinascita del nostro Paese.

Il consigliere di Stato Mario Schinaia sostiene che il principio di legalità deve essere presente e richiamarsi ai valori fondamentali della Costituzione e precisa che lo schema proposto dal Governo non pretende di essere una formula precisa, né di risolvere tutti i problemi. Con la 382, del resto, l'attuazione delle deleghe si trasforma in un procedimento che si attua man mano. Secondo Bassetti ogni «filosofia legalitaria» tende ad essere tipicamente conservatrice. Anche gli organi centrali dello Stato si sono accorti che una lettura della Costituzione, nella sua componente garantista, può essere utilizzata a scopo di mera conservazione. Si deve tener presente, tuttavia, che nelle diverse situazioni storiche, «centralismo» e «autonomia» hanno avuto valori diversi: ricordiamo il centralismo progressista dei giacobini e la reazione autonomistica dei vandeani.

Il problema è di vedere — osserva Bassanini — quale lettura si può dare oggi della Costituzione. E allora, una corretta interpretazione non può non essere quella della realtà sociale e politica odierna. Qui non si tratta tanto di difendere la Costituzione, ma di attuarla, cioè di attuare quel programma costituzionale di riforma delle istituzioni amministrative che è rimasto inattuato. Allora, dovremo interpretare la Costituzione secondo l'esegesi formalistica dell'art. 117 della Costituzione? Ma questo definisce le competenze delle Regioni e degli Enti locali, non il sistema delle deleghe, e demanda al legislatore il compito di decidere quali sono le altre competenze delle Regioni e degli Enti locali: cioè, il Costituente ha definito il *nucleo minimo*, non l'*area massima*, da realizzarsi attraverso il sistema delle deleghe considerate come lo strumento di realizzazione di un sistema amministrativo moderno.

Naturalmente, un'interpretazione ristretta e disaggregata (come quella del vecchio schema governativo), secondo Bassanini, non ricostruisce il ruolo delle Regioni nei vari settori, non ridà organicità al gruppo di materie indicate nell'art. 117. Conseguentemente la bozza di decreto, riproducendo le frammentarie attribuzioni marginali dei decreti del 1972, rifiutava il problema del ruolo delle Regioni nell'economia fino a considerare la stessa agricoltura inserita nel «territorio», come se l'agricoltura fosse un problema di solo territorio. Un'interpretazione «organica», invece, — che è quella corretta — porta a risultati diversi e si arriva allo sviluppo dell'economia ed a quegli strumenti di cui le Regioni devono disporre per curare gli interessi pubblici nei settori

attribuiti (strumenti di incentivazione creditizia, credito speciale, ecc.). Secondo il prof. Sergio Bartole, dell'Università di Trieste, l'ipotesi della «dottrina legalistica» esprime la posizione di chi vuol realizzare le Regioni *solo perché sono previste* dalla Costituzione. In realtà oggi si tratta di adeguare l'ordinamento regionale all'esperienza della fine degli anni '70, il che non si può fare asetticamente, ma partendo da questa o da quella politica del diritto. Ora, lo schema governativo parte da una politica del diritto tradizionale, cioè, le Regioni si fanno, ma con la minima spesa in termini di potere e di funzioni per lo Stato. Ma si può dire che nella Costituzione ci sia tutto? si chiede Kessler. I contenuti dei poteri-funzioni delle Regioni possono variare col variare della realtà; la filosofia sociale era quella dei regionalisti del principio degli anni '70, all'epoca, cioè, della creazione delle Regioni e dell'attribuzione dei primi poteri: ora si passa fatalmente alla filosofia «democratica»; cioè partendo dal disegno costituzionale originario, è possibile arrivare a *vari disegni costituzionali*.

Attendiamo l'attuazione dell'ordinamento regionale non perché così è scritto nella Costituzione — osserva Aniasi —, ma perché accettiamo la Costituzione nelle sue linee fondamentali, ma aperte alle modificazioni necessarie, (anche se finora le proposte di modifiche costituzionali sono state fatte con intenzioni di retroguardia, se non reazionarie); del resto neanche nel periodo della battaglia per le Regioni, dal 1965 al 1970, dicevamo che bisognava farle per adempiere al dettato costituzionale, ma perché le ritenevamo strumento indispensabile per una programmazione democratica.

L'on. Augusto Barbera non condivide la denominazione «filosofia legalistica» proposta da Levi: si dovrebbe piuttosto parlare di «lettura formalistica della Costituzione» per tradirne lo spirito complessivo, quindi «filosofia burocratico-formalista». È per questo che si parla ancora di «assistenza sanitaria» e non di «tutela della salute»; di «beneficenza» (seguendo ancora l'espressione di una legge del 1890) e non di «assistenza sociale»; di «urbanistica», intesa soltanto come incremento dei centri urbani e non di una moderna concezione che tuteli gli interessi del territorio prevedendo anche interventi ad hoc per l'agricoltura. Secondo tale concezione «formalistica», ad es. la competenza in materia idrogeologica è limitata alla montagna, lasciando scoperta la pianura. E ancora, la competenza per i libri di testo delle scuole elementari è affidata allo Stato, per le medie ai Comuni, per gli istituti tecnici alle Regioni ed ai patronati scolastici. In sostanza la filosofia formalistica-legalistica non tiene conto degli obiettivi da individuare in comune, con i conseguenti accavallamenti di competenze

(in Sicilia abbiamo due Provveditorati alle OO.PP.). Non riconosce alle Regioni il carattere di statualità, cioè non le ritiene un momento di articolazione dello Stato al pari degli Enti locali. Il vecchio schema governativo non vedeva le Regioni come un ente complessivamente responsabile per il corpo sociale del territorio, ma un organismo separato come tanti altri, un'appendice inutile, con competenze separate, settoriali, frammentarie.

Simonelli osserva che l'indignata delusione dei regionalisti, che aveva accolto il primo schema governativo di attuazione della 382, nasce dalla mancata occasione di stabilire un certo assetto di potere ai diversi livelli di governo del Paese. Del resto, già ora l'attività delle Regioni — grazie anche alle varie deleghe — si esercita su una gamma molto più ampia delle elencazioni dell'art. 117, il che significa che, di volta in volta, i provvedimenti hanno colto le esigenze reali, ma al momento di dare una disciplina organica è scattata la puntigliosa resistenza dei *notai della Costituzione*.

Armella ritiene che si debba superare il contrasto fra due visioni così contrastanti della Costituzione, vista cioè come una norma da invocarsi o come un pericolo di cristallizzazione. Occorre pertanto ricercare un'efficienza sul piano della razionalità e della funzionalità che consenta di dare una risposta positiva alla domanda dei cittadini al di là dello stretto contenuto dell'art. 117; una legge quadro che consenta una buona e chiara amministrazione, evitando di scaricare le colpe sul potere centrale.

