

**Aggiornamento per i Docenti di
Discipline giuridiche ed economiche**

**"REGIONALISMO E FEDERALISMO.
LEGGE ELETTORALE REGIONALE".**

Relatore:
prof. **CLAUDIO BRAGAGLIO**

Istituto Tecnico Commerciale Statale "ASTOLFO LUNARDI"
Brescia, Marzo 1995

1. MODELLO REGIONALISTICO E COSTITUZIONE

La Costituzione ha istituito, nel 1948 e per la prima volta, le Regioni ed ha così introdotto un nuovo livello nel sistema del governo locale, precedentemente imperniato in modo esclusivo sul Comune e sulla Provincia.

La nuova fase istituzionale restituiva, inoltre, carattere elettivo alle assemblee locali, superando l'eredità negativa delle politiche accentratrici ed antidemocratiche del fascismo.

La nuova redistribuzione territoriale del potere politico si è collocata, anche se in modo non lineare, all'interno della migliore - anche se minoritaria - tradizione autonomistica.

La Costituzione determina un radicale mutamento di impostazione. Viene infatti superata la logica rigidamente centralistica; attraverso l'esplicito riconoscimento di un più ampio pluralismo istituzionale si afferma uno "Stato ad autonomie regionali e locali".

Nella crisi dell'immediato dopoguerra si sono manifestate anche tendenze separatiste, in particolare in Sicilia, cui si cercò di dare risposta con un riconoscimento, anticipato nel 1945, dell'autonomia regionale siciliana. Il modello adottato, a questo riguardo, è stato quello delle "Regioni a statuto speciale".

La suddivisione "verticale" del potere politico (centro-periferia) rispondeva a molteplici esigenze, tra cui il rigetto di possibili degenerazioni autoritarie e l'ampliamento della sfera partecipativa. All'interno dell'Assemblea Costituente si sono manifestate, tra le varie forze politiche, posizioni diversificate. In particolare, un rilevante impulso è stato espresso da forze di ispirazione cattolica (La Pira, Dossetti) sensibili alla autonomia delle varie comunità intermedie (famiglia, professione, territorio). Viceversa le forze di sinistra pensarono inizialmente di poter modificare i rapporti economici e sociali facendo prevalentemente leva sul governo centrale, ritenendo che le autonomie regionali potessero trasformarsi in roccaforti conservatrici.

La spinta regionalistica riuscì a far adottare un progetto fortemente autonomistico in sede di "commissione preparatoria" dell'Assemblea Costituente. Ma la successiva evoluzione politica determinò tra i partiti una inversione di impostazione. Il livello più avanzato di decentramento si è riflesso nella stesura degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, ma nella Costituzione si determina, per le Regioni ordinarie, un ripiegamento moderato e la delineazione di un "Regionalismo debole". Non a caso "si evidenziava la netta preferenza delle forze di centro per le tecniche di gestione accentrata del potere, favorite dallo stato di polarizzazione del sistema politico" (Bartole).

Il "principio autonomistico" si afferma quale principio ordinatore dell'assetto delle istituzioni e ritrova, nella formulazione dell'art. 5, un puntuale riscontro. "La Repubblica ... riconosce e promuove le autonomie locali". In sostanza con il principio di autonomia si configura un diverso modo di essere dello stesso ordinamento territoriale sovrano e si mantiene distinto il momento del decentramento ("attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo").

L'ordinamento statale accoglie come momento costitutivo - e non aggiuntivo - gli ordinamenti territoriali locali e le espressioni dell'autogoverno.

E' stato giustamente affermato (E. Balboni) che il principio dell'autonomia locale si pone come principio aperto suscettibile di "attuazioni - integrazioni" progressive in collegamento

con le acquisizioni sociali espresse dalle comunità locali. In questo senso il principio dell'autonomia (distinto dal principio del decentramento) trasforma il nostro ordinamento in una pluralità di "ordinamenti territoriali locali".

L'autonomia dell'istituto regionale è posta in rapporto con la Costituzione, prima che con la legge del Parlamento.

Ulteriore riprova va individuata nell'art. 114 dove si afferma che: "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni".