L'on. Stefano Menicacci concorda con Capaccioli sul fatto che la Costituzione resta un punto obbligato; quindi, niente riduzioni rispetto al contenuto dell'art. 117, come fa lo schema governativo, ma neanche assurde richieste di estensione.

Certamente non si può andare contro la Costituzione — osserva Persico, dell'Università di Genova, — ma occorre individuare, entro i limiti fissati da questa, le funzioni che risultino più incisive per risolvere i problemi del Paese. Come sanare i contrasti tra le varie concezioni? I giuristi dovrebbero accertare la loro legittimità, ma la scelta spetta ai politici. Gizzi è perplesso alla contrapposizione fra «legalistico» e «democratico». Non vede perché una concezione regionalistica debba essere più democratica di una centralista, e si debba sostenere che «è in gioco la democrazia se non vi sarà un ulteriore passaggio di poteri». In ogni caso egli ritiene che nell'ambito delle materie previste dall'art. 117 o estrinseche ad esso (come a suo tempo era stato proposto dalla Commissione Giannini per la pienezza delle funzioni regionali), si debbano aggregare funzioni a funzioni, e non

materie a materie. In realtà, la 382 conferisce la delega non tanto per allargare l'area delle competenze, ma per consentire il pieno funzionamento delle funzioni già delegate.

L'istanza costituzionale — sostiene il prof. Giuseppe Abbamonte, dell'Università di Napoli — anche se arretrata, non è neanche stata raggiunta; ad esempio, la Costituzione prevedeva una finanza autonoma delle Regioni, obiettivo che non è stato raggiunto. Questo non dipende dalla crisi, ma da ragioni storiche, la vischiosità dell'ordinamento finanziario italiano che è sempre riuscito a conservare una propria unità amministrativa, legislativa, e giurisdizionale. Per scoprirne le ragioni — e quelle delle difficoltà che si continueranno ad incontrare — bisogna vedere come si sono costruiti gli ordinamenti costituzionali, le matrici storico-politiche. L'attuale disordine deriva dal fatto che: 1) la produzione e l'efficacia delle leggi è carente perché manca il contributo serio ed istituzionale di esperti e funzionari; 2) manca una legge quadro sull'organizzazione regionale; 3) il Parlamento non è stato investito del controllo sulle leggi regionali; 4) politicamente le Regioni sono andate acquistando una forza maggiore dello Stato, ma questo è più forte normativamente. L'attuazione della 382 non può essere frutto di improvvisazione: occorrerebbe che intorno ad un tavolo legislativo integrato, si riunissero giuristi, economisti, politici e burocrati (della cui forza e tradizione bisogna tenere conto).

Il prof. Franco Cuocolo, dell'Università di Genova e capogruppo consiliare della Dc alla Regione Liguria, concorda con Abbamonte sul fatto che ogni Costituzione è sempre «storia costituzionale»; ma fino ad un certo punto; è vero cioè che una Costituzione non è un punto di arrivo, ma un fatto creativo che continua, ma questo nei casi in cui non vi siano testi scritti e rigidi: cioè nel caso dell'Inghilterra, non dell'Italia. Nel nostro caso una lettura in termini di alterazione comporta rischi seri nel senso che oggi può far comodo un'interpretazione in termini evolutivi (o pseudoevolutivi), ma potrebbe essere pericoloso in altre circostanze. La stessa Corte Costituzionale non può assumere a proprio giudizio certe scelte politiche, altrimenti cadremmo nel governo dei giudici. Certamente la 382 è una tappa importante, anche se non è l'ultima spiaggia, quindi non bisogna drammatizzare eccessivamente il problema e sarebbe un errore contrapporre allo Stato un fronte sindacalizzato delle Regioni; anche queste sono lo Stato.

Attenti a non vedere la Costituzione come una legge che si storicizza — mette in guardia Arata —; c'è il pericolo che la storicizzazione divenga statizzazione.

La « filosofia » dello Stato sociale

Nella relazione di Levi, quella dello « Stato sociale » costituirebbe un'ipotesi di legittimazione basata sulla soddisfazione delle aspettative in termini di maggiori consumi ed investimenti di tipo « sociale » che la comunità appunterebbe sulle Regioni: e non a caso queste sono nate proprio negli anni in cui la pressione collettiva in questo senso era molto forte e lo Stato si rivelava incapace di farvi fronte, mentre le Regioni apparivano come il livello più idoneo per programmare gli interventi e disciplinare le erogazioni. Si tratterebbe, cioè, di un criterio per ripartire i ruoli e le responsabilità in questo campo fra amministrazione centrale e Regioni. Tale ruolo non sarebbe riduttivo in quanto comporterebbe un notevole ampliamento delle funzioni; agirebbe da « volano » anche in campo economico in quanto tenderebbe a promuovere e realizzare quei consumi « diversi », finora in sottordine rispetto a quelli privati, sui quali verrebbero largamente a basarsi gli stessi nuovi sviluppi dell'economia. Di funzioni di questo genere, del resto, la Regione è già titolare: asili nido, finanziamento della spesa ospedaliera, avvio della riforma sanitaria. Essa potrebbe disciplinarne il riparto territorialmente e settorialmente. Certamente questa concezione appare in crisi e riporta al livello regionale le difficoltà che già appaiono evidenti, più in generale, e, per tutta la concezione del *welfare state*, per non parlare delle tendenze in atto a ridurre gli interventi sul sociale per tendere sul produttivo. Il che è ancora più grave in quanto la Regione non ha la possibilità di influire sull'entità delle risorse che acquisisce.

Modica e Bassanini ritengono invece riduttiva tale funzione; Modica giudica espressione di centralismo ridurre il ruolo delle Regioni al campo sociale; accettando tale logica si taglierebbe fuori la Regione dal governo dell'economia. Bassanini vedrebbe la funzione della Regione ridotta ad uno sportello per l'erogazione di sussidi; ma *chi* in definitiva li erogherebbe, se manca l'autonomia finanziaria? Bassetti considera questa posizione vagamente riformista; comunque con un mercato assai scarso, oggi, sulla scena italiana. Anch'egli mette in evidenza l'attuale crisi del *welfare state*; tuttavia non condivide il giudizio di Modica: il campo sociale, o meglio, la Regione dei servizi e del territorio realizzerebbe quell'accorpamento della comunità sottostante alla Regione, indispensabile all'affermazione della Regione.

Bartole ritiene che gli orientamenti sulle competenze regionali abbiano attraversato tre fasi: in un primo momento si vedeva la gestione del territorio, successivamente il campo sociale, infine si è passati alla concezione « democratica » che include il governo dell'economia. Egli tuttavia considera ancora valida la competenza sull'area sociale in quanto teme le evoluzioni troppo rapide; le Regioni, del resto, non sarebbero in grado di gestire la crisi; non basta avere le funzioni se non si è attrezzati a svolgerle.

Per Barbera, invece, consumi sociali e concezione democratica non possono scindersi. Il *welfare state* fallisce perché non si può avere uno sviluppo sociale se non avanza il movimento democratico. Una politica di consumi sociali non è meno impegnativa di una politica democratica di governo dell'economia in quanto presuppone anche essa la riforma dello Stato: l'inefficienza dipende quasi sempre da scarsa democrazia, degenerazioni clientelari, ecc.

Armella si chiede: estendere le competenze delle Regioni oltre i servizi? Il fatto è che le Regioni non sono ancora riuscite a dare i servizi, ed è pericoloso il sistema delle fughe in avanti.

Cuocolo ritiene che la filosofia sociale vada bene in termini non solo contenutistici ma tecnici, e indica come utile termine di confronto l'esperienza degli stati federali americani.

Filosofia « democratica », « governo dell'economia » e problema delle risorse

Levi è convinto che la concezione che egli definisce « democratica » sia la più diffusa fra i regionalisti. La motivazione ad agire ed una più elevata legittimazione sarebbero rafforzate dall'accentuazione delle caratteristiche democratico-rappresentative. La Regione, cioè, tende a porsi come il centro normale della funzione amministrativa (o della potestà di disciplinare le funzioni degli organismi sotto-ordinati) e possono esserle sottratte solo prerogative e compiti di interesse rigorosamente nazionale. In altre parole, oltre al dettato dell'art. 117 della Costituzione, l'*interesse* ad una funzione si presume *non statale*, salvo il riparto fra Regione ed Enti subregionali. Andando oltre, anche le funzioni trascendenti le competenze regionali possono non essere di competenza dello Stato, ma di interesse interregionale. Cioè: *le funzioni amministrative spetterebbero di norma alle Regioni*, in via eccezionale allo Stato. In linea generale le difficoltà si presentano di fronte ai compiti pubblici nel campo dell'economia, come pure a quelli nei confronti delle imprese, che coinvolgono sempre interessi locali e regionali, ed è arduo trovare un criterio coerente per la ripartizione dei compiti.

Modica ritiene che il criterio della ripartizione per interessi è pericoloso, in quanto rovesciabile dal punto di vista statale; in tutti i campi, anche quelli già sottoposti alle Regioni, può essere avanzato un interesse nazionale. Occorre invece recuperare pienamente la ripartizione per materie, leggendo i titoli dell'art. 117 in modo moderno ed aperto. Perciò l'interesse dello Stato deve essere fatto valere nelle materie di competenza, attraverso i procedimenti di controllo esercitati dal Parlamento, e non in una riserva e distribuzione di competenza amministrativa che annullerebbe il significato dell'autonomia delle Regioni. Queste, dal canto loro dovrebbero avere capacità di intervento nella formazione delle scelte e decisioni che non possono restare di competenza dello Stato.

Secondo Bassetti la concezione « democratica » — la più rivoluzionaria — fatalmente entrerebbe in conflitto con l'interpretazione della Costituzione. Oggi il nuovo autonomismo è assemblearistico, mentre la Costituzione è basata sul concetto della delega. Tuttavia la fase assembleare è superata dopo il momento dell'approvazione degli Sta-

tuti regionali e quello dei piani di sviluppo. Ora siamo al momento esecutivo ed operativo che si basa sulle deleghe.

Gildo Muci, segretario confederale UIL, sostiene che una democrazia sostanziale si realizza creando nuovi rapporti di partecipazione del cittadino alla definizione ed al controllo della cosa pubblica; contro queste posizioni si schierano i centralisti, ma è meglio affrontare questi ultimi che i regionalisti gattopardeschi, coloro, cioè, che vogliono le Regioni purché restino subalterne e ingabbiate. Secondo Capaccioli i sindacati rappresentano una delle forme di « ordinamento di fatto » e, in quanto tali, esercitano una pressione per dare alle Regioni più spazio, per renderle un interlocutore valido per la soluzione dei problemi sociali. La 382 non deve realizzare un compromesso fra le resistenze accentratrici e le spinte decentratrici, ma deve riuscire ad armonizzare in forme ed istituti di segno evolutivo il diverso apporto che le comunità ed il Parlamento esprimono. Non deve risolversi in un tiro alla fune.

Menicacci esprime opinioni radicalmente opposte; egli è preoccupato proprio perché le Regioni tentano di essere un punto di appoggio e riferimento delle tensioni del Paese, per altre forze, sociali, sindacali, ecc., per premere, travalicare il proprio ruolo, e porsi, antagonisticamente, su un terreno che non è stato loro assegnato, esprimendo una volontà politica nella politica industriale, e nel governo dell'economia. Egli si chiede se si può consentire che fiorisca una legislazione ed una programmazione economica regionale ambiziosa, illusoria e velleitaria, col rischio di dirottare risorse con risultati improduttivi, quando già si è visto che le Regioni non sono ancora in grado di affrontare i compiti già loro assegnati.

Ma chi è a favore di una concezione « democratica » e decentrata, non vuole indebolire lo Stato — osserva Barbera — ma vuole, anzi, uno Stato più forte ed efficiente che *amministri meno e pianifichi, indirizzi; in altre parole: governi di più.*

Kessler osserva che l'ordinamento regionale non può realizzarsi se non c'è a monte tutto un disegno dell'ordinamento statale. Parlando in termini delle diverse concezioni che possono informare l'ordinamento regionale, egli rileva che i regionalisti in un primo tempo propendevano per la « Regione dei servizi nel governo del territorio », successivamente ci si è resi conto che è indispensabile il governo dell'economia; ma questo non è incompatibile con la Costituzione, perché, pur restando nell'ambito di questa, si può arrivare a diversi disegni costituzionali. Il discorso, poi, passa ad un altro argomento, strettamente collegato, che è stato largamente al centro del dibattito; quello, cioè, del « go-

verno dell'economia», a sua volta connesso a quello della crisi che attraversa il Paese.