Alla Regione la Costituzione riserva - dato anche il carattere di novità - una più puntuale definizione del profilo costituzionale che può essere così sintetizzato:

- ente autonomo con poteri propri e funzioni fissate dalla Costituzione (art. 115);
- definizione nell'art. 117 delle materie oggetto di normazione legislativa regionale (tra cui: urbanistica, assistenza, viabilità ...)
- autonomia finanziaria (art. 119), seppure nei limiti stabiliti dalla legge;
- possibili ulteriori funzioni amministrative delegate dallo Stato (art. 118).

A questo si aggiunga una particolare definizione di funzioni in base alla distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; a quest'ultima viene riservata una attribuzione di "forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 116), verificabile anche sotto il profilo di una più incisiva potestà statutaria.

2. LIMITI DI REALIZZAZIONE

In primo luogo sono da richiamare le posizioni assunte dalle varie forze politiche e la singolare inversione di atteggiamenti, cui facevo riferimento, tra partiti di maggioranza e partiti di opposizione.

Da una parte vi è lo schieramento centrista, imperniato sulla D.C., che in qualità di forza di governo tende a praticare un uso centralizzato delle leve statali. Dall'altra si afferma nella sinistra una posizione più compiutamente autonomistica e regionalistica.

Dal 1948 al 1970 soltanto le Regioni a statuto speciale operano ispirandosi al dettato costituzionale. Non è casuale, inoltre, l'atteggiamento centralistico assunto dalle forze di governo anche per Comuni e Province; infatti rimane in vigore il T.U. del 1934, integrato per alcune parti con norme del T.U. del 1915. Sarà necessario attendere la legge 142 del 1990 per definire un nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Il divario fra l'assetto legislativo ordinario dalle autonomie locali ed il modello costituzionale si accentua e, con l'eccezione delle Regioni a statuto speciale, il processo autonomistico si paralizza, lasciando libero campo alle politiche statalistiche.

Tale limite di fondo non viene superato neppure negli anni '60, sebbene il centro-sinistra avesse fissato l'obiettivo prioritario della istituzione delle Regioni, ritenute elementi indispensabili per realizzare la programmazione.

La fase degli anni '60 è stata definita un "decennio di preparazioni". Sul piano della cultura istituzionale emerge un dato che si colloca su un nuovo versante interpretativo: la politica di

programmazione nazionale viene articolata su scala decentrata e le Regioni vengono considerate un "momento di snodo ditale sistema programmatico".

Emerge, a questo proposito, un limite del legislatore costituente. Le Regioni sono nate con la prevalente "esigenza di separazione e di garanzia reciproca fra ordinamenti diversi ... più che dall'esigenza di integrare e coordinare l'azione dei vari livelli di governo individuati". Tale limite condizionerà la fase realizzativa che si è aperta con l'elezione nel 1970 dei Consigli regionali. Un limite questo, che va individuato già all'origine nella impostazione prevalentemente garantista; essa risentiva di un determinato orientamento cattolico di ispirazione municipalista. L'autonomia delle Regioni doveva come ricorda Bartole - servire a tutelare le comunità regionali dalle interferenze dello Stato nell'ambito di più stretta afferenza ai loro interessi. Una concezione chiusa - prevalentemente garantista - dell'autonomia regionale che si rifletterà negativamente sullo sviluppo successivo di fronte all'emergere dei processi di integrazione e di modernizzazione socio-economica.

L'adozione degli statuti, ma soprattutto l'interpretazione estensiva dei principi costituzionali sollecitano nuove speranze. In modo esplicito si manifesta il conflitto con il centralismo statale e burocratico; un conflitto che si risolve positivamente per le Regioni con l'accoglimento di molte richieste nella legge - delega del 1975 (n. 382), cui seguirà in particolare il decreto di attuazione (DPR 616/1977) di rilevante importanza e che definisce la fase della "seconda regionalizzazione". Nella sostanza si afferma una ritraduzione estensiva dell'art. 117, per cui la "beneficenza pubblica" si tramuta in "assistenza sociale", l'assistenza sanitaria in "sanità", con una forte integrazione delle materie in termini di servizi sociali, sviluppo economico, governo del territorio, tutela dell'ambiente ...