Bassanini ritiene che una corretta interpretazione, e quella che il legislatore ha indicato al governo di seguire per attuare la 382, conduce a configurare la *Regione democratica* ed il suo ruolo nel governo dell'economia: del resto ne troviamo indicazioni già nelle competenze indicate in quel *nucleo irriducibile* che è l'art. 117; le competenze in materia di agricoltura e foreste, di turismo, di fiere e mercati, che certamente incidono sullo sviluppo economico: in ogni caso è impossibile governare il territorio ed il corpo sociale se non si ha la possibilità di intervenire sui fenomeni economici che determinano la domanda sociale (insediamenti industriali, trasporti, ecc.). È vero che nell'economia è essenziale una visione unitaria, ma lo Stato dispone di poteri di programmazione, indirizzo, coordinamento — magari non facendone uso, come accade ora — e di strumenti quali la politica monetaria e creditizia, i prezzi (quelli delle fonti di energia), ecc.: che rappresentano cioè garanzie di sufficiente unitarietà per il governo dell'economia.

Fontana ritiene che si debba collegare il problema istituzionale delle Regioni a quello della crisi economica; per uscirne lo sviluppo deve essere selezionato, con misure non solo centralistiche (credito, fisco, moneta), ma anche con l'intervento delle Regioni, tenendo presente le esigenze locali e i diversi gradi di sviluppo.

Abbiamo già accennato alle preoccupazioni di Modica per una limitazione «assistenziale» delle funzioni regionali, che le taglierebbe fuori dal governo dell'economia dal quale discende, invece, il decentramento politico dello Stato ed il ruolo della Regione. Occorre quindi appoggiare un orientamento che unisca il valore democratico dell'intervento regionale anche al campo economico, recuperando i valori di legittimazione costituzionale, nel rispetto delle reciproche competenze. Cioè, una programmazione democratica dell'economia che vada al di là dei piani regionali, per trasformarli in componenti democratiche di una politica economica a livello nazionale.

Le Regioni — dice Aniasi — sono state concepite dai regionalisti come strumento indispensabile di programmazione democratica. In altre parole, la loro funzione non può essere vista in ragione della situazione attuale di crisi anche se questa mette in evidenza disfunzioni e cause e se ne può uscire solo se c'è consenso. Ecco allora che il trasferimento dei poteri diventa uno strumento indispensabile per uscire dalla crisi. Tuttavia non possiamo vedere la Regione solo come un organo di programmazione: il problema è quello di una scelta politica.

Bassetti versa acqua sul fuoco: lo Stato si prepara ad una razionalizzazione accentratrice del sistema, di cui un campanello d'allarme è la lettera di intenti al Fondo Monetario. Se le cose andassero avanti così, il centralismo avrebbe vinto una battaglia importante. Del resto, è chiaro che la spesa pubblica deve essere razionalizzata; ma le Regioni avrebbero ottenuto un grosso successo se riuscissero a dimostrare che con l'attuazione della 382 se ne può razionalizzare la macchina. Certamente occorre anche un decentramento delle istituzioni produttive (e in effetti, finora il regionalismo ha trascurato i problemi della cooperazione, della democrazia industriale, ecc.), tuttavia comincia ad apparire difficile decentrare le sovrastrutture a livello economico, se nel frattempo si accentua la pressione a livello di multinazionali. In altre parole, la pianificazione su scala nazionale comincia ad apparire l'ultimo livello in cui una pianificazione ha senso. Eventualmente, può diventare una realtà, e si dovrà valorizzarla, una pianificazione regionale a carattere *transnazionale*, cioè fra regioni confinanti appartenenti a paesi diversi.

Bartole è perplesso, ma per motivi diversi. Non possiamo dire che se c'è la crisi, la Regione deve farvi fronte: dobbiamo chiederci se la Regione è attrezzata. Imprenditori e sindacati vengono già a bussare alla porta delle Regioni per chiedere cose che molto spesso la Regione non può dare, e questo fa il gioco dello Stato, il quale in tal modo scarica sulle Regioni, come una patata calda, tensioni e risentimenti sociali cui non riesce a far fronte.

Nello stesso ordine di idee ammette di muoversi anche Levi, nonostante lo sforzo di « neutralità » della sua relazione. Egli teme il pericolo che affidare alle Regioni il « governo dell'economia » significherebbe avvantaggiare le più forti, con la conseguenza di una sorta di « corporativismo territoriale ». (E, a questo riguardo, può valere quanto sostenuto da Sanlorenzo circa il diverso grado di velocità delle varie Regioni, cioè il loro diverso grado di sviluppo all'interno di un'insufficiente velocità complessiva dello Stato; non c'è comparazione possibile — egli osserva — fra i problemi della Campania con i suoi 300.000 disoccupati, e quelli del Piemonte, con un'occupazione in aumento e, se mai, con difficoltà di coprire posti di lavoro vacanti. Alcune Regioni procedono con i piani di sviluppo, altre sono in grande ritardo o non sono neanche riuscite ad impostare il problema).

Anche Gizzi, ma muovendosi da un punto di vista diverso, ritiene che la 382 non implichi un allargamento generalizzato delle competenze delle Regioni sul piano dell'economia; non vede perché le Regioni non possano esercitare le proprie funzioni in tema di cave e torbiere se

non hanno anche le miniere, o di artigianato se non hanno anche l'industria, e ricorda che l'industria non fu assegnata alle Regioni perché così vollero le sinistre. Armella è sulla stessa linea; è fuori del disegno costituzionale dire che occorre estendere le competenze regionali all'industria per il collegamento che si può stabilire fra questa e l'urbanistica e l'artigianato.

Simonelli, invece, è fra coloro che vedono un collegamento del genere registrando le contraddizioni create dall'attuale stato di cose e dal primo schema governativo, da cui le reazioni dei regionalisti: alcuni ritengono folle che le Regioni possano occuparsi di industria, ma in realtà qual'è il reale salto qualitativo fra artigianato (fino a 10 dipendenti), del quale si può occupare la Regione, e una piccola industria (da 11 dipendenti in su), di cui la Regione *non può* occuparsi? Allo stesso modo: sì agli insediamenti, no alle localizzazioni industriali. O la formazione professionale, avulsa dal collocamento e dalle esigenze industriali. È assurdo che si sia inventata una legge (la 902) che rinfanzia i mediocrediti, riconoscendo una funzione economica delle Regioni ai fini delle aree depresse: cioè una strada fallimentare di dispersione delle risorse. Cioè, il governo dell'economia è già una realtà, in parecchi casi; gli industriali già vengono a richiedere consensi e mediazioni. In sostanza, più che una rivendicazione, si tratterebbe di una sistemazione normativa ed istituzionale di un dato di fatto. Né sarebbe un'appropriazione, in quanto non si può dire che lo Stato stia facendo una politica economica. Nessuno sta facendo una politica industriale in questo paese; né si può dire che lo sia il credito agevolato. La soluzione logica sarebbe quindi attribuire alle Regioni i servizi più l'economia. In tal modo esse non diventano un «potere», ma agenti di sviluppo delle potenzialità pluralistiche di partecipazione e di consenso delle forze sociali del territorio.

Anche Levi, come ricordiamo, aveva osservato che le Regioni sono, al momento, l'unico livello per il quale lo Stato prevede (con la legge 335) l'obbligatorietà dei piani di sviluppo, salvo però a dare alle Regioni competenze disorganiche in materia.

Simonelli ha fatto l'esempio del collocamento, nel quadro delle competenze in materia di formazione professionale e collegato alle esigenze industriali. Muci riprende il discorso parlando dell'azione dei sindacati e collega il collocamento, decentrato, al problema della mobilità (per una maggiore efficienza ed elasticità della produzione), a quello del lavoro giovanile, della finanza locale. Tanti casi in cui una programmazione non può essere calata dall'alto dagli economisti; anche

se razionale ed efficiente, rimarrà estranea ai bisogni ed esigenze della realtà, priva della spinta delle masse popolari.

Finora — osserva Kessler — è mancato l'apporto pratico-economico ad una dottrina che non è del tutto sufficiente, anche perché non abbiamo parametri, le Regioni italiane non sono dei *Länder*: cioè non un Bund, uno stato federale, ma una terza via di cui non è ancora chiaro l'ingranaggio. O forse gli economisti sono più centralisti perché la realtà è diversa, l'economia è diversa. In ogni caso, le autonomie possono funzionare se funziona un disegno generale ed armonico dello Stato.

In tema di *risorse e di costi*, vi è unità di vedute sul fatto che, in questo campo, la Costituzione è rimasta inattuata. Abbiamo già ricordato le idee espresse, fra gli altri, da Abbamonte, sulla mancanza di autonomia finanziaria, che costituisce la palla al piede delle Regioni, sulla vischiosità dell'ordinamento tributario, ecc.; le preoccupazioni di Bassanini sul chi erogherebbe i «sussidi» sociali, se i compiti della Regione fossero limitati a questo, data la dipendenza finanziaria delle Regioni dallo Stato. Sullo stesso argomento egli ha ricordato, inoltre, che l'entità percentuale delle risorse pubbliche amministrare dalle autonomie è inferiore a quella che lo stesso sistema amministrativo locale gestiva 40 anni fa, nonostante oggi vi siano in più le Regioni.

Kessler ha parlato di «Regioni totalmente espropriate della facoltà impositiva», cioè esse spendono soldi che vengono dallo Stato, il quale, quindi, com'è naturale, vuole garantirsi. È quindi necessario — osserva Modica — che la stessa riforma tributaria si apra alla partecipazione delle Regioni; finora le sue caratteristiche accentrate sono dovute al mancato inserimento di essa in una politica di programmazione partecipativa; un meccanismo nazionale tributario, se democraticamente gestito, è condizione indispensabile ad una programmazione nazionale in un paese con forti squilibri.

Ancora in tema di risorse e di costi, Aniasi si chiede come si può trovare una proposta soddisfacente che rappresenti un punto di mediazione fra le proposte della Commissione Giannini, che comportavano un trasferimento di poteri della grandezza di 1500-2000 miliardi, e quella del vecchio schema governativo, dell'ordine di grandezza di 90 miliardi. Evidentemente a questo punto — osserva Aniasi — non è in gioco un taglio giuridico, ma i contenuti stessi della democrazia rappresentativa, cioè la riduzione o il mantenimento dei poteri accentratori o moderati.

Simonelli dal canto suo osserva che le Regioni vedono i loro bilanci raddoppiare, ma, essendo le erogazioni rigidamente vincolate ad indi-

cazioni precise, questo determina, paradossalmente, l'accumularsi di residui passivi: si arriva, cioè, al collo di bottiglia delle erogazioni di Stato.

Si è accennato ai rapporti che sono andati stabilendosi fra Regioni da una parte e sindacati dall'altra, spesso al di fuori di un quadro istituzionale. Una situazione analoga si verifica per quanto riguarda l'ambiente imprenditoriale ed industriale. Tessitore ha messo in luce questo aspetto, osservando che al di là di tutte le dottrine c'è la realtà: se un assessore regionale all'industria — perché, fra l'altro, questo organo esiste — ha sul tavolo le pratiche di aziende che vogliono stabilire contatti con le finanziarie regionali, non gli si può dire che la Regione non deve occuparsi di industrie. Allo stesso modo, gli industriali prima cercavano di soffocare i conflitti: ora cercano di prenderne atto. Si tratta cioè di prendere atto di una realtà. L'alternativa non è la sconfitta o la vittoria dei regionalisti, ma l'instaurarsi di un doppio ordinamento: ufficiale e reale.

Interamente dedicato ai problemi economici e delle risorse è il discorso di Reviglio. È chiaro che nel vuoto di una programmazione, le Regioni e le autonomie sono deboli, ma il ruolo che esse potranno giocare nei prossimi anni è strettamente vincolato al problema generale della crisi che attraversa il Paese, e, in particolare, quello della spesa pubblica. Questa ha superato circa la metà del PNL, livello che nei prossimi 5 anni non potrà crescere in alcun modo. Reviglio si chiede come potrà esser tenuto in piedi un certo sistema di interessi e di aggregazione del consenso, che solo con la dilatazione della spesa pubblica (+ 10 punti negli ultimi 6 anni) si sosteneva grazie anche alla creazione di circa 730.000 posti di lavoro, cioè 2/3 del totale.

Per poter assolvere alla medesima funzione senza espandere la spesa, e poter in tal modo realizzare un nuovo consenso e una nuova legittimazione, necessari alla stabilità sociale, occorrerà: 1) ottenere risorse vincolando il livello della spesa pubblica per accrescere l'occupazione; 2) politiche economiche che consentano di ravvivare l'apparato produttivo e lo sviluppo. Cioè un grande sforzo nazionale, dello Stato e di tutti gli Enti regionali e locali, in un meccanismo nuovo, e con una nuova legge di contabilità di tutti gli enti di spesa che consenta una analisi dell'efficienza economica funzionale, cioè quantificando il rapporto spesa/efficienza in maniera disaggregata. Non basta cioè soltanto ridurre il disavanzo da 18 a 15: occorre far diventare trasparente il governo dell'economia per aggregare il consenso in modo completamente nuovo e realizzare una nuova partecipazione a tutti i livelli del governo. Per far questo, non può essere solo lo Stato a decidere la

programmazione, ma deve farlo insieme agli enti sottostanti, con delega costituzionale, cioè non di volta in volta. Anche Reviglio è d'accordo che le autonomie esistono solo sulla carta finché non c'è autonomia tributaria e di spesa. Ancora, sulla carta le Regioni controllano il 10 % della spesa pubblica, ma se togliamo quelle di assistenza sanitaria resta poco o niente. Un'osservazione marginale sul problema del personale: si parla di eccesso di personale nei nostri Comuni, ma bisogna anche dire che in Italia i dipendenti degli enti locali sono circa 500.000, mentre in Inghilterra sono 1.400.000; il problema evidentemente non è di numero, ma di costi, efficienza e produttività.