In sostanza si determina un ampliamento della potestà legislativa ed amministrativa regionale. Un ampliamento dell'oggetto della legislazione regionale che fa dire a M. Severo Giannini che "l'ottica codificata nella Costituzione è ormai stravolta". Con l'approvazione di altre leggi vengono aperti ulteriori spazi reali di regionalizzazione in vari campi legislativi, tra cui: edilizia residenziale (865/1971), formazione professionale (845/1978), riforma sanitaria (833/1978), trasporti locali (151/ 1981) ...

Il quadro del D.P.R. 616 ha così ampliato l'ambito delle materie, ben al di là della lettera dell'art. 117 della Costituzione ed ha definito un indirizzo che può essere così sintetizzato: "per ogni materia lo Stato esplica un ruolo di legislazione e di programmazione generale, la Regione un ruolo di legislazione e di programmazione specifica, gli enti territoriali minori (i Comuni) un ruolo di amministrazione organicamente concepito".

Questi compiti impegnativi fanno emergere un punto controverso nella definizione dell'autonomia politica della Regione.

In una prima fase, si era negato alle Regioni ordinarie il carattere di autonomia nell'indirizzo politico in quanto le competenze legislative erano circoscritte a determinate materie, subordinate ai principi generali dello Stato. La Regione veniva così ad essere configurata come "ente speciale" dal profilo amministrativo, più che politico e di governo.

Questo problema viene superato dall'evoluzione interpretativa e con l'introduzione negli statuti di disposizioni "finalistiche". L'autonomia politica e legislativamente sancita con la legge 382/75 e successivo D.P.R. 616/77, con il riferimento esplicito alla gestione sistematica e programmata delle materie attribuite. La programmazione regionale viene intesa come programmazione generale per l'ambito territoriale di riferimento e l'istituto regionale si configura come ente politico, come ente di governo, "titolare di una funzione di indirizzo politico per la collettività regionale".

Per converso si espande anche il ruolo della Regione sul piano della programmazione nazionale con l'istituzione della "Conferenza permanente Stato-Regioni". L'originaria separatezza, delineata a garanzia della autonomia regionale dal Costituente, si scontra con le esigenze di coordinamento tra Stato e Regioni.

Dopo una prima fase di "regionalismo conflittuale" si sono introdotti organi e procedure collegiali atipici, con una moltiplicazione disorganica di "organismi misti". Si è determinata, a giudizio di S. Cassese una "confusa corsa di poteri locali verso il centro" alla ricerca di vantaggi nella ripartizione dei finanziamenti statali. E' questo uno degli elementi più deteriori derivanti da una centralizzazione del prelievo fiscale (e della spesa), introdotta negli anni '70 con la "riforma fiscale" (L. 825/1971; D.P.R. 633-641/1972 e D.P.R. 597-603/1973).

Si verticalizza il rapporto tra Regioni e singoli ministeri e la Conferenza permanente tra Stato e Regioni, più che uno strumento di coordinamento, diventa "la sede privilegiata di negoziazione politica" (P.A. Capotosti), parzialmente corretta - con il decreto 418 del 1989 e la legge 400 dell'88 - da un modello di regionalismo più "cooperativo". La risultante è ibrida; si manifesta una continua tensione tra accentramento e decentramento. In questo processo incide anche il rapporto politico tra i diversi livelli di governo ed il centralismo delle forme partito. La vicenda del rapporto Stato-Regioni spesso volte è stata piegata alla logica dei rapporti interni ai partiti (correnti, gruppi di potere ...) condizionata dall'alto tasso di derivazione statale della finanza regionale (P.A. Capotosti).

Negli statuti regionali ricorrono tre principi fondamentali: programmazione, decentramento e partecipazione. In questi principi si riflette l'intenzione di un modello di governo per programmi. Ma tale impostazione comportava una capacità di attuazione attraverso gli enti territoriali minori (trasferimento di funzioni con specifiche deleghe).

La realtà si è mossa in direzioni diverse e per molti aspetti l'esperienza regionale si è tradotta in una moltiplicazione di centralismi, in una proliferazione dei sistemi pubblici di potere, in forme di esteso clientelismo. Gran parte degli studiosi concorda sul fatto che le Regioni non hanno saputo coerentemente realizzare il ruolo di ente di programmazione. Esse hanno, piuttosto, assunto un ruolo di amministrazione corrente senza peraltro promuovere una incisiva politica di deleghe agli enti territoriali minori. Si pensi ai poteri di intervento nei settori dei servizi sociali, dello sviluppo economico, dell'assetto territoriale. Una situazione che fa dire ad alcuni studiosi che vi è stata una "diffusione della specialità", ben oltre le Regioni a Statuto speciale.