Una riforma globale dei rapporti Stato-Regioni-Enti locali

Nella sua relazione introduttiva Levi aveva posto l'interrogativo: occorre procedere con una legge totalizzante, o con riforme di settore? Il problema investe naturalmente in larga misura la questione dei rapporti fra Stato, Regioni ed Enti locali.

Al riguardo Bassanini osserva che occorre, per le Regioni, una strategia più ampia del solo confronto Regioni-Stato, che definisca il ruolo delle Regioni e degli Enti locali ed investa la riforma dell'amministrazione centrale e degli Enti locali attraverso un'alleanza di tutti gli elementi delle autonomie. Ed occorrono anche riforme di settore, in un quadro unitario e coerente. Cioè occorre ridefinire i settori, la loro gestione, gli obiettivi dell'intervento pubblico nei vari settori (quindi riforma sanitaria, dell'assistenza, ecc.), evitando che le riforme settoriali seguano logiche disaggreganti: ad es. la riforma sanitaria che, separando le varie funzioni le une dalle altre — prevenzione, terapia, riabilitazione — crei una disorganicità, col risultato che le Unità sanitarie locali dipendano, funzionalmente, contemporaneamente dai Comuni, dalle Regioni, dallo Stato. Mentre il progetto della Commissione Giannini era un serio compromesso perché cercava strumenti di raccordo e di coordinamento, tenendo conto degli interessi unitari dello Stato ai fini della programmazione e coordinamento economico, il primo schema governativo ignorava le proposte di strumentazione e coordinamento. Quello che ora è chiaro è che non si può andare avanti senza mai sopprimere nulla, senza mai togliere niente a nessuno, mantenendo in piedi gli enti inutili (anzi le variazioni di bilancio provvedono a rifinanziarli cospicuamente); ad es. le direzioni generali, da una parte sopprese in misura ridotta, dall'altra sono state rimpinguate, come se le risorse fossero infinite. La stessa organicità della 382 richiederà necessariamente di dare da una parte e di togliere dall'altra, definendo i conferimenti da una parte, dall'altra le riduzioni di attribuzioni, i compiti, ecc. Altrimenti la stessa realizzazione della 382 finirebbe con l'ingolfare le Regioni, anche al di fuori delle loro strette competenze amministrative, con materie di competenza degli Enti locali. È quindi essenziale una connessione fra l'attuazione della 382 e la riforma dell'amministrazione centrale dello Stato.

Fontana osserva che il governo è lieto di «mollare» a livello di amministrazione diretta — che invece è compito dei Comuni, Province,

Comprensori — purché non vengano toccati certi principî generali, autorizzando quindi le Regioni a legiferare su materie di atti amministrativi, mentre invece alle Regioni spetta il *momento della legislazione* ed agli Enti locali quello dell'amministrazione. Le Regioni devono quindi insistere per un'organicità degli interventi, ed evitare di costituire un nuovo «potere centrale» nei confronti delle autonomie locali. Il difetto risale al 1970 quando sono state fatte le Regioni senza aver riformato la legge provinciale e comunale, con la conseguenza che il mancato chiarimento dei rapporti Regioni-Stato-Enti locali provoca carenze sul piano dei rapporti con le comunità. Persico aggiunge che non si è insistito abbastanza, a suo tempo e successivamente, per l'abolizione delle province e la creazione dei comprensori. Modica osserva che in tema di rapporti con gli Enti locali, le Regioni devono evitare un'invasione a carattere centralista delle competenze di questi, il che, a suo avviso, si verificherebbe assegnando alle Regioni compiti di carattere sociale. Su un piano più generale, il ruolo delle Regioni non dovrebbe essere tanto quello di ritagliarsi certe funzioni e contrapporsi ad un certo assetto dello Stato, ma di conquistare un nuovo modo di essere dello Stato e di gestire la comunità nazionale.

In concreto, rileva Kessler, la 382 non deve risolversi in una ripartizione delle spoglie fra Stato e Regioni: sarebbe forse meglio se queste ultime avessero minori attribuzioni, ma con un'impostazione coerente. Quello che occorre è un disegno globale, razionale e completo dello Stato che preveda contestualmente al riassetto delle Regioni, quello dello Stato e dell'amministrazione centrale. Il fatto che ciò sia mancato finora, ha impedito il sorgere di una filosofia, un disegno ed un atteggiamento coerente, ed è stato anche questo, come si è già accennato, a far venire meno la legittimazione.

La realtà è politica, il nodo è politico — sostiene Barbera —; si tratta di vedere se vogliamo costruire uno Stato diverso, articolato non per corpi burocratici che scendono dall'alto, o per enti paralleli che si sovrappongono, ma uno Stato che si articoli per assemblee elettive e dia a tutti gli Enti locali la rappresentanza globale di tutti gli interessi e quindi la possibilità di interventi globali, riservandosi il coordinamento di quei servizi e funzioni della politica economica, creditizia, ecc., che non possono non essere di sua competenza. Il decentramento, d'altra parte, non è un valore in sé. Quando Napoleone istituì i prefetti, questi esprimevano una funzione progressista, cioè portavano avanti la rivoluzione borghese, ed anche in Italia, in qualche modo la svolsero dopo il 1860 nel Sud. Ma ora, *la funzione di un nuovo potere centrale più forte deve essere quella di sopportare le*

autonomie locali. Finora, il mancato completamento dell'ordinamento regionale è dovuto proprio alla mancanza di un potere centrale che governi e sia in grado di adempiere a questa nuova funzione. Questo tipo di Stato, cioè, non è né conforme alla Costituzione, né ordinato, né efficiente.

Anche Menicacci concorda sulla necessità di chiarire i rapporti delle Regioni con l'esecutivo, col Parlamento, con i Comuni; occorre un organico retroterra legislativo nazionale e il completamento dell'ordinamento regionale è condizione preliminare alla riforma della Pubblica Amministrazione. Menicacci giudica però assurda la tendenza a creare altri enti (comprensori, ecc.) quando già tre quarti dei Comuni non sono in grado di esercitare le loro funzioni, ed ha ricordato una battuta di Giscard d'Estaing: «non possiamo permetterci le Regioni, perché non siamo ricchi come l'Italia».

Il quadro politico generale

Siamo arrivati al discorso più spiccatamente politico, che ha toccato vari livelli, a partire dall'osservazione di Levi sulla maggior presenza e peso che i politici hanno, nel governo locale, nei confronti delle burocrazie locali, anche ai fini del puntuale trasferimento degli indirizzi politici sul piano operativo. Nel sottolineare gli aspetti positivi di questo fenomeno, Levi non se ne nasconde quelli negativi, nel senso cioè che potrebbe in tal modo venir meno l'azione di correttivo e di filtro, di pragmatismo e di continuità, che, in teoria, una «buona» burocrazia dovrebbe rappresentare. Di fronte a questo aumento relativo del peso politico a livello locale, i politici «centrali» dei medesimi partiti spesso si sono dimostrati regionalisti a parole, ma non nei fatti. In realtà, gli aspetti politici preminenti dei sistemi regionali in parte convergono, in parte divergono dai modelli nazionali. Accade che non è né frequente, né tipica la formazione di una leadership riconosciuta e costante, anche perché la dialettica, a livello regionale, non è rigida, ma più sfumata, ed è diffuso il concorso di tutte le forze politiche ai processi decisionali. La sinistra — ha sostenuto Levi — è molto più forte nelle Regioni che in altre istituzioni pubbliche, e, *senza traumi*, ha tenuto il potere o lo ha conquistato. In altre parole, non è valsa la ventennale «*conventio ad excludendum*» che vi è stata al centro: è vero che questa è stata in parte superata dopo il 20 giugno, ma al tempo stesso, sempre secondo Levi, le logiche conseguenze di questo superamento stanno ancora paralizzando da un anno la vita politica nazionale.

Aniasi giudica tutti questi fattori (maggiore presenza dei politici a livello regionale, maggior forza delle sinistre, alternanza al potere, nonché la maggiore facilità ad esercitare il potere in maniera assembleare) come tutti indici della maggiore democrazia e partecipazione consentita dall'istituto regionale.

Se questo è vero — osserva Lagorio — è vero anche che i partiti, assorbiti dai problemi «centrali», hanno finora assistito alla difficile resistenza delle Regioni senza parteciparvi, anzi, abbandonandole al revanscismo statale. Occorre, perciò, una mobilitazione più ampia, chiedere l'impegno delle forze politiche e sociali per portare a compimento il processo di attuazione delle Regioni e la riforma dello Stato che passa attraverso la 382. Anche Fontana critica l'atteggiamento

dei partiti «centrali» che si sarebbero adeguati anche strutturalmente e burocraticamente allo Stato centralizzato. Per Viglione vi sarebbe addirittura una «lacerazione profonda» fra le forze politiche che operano all'interno delle autonomie e quelle che operano a livello centrale. I problemi insoluti — secondo Sanlorenzo — risalgono al nodo dell'unità nazionale ed alle modalità di attuazione delle Regioni, realizzate dopo 22 anni che furono pensate, cioè quando l'Italia era cambiata e la spinta regionalistica si era indebolita. Arata ritiene che l'attuazione della 382 è stata condizionata e rallentata dall'esito delle ultime elezioni politiche. Di opinione contraria Armella, secondo il quale è bene innanzi tutto stabilire i principi fondamentali in modo da evitare di porre in relazione i risultati elettorali e la maggiore o minore resistenza alle richieste autonomistiche. Arata comunque ritiene che la 382 si inserisce in un momento di preoccupazione e di incertezza generale, senza il cui chiarimento difficilmente il discorso potrà andare avanti. (*Opinione che si ricollega a quelle che saranno espresse da altri, come vedremo più avanti, sulla necessità di un collegamento fra il problema regionale ed il momento politico*).

Secondo Bassetti, la mancata avanzata del regionalismo non deriva solo dai suoi nemici, ma è anche un problema di scienza politica, cioè non sappiamo come attuare nelle istituzioni la spinta regionalistica. Mentre esiste una dottrina dello stato centralista, il regionalismo è meno forte in termini dottrinari, cioè le proposte alternative al centralismo appaiono meno forti quando non possono calarsi nella logica del federalismo. Inoltre è difficile far coesistere la dimensione dello Stato nazionale-regionale, da una parte con la pressione sovranazionale che avanza, dall'altra con la spinta subnazionale delle Regioni. Per quanto riguarda gli aspetti di carattere politico positivo sottolineati da Levi, Bassetti osserva che la maggiore politicizzazione che si osserva al livello regionale deriva dal fatto che le Regioni consentono un tipo di statualità più agibile da parte del blocco sociale emergente. Inoltre, la dissociazione sociale in atto — provocata in un paese debole come il nostro dalle contraddizioni dello sviluppo — dà maggiore spazio al regionalismo, facendo della Regione uno strumento di ricomposizione sociale, un soggetto politico alternativo. Tuttavia, aggiunge Bassetti, i regionalisti debbono rendersi conto del legame esistente fra problemi regionali e gran parte, se non la totalità, dei problemi nazionali. Occorre cioè saldare il tema regionalistico a quello degli accordi politici in corso. Se il tema regionalista non farà parte del pacchetto, la battaglia regionalista sarà persa. Comunque occorre considerare la 382 come una battaglia, non l'ultima parte di un processo

che trascende l'operazione e si collega agli altri momenti: costituzione dei Consigli, decreti, fronte delle Regioni, ecc.

Anche Sanlorenzo è d'accordo su questi concetti; se non muta il quadro politico non sarà possibile dare maggiore forza politica ai governi nazionale e regionali per affrontare la crisi (*sul concetto della «maggior forza politica» vedasi anche Barbera nel paragrafo precedente*); d'altra parte è impossibile affrontare uno solo dei problemi delle Regioni, senza una straordinaria convergenza programmatica e politica delle varie forze politiche e sociali. Anch'egli considera la 382 come un momento della battaglia; ma la posta in gioco non è solo la 382, ma la crescita delle Regioni e dell'intero sistema.