3. CRISI DEL REGIONALISMO E RIAPERTURA DEL DIBATTITO

Nel richiamare i termini di un bilancio riguardante l'esperienza regionalistica emergono molti elementi di insoddisfazione. Una insoddisfazione critica che investe la stessa impostazione definita dal legislatore costituente. Il processo di riforma dello Stato non si è potuto avvalere compiutamente del regionalismo, anzi, a giudizio di molti studiosi, tale processo non si è realizzato proprio per l'assenza di un "regionalismo forte".

Giustamente è stato sostenuto che il rapporto fra la riforma regionale e la revisione delle istituzioni dello Stato non è stato evidenziato nei termini di una necessaria ristrutturazione degli apparati di governo.

Sebbene oggi risulti fin troppo facile apporre un sigillo di fallimento sulla "Prima Repubblica"

credo opportuno richiamare l'esigenza di una analisi differenziata, che sappia individuare in un primo luogo le realizzazioni positive conseguite da alcune Regioni.

Per converso nella vicenda politica del Sud ha esercitato un peso negativo il "modello feudale ed accentratore", "l'autoritarismo delle istituzioni politiche aggravato da una struttura sociale storicamente organizzata in modo verticale". L'analisi di questi squilibri regionali porta la Fondazione Agnelli ad una conclusione in grande parte condivisibile. L'autosufficienza finanziaria non è possibile in piccole entità regionali e ciò "costituisce un ostacolo alla riuscita di qualsiasi riforma che preveda un forte decentramento di funzioni alle Regioni".

Il dualismo non è stato ricomposto dallo sviluppo più recente, anzi, per molti aspetti si è accentuato. Il contesto sociale condiziona profondamente il funzionamento delle istituzioni. Le regioni civiche (Emilia, Lombardia ...) sono caratterizzate da una fitta rete associativa, con una interazione tra società ed istituzioni "sebbene - scrive Putnam - si sia abituati a pensare allo Stato e al mercato come a meccanismi alternativi per risolvere i problemi sociali, la storia suggerisce che sia gli stati che i mercati operano in modo più efficace se il contesto ha una ricca tradizione civica". Lo studio della "Fondazione Agnelli" evidenzia inoltre una differenziazione, anche tra aree socialmente omogenee, insostenibile. Se si valuta il residuo fiscale pro capite (differenza tra entrate e spesa) in Lombardia è +2.385.000, in Piemonte +1.100.000, in Liguria -1.818.000, in Val D'Aosta -8.317.000, in Trentino -4.504.000, in Umbria -3.454.000. Ovviamente più rilevante risulta il divario tra Nord e Sud. L'intera situazione sottolinea la Fondazione Agnelli - appare fuori dal controllo dello stato centrale e sembra saltato ogni criterio di equità fiscale. In quest'ottica il Federalismo (come peraltro viene richiamato dal migliore pensiero meridionalista di Salvemini, Lussu, Dorso, Sturzo) è strumento non di divisione, bensì di riscatto per lo stesso Sud. Salvemini nel 1902 vedeva "nel federalismo e nelle autonomie locali e regionali lo strumento indispensabile per promuovere la crescita della società civile meridionale".

La crisi del regionalismo, unitamente alla più ampia crisi dell'assetto istituzionale, ha riaperto il dibattito con una accentuata radicalizzazione politica. Si pensi alle posizioni inizialmente assunte dalla Lega Nord - dove determinante è risultata l'impostazione del Sen. Miglio - a favore di un federalismo con connotati secessionistici, alla contrapposizione tra Nord e Sud, ai temi della rivolta fiscale. L'evoluzione del confronto sul Federalismo oggi è approdato ad un diverso quadro di riferimento, ad una possibile e positiva conclusione. Per un intero periodo era rimasto in campo un federalismo radicale e potenzialmente secessionistico che rompe il "solidarismo civico".