In una prospettiva abbastanza vicina, Persico si augura che possa concretarsi un nuovo «patto costituzionale» che, accanto ad un «patto sociale», riesca a coinvolgere tutte le forze regionali, politiche, le Commissioni Parlamentari, il mondo economico e sindacale, per affrontare la crisi ed avviare un nuovo sviluppo. L'on. Guido Fanti, presidente della Commissione parlamentare mista per le questioni regionali, ha sostenuto che la 382 apre una fase nuova, da considerarsi positivamente, ma, per realizzarla su una base innovativa e organica, che corregga le carenze del primitivo progetto governativo, occorre rispettare due condizioni: 1) che il problema del decentramento ed il completamento dell'ordinamento regionale venga assunto come punto fondamentale negli accordi programmatici di governo, così come ha sostenuto anche Bassetti; 2) che occorre studiare un'attuazione graduale di trasferimento dei poteri, collegata a leggi di riforma, in modo che le Regioni possano prepararsi all'assunzione delle nuove responsabilità e, nello stesso tempo, il Parlamento possa portare a conclusione, in tempi definiti, l'attuazione di leggi di riforma nei vari settori che assumano la funzione di «leggi quadro». Non esiste infatti un rapporto Stato/Regioni in astratto, ma sempre collegato ad una realtà difficile che richiede uno sforzo globale delle forze politiche, sociali, culturali.

Una visione più pessimistica quella di Viglione: le aspettative della 382 ci trovano in uno stato d'animo di grande delusione; siamo soggetti politici passivi con scarsa possibilità di incidere sui problemi. Inoltre egli vede — come si è detto — una lacerazione profonda fra le forze politiche centrali e periferiche. Lagorio dal canto suo ritiene illusorio credere, su un piano generale, che per fronteggiare la crisi di efficienza e funzionalità dello Stato basti «accorparsi al centro» e creare una specie di «comitato di salute pubblica»; la crisi si vince invece espandendo le autonomie; né basta l'appoggio del Parlamento o qualche mutamento per portare a compimento il processo di attua-

zione delle Regioni. Lo stesso minore interesse dei partiti riguardo ai problemi regionali ha creato un vuoto di potere intorno alle Regioni, che ha favorito il revanscismo statale-centralista. Anche Muci è preoccupato per la saldatura tra i problemi regionali e la trattativa politica, dato che non solo manca — a suo avviso — la volontà politica di muoversi in direzione delle Regioni, ma esiste addirittura una volontà restauratrice.

In margine al seminario — ed all'indomani del varo della 382 — si può osservare che certi toni pessimistici sulle sorti dell'ordinamento regionale, che si coglievano in taluni interventi, appaiono oggi ingiustificati. Le Regioni non erano dunque all'ultima spiaggia ed hanno in realtà enormi nuovi compiti davanti a sé da organizzare e gestire, anche se non tutte le richieste della Commissione parlamentare sono state accolte nei decreti governativi. In definitiva, un certo gradualismo nell'attuazione di uno «Stato nuovo» può essere opportuno.

Questo passo in avanti, che è stato impresso ai nostri ordinamenti ed alle nostre istituzioni non può non apparire, sotto un altro punto di vista, una prova di vitalità, di fiducia, magari anche di audacia, espressa dal nostro Paese in un momento particolarmente difficile. L'interesse di opinione pubblica intorno a questo avvenimento — cui si accennava in principio — non va però tradito. È un invito agli studiosi, ai politici, che al seminario lamentavano l'«eclisse della Regione», perché ne traggano le opportune conclusioni: le Regioni possono e devono essere diverse dallo Stato accentratore, più vicine al cittadino.

... della Regione, la quale, oltre all'incarico di primo vicepresidente
presidentiale regionale ha avuto la carica di primo vice della Regione;
che ha favorito il rinnovamento democratico della Regione e ha
contribuito all'instaurazione di un governo regionale e di un'attività politica
che non solo aveva — e ha avuto — in questa politica di
nuovi in direzione della Regione, ma anche della sua attività
riformatrice.

... al momento di lasciare — ed all'indomani del voto del 1981 —
una Regione che era stata governata per anni dall'oligarchia
regionalista, che si esprimeva in alcuni interventi apparsi negli anni
ultimi, la Regione non erano dunque all'ordine del giorno le riforme
in tema economico, ma, come è noto, davanti a un'oligarchia e a
sintesi di non tutte le tendenze della Costituzione, puramente
sotto l'aspetto del lavoro parlamentare. In termini, in certo senso,
limitati, estrazione di una "Storia nuova" per essere ripristinata.

Questo fatto in sé, che è stato sempre in modo determinante in
la storia italiana, non può non apparire come un fatto di
vita, che prova il valore di questa, almeno parte di questa,
esperienza del lavoro fatto in un'attività parlamentare, che
è insieme di ordine politico, ma anche di ordine economico.

Nuove Arti Grafiche S.p.a. - Savigliano

... di lavoro in un'attività parlamentare, che
è insieme di ordine politico, ma anche di ordine economico.
... di lavoro in un'attività parlamentare, che
è insieme di ordine politico, ma anche di ordine economico.

... di lavoro in un'attività parlamentare, che
è insieme di ordine politico, ma anche di ordine economico.
... di lavoro in un'attività parlamentare, che
è insieme di ordine politico, ma anche di ordine economico.

... di lavoro in un'attività parlamentare, che
è insieme di ordine politico, ma anche di ordine economico.
... di lavoro in un'attività parlamentare, che
è insieme di ordine politico, ma anche di ordine economico.

ULTIMI QUADERNI PUBBLICATI

5. Censis, "Mobilità e mercato del lavoro",
I caratteri della partecipazione al lavoro nella società italiana.
6. "La programmazione regionale: il caso del Piemonte",
A. Viglione, S. Lombardini, G. Frignani, C. Simonelli,
Obiettivi e problemi della programmazione regionale piemontese.
7. "La programmazione regionale: il caso del Piemonte",
G. Maspoli, G. Tamietto, B. Ferraris,
Il rilancio dell'agricoltura piemontese.
8. "La programmazione regionale: il caso del Piemonte",
R. Cominotti, S. Bajardi, A. Benadi,
L'industria piemontese, soggetto attivo e utente della programmazione regionale.
9. R. Caporale, R. Döbert,
"Religione moderna e movimenti religiosi".
10. Istituto Affari Internazionali,
"Prospettive dell'integrazione economica europea".
11. "La programmazione regionale: il caso del Piemonte",
M. Rey, A. Gandolfi, L. Passoni,
Finanza regionale e finanza locale.
12. G. Carli, G. Guarino, G. Ferri, U. Agnelli,
"Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell'impresa e riforma dello Stato".
(Relazioni introduttive al Convegno del 17-18 giugno 1977).



*Fondazione
Giovanni Agnelli*

262733

Via Ormea, 37 - 10125 TORINO
Telef. (011) 65.86.66 - 65.87.65



**Fondazione
Giovanni Agnelli**

11797

Q13