"Qui si annida - scrive Rusconi - un potenziale etnocentrico che può entrare in collisione con una concezione universale dei diritti di cittadinanza", demolendo il valore comune di cittadinanza tra Nord e Sud. E' questo il presupposto di una "etnodemocrazia" che riaprirebbe il conflitto tra "demos" ed "ethnos", tra la comune cittadinanza politica e la pluralità delle appartenenze locali.

4. PROPOSTE DELLA COMMISSIONE BICAMERALE. PROGRESSIVA CONVERGENZA TRA STATO FEDERALE E STATO REGIONALE.

L'elaborazione della Commissione, riguardante anche le forme di governo regionale, delinea uno

"stato regionale", guarda al modello spagnolo e non nasconde il timore sui rischi di dissoluzione dell'unità dello Stato.

Lo "Stato regionale" viene così a colmare un vuoto lasciato dal principio della suddivisione orizzontale del potere. Tale principio, con Locke e Montesquieu, segna il passaggio dallo Stato assoluto a quello liberale. Ma l'esperienza della democrazia pluralistica, policentrica e poliarchica - si pensi alla riflessione di N. Bobbio - chiama in causa una visione più articolata anche per ciò che attiene alla "suddivisione verticale" del potere pubblico, tra Stato, Regioni, Comuni.

Nelle conclusioni della Commissione ritroviamo un equilibrio, forse sofferto, che definisce la distinzione tra Stato regionale e Stato federale "molto più apparente che reale", "fondata più su elementi quantitativi che qualitativi". In conclusione la Commissione si è ritrovata nella formulazione di un "regionalismo al limite del federalismo". Una nozione che, a mio parere, può avere oggi uno svolgimento logico più convincente, esplicito e conseguente, in "Stato federale".

Il modello tedesco di "federalismo solidale", che ritengo di significativa validità, ci suggerisce la possibilità di questo passo anche perché ritengo rientrato il pericolo di un federalismo inteso come "separatismo", come "secessionismo" antimeridionale ed antiunitario.

Ancora una volta - sostiene R. Prodi in un intervento su "Micromega" - la scelta è fra modello francese e modello tedesco di organizzazione dello Stato. Ed è quest'ultimo modello la scelta più convincente. "Le forti caratterizzazioni regionali - prosegue Prodi - parlano a favore di una struttura federale di tipo germanico, con una forte autonomia fiscale ed amministrativa bilanciata da un fondo di solidarietà".

Mi pare risulti accantonata definitivamente l'ipotesi "confederale" sostenuta dal Prof. Miglio, corredata dal "diritto di secessione", dalle "macroregioni", da un giudizio liquidatorio sul federalismo tedesco definito da Miglio "federalismo fasullo". I Lander a suo giudizio non risponderebbero alla logica del "dualismo" tra potere centrale per potere periferico.

Sul modello tedesco si appunta oggi una particolare attenzione. Peter Haberle, nell'esaminare questo "modello", lo colloca a metà strada fra l'esperienza della Svizzera ed i Lander austriaci. Ma soprattutto risulta significativa la evoluzione storica propria del federalismo tedesco.

Il federalismo, definito dalla "Legge Fondamentale" del '49, era di tipo "dualistico" e tendeva ad assicurare una posizione forte dei Lander, ma gradualmente - afferma Haberle - il peso del governo federale è accresciuto soprattutto nella sfera legislativa. Via via si è prodotta una correzione verso un "federalismo cooperativo"; i governi regionali - attraverso il Bundesrat - hanno accresciuto loro peso, così come è accresciuto l'autocoordinamento dei Lander.

Punto fermo è la partecipazione dei Lander alla formazione della volontà del governo federale, con il Bundesrat "organo costituzionale federativo".

Il modello tedesco non è un astratto modello ottimale, ma un "federalismo misto", una originale combinazione tra "federalismo dualistico" classico, "federalismo unitario" e "federalismo cooperativo". Non vi sono modelli costituzionali "giusti", quanto piuttosto "reali", e quello tedesco è un modello flessibile più incline ad una "teoria del federalismo misto".

Un punto importante di riflessione è richiamato da M. Pacini della "Fondazione Agnelli" che sottolinea come il Federalismo non sia riducibile ad una particolare divisione di poteri tra Regioni e Stato. Il Federalismo è un modo di organizzare il potere per garantire a cittadini e comunità il massimo di autogoverno possibile, attraverso il "principio di sussidiarietà", proprio perché il problema non può ridursi ad una diversa distribuzione di funzioni fra Stato e Regioni: si tratta di

definire meglio una nuova assegnazione di poteri ai Comuni. La L. 142 configura un assetto non definitivo, per certi aspetti incompiuto.

Una identità regionale che prescindendo dall'identità cittadina e comunale è destinata a riprodurre - come già è avvenuto in passato - il modello centralistico. In altri termini il neoregionalismo di ispirazione federale non potrà prescindere da una legittimazione su base municipale. Nell'esaminare il federalismo americano B. Barber rileva - a questo riguardo - che il segreto del successo sta nel fatto di distinguere non due, bensì tre livelli di autonomia. Non solo Stato "contro" governo federale. Contee e municipalità hanno rivendicato e conquistato poteri autonomi.

Si ricorderà l'accentuazione sul ruolo del comune fatta, in tempi ormai remoti, da A. Tocqueville: "La sovranità del popolo nel comune è uno stato originario", "nel comune risiede la forza dei popoli liberi", "senza istituzioni comunali ... non c'è spirito della libertà", "mentre regni e repubbliche sono opere umane, sembra che il comune esca direttamente dalle mani divine". Vi è quindi una tradizione municipale di lungo periodo.

Il ruolo che viene ad assumere il Comune fa diventare impossibile - e ritorno a Barber - "una concezione polare della sovranità.", valorizza la mediazione tra i livelli. Il sistema federalista costruito su tre livelli consente una più compiuta separazione verticale dei poteri. Questa impostazione - a mio parere convincente - non privilegia né il momento centrale né quello locale, "si crea un potere di contenimento, ovvero un sistema di limitazione reciproca che impedisce alla sovranità di essere esercitata troppo fortemente ad ogni livello".

Trovo questa visione "dialetticamente bilanciata" del federalismo molto convincente, essa evita di trasformare le Regioni in strumenti istituzionali moltiplicativi di centralismi, riflesso deformato dello statalismo.

La più avanzata forma di neoregionalismo è il federalismo delle "cento città", di ispirazione municipale. La prima parte della L.142 si muove positivamente in questa direzione. All'art. 3 si legge: "le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso Comuni e Province", i Comuni concorrono alla programmazione regionale. Ma sono elementi ancora non sufficienti. E' necessario, quindi, compiere ulteriori passi per prefigurare le nuove Regioni anche come "federazione di sistemi urbani".

Quando si parla di "federalismo municipale", è opportuno precisare però, che si allude ad un migliore, ma non esclusivo rapporto tra città e regione. Non può certo essere riproposto l'autonomismo municipalista di vecchio tipo, un subalterno localismo che rappresentava la faccia speculare del centralismo.

La Regione è lo snodo decisivo intermedio che consente di superare l'antica separatezza comunità locale - Stato. Il Federalismo trova la sua ragione d'essere nella rifondazione dello Stato, non certo in un localismo autoreferenziale che finisce per essere l'alibi migliore per proseguire politiche accentratrici e stataliste.

Questo processo è di fondamentale importanza non solo sotto il profilo dell'organizzazione democratica dei poteri, ma anche sotto il profilo economico. E' questo un aspetto più volte richiamato dalla Fondazione Agnelli. Infatti "la competizione si sposta dal livello dell'impresa a quello delle regioni economiche, dei sistemi territoriali, delle città". In altri termini l'impresa dovrà fare maggiore affidamento sulle capacità del proprio sistema territoriale di promuovere ed attrarre attività economiche, risorse finanziarie ed umane. Vi è un deciso abbandono del modello centralista di stato, della sua caratteristica "proprietaria". "Il compito di organizzare lo spazio economico, di creare l'ambiente esterno in cui si possa esprimere una vitale attività economica - scrive la

Fondazione Agnelli - sembra ormai spostarsi dal livello centrale al livello regionale". Da qui deriva la necessità di avere istituzioni regionali in grado di governare i fenomeni economici e sociali con adeguati strumenti legislativi. con l'autonomia finanziaria posta a fondamento dell'autogoverno regionale.