

Il Neoregionalismo

Antonio Maccanico

È molto vivo da qualche tempo – e tende sempre di più ad approfondirsi – il dibattito attorno al nuovo corso da dare al regionalismo italiano. Molti fattori ci hanno condotto a questa stagione propensa a sviluppi e a nuovi *trends* istituzionali di grande respiro per il mondo delle autonomie: la generale crisi amministrativa di cui il paese risente in maniera profonda da svariati anni, la prossima entrata a regime dell'atto unico europeo, e, infine, ma non certo in ordine di importanza, la crisi che attraversa il sistema politico e che si traduce in crisi istituzionale.

Crisi politica e crisi istituzionale, quindi, e problema di un valido inserimento nella Comunità europea, con un complesso di pubblici poteri che funzionino in modo più adeguato hanno imposto una forte riforma del sistema delle autonomie locali, con una rivisitazione complessiva dei rapporti regioni-enti e quindi una riflessione nuova sul regionalismo.

La stagione delle riforme del sistema del governo locale non è, dunque, una scelta politica occasionale. È matura la consapevolezza politica che sia necessario porre fine all'andamento incerto ed oscillante che ha caratterizzato lo sviluppo del disegno del decentramento italiano. È noto che la mancata realizzazione *ab initio* delle intenzioni del costituente non solo non abbia giovato a nessuno – Stato, regioni, enti locali – ma abbia invece creato una serie di effetti a catena che hanno realizzato una situazione di forte disfunzione amministrativa.

Le regioni, infatti, che il d.P.R. n. 616 del 1977 aveva indicato come enti di programmazione, non sono riuscite a sviluppare questo ruolo

fondamentale che le avrebbe rese enti di governo ed hanno sviluppato, invece, il ruolo di amministrazione anche comprimendo le competenze degli enti locali. Tutto ciò, oltre a non essere funzionale, ha reso difficile e discutibile l'efficacia dell'amministrazione esercitata ed ha reso impossibile l'innalzamento del ruolo regionale e locale ad un livello caratterizzato da capacità di governare il territorio.

Questa capacità è in realtà condizione necessaria e sufficiente a motivare e fondare l'esistenza, nel nostro ordinamento, di un reale decentramento politico e non meramente funzionale. Il sistema delle autonomie è, infatti, dotato di un ineludibile fondamento politico di base, che richiede certezza, giuridicamente e politicamente acquisita. Il nostro disegno autonomistico, infatti, è un modello alquanto inconsueto nel contesto europeo: lontano dalle tendenze federalistiche di tipo tedesco ed austriaco, lontano dall'essere municipalismo fortemente autonomistico all'inglese, sta tentando di sperimentare una nuova via che ha qualcosa in comune con quella francese e con quella spagnola, comunque con tratti squisitamente italiani che gli conferiscono una notevole dignità anche sul piano della teoria amministrativa; la sua caratteristica più interessante sul piano giuridico – che è anche, certamente, la più difficile da gestire sul piano politico – è la sua capacità di coniugare una forte autonomia dei livelli di governo con un impulso centrale innegabilmente ed ineludibilmente unitario. Per avvalorare questo impulso, il Parlamento, nel 1970, “inventò” un congegno funzionale capace di indicare preventivamente quali fossero i cardini ed i principi dell'interesse nazionale ai quali le regioni dovessero attenersi, nella loro produzione normativa, e questa è stata, è noto, la funzione di indirizzo e coordinamento.

Oggi un sistema autonomistico maturo come si accinge ad essere – e come vuole essere – il nostro, necessita di una migliore regolamentazione di questa funzione, che per il tipo di disciplina di materie o di questioni, impone al Governo centrale e ai governi locali di affrontare i problemi sinergicamente. La linea di riforma del regionalismo deve comunque svilupparsi riformando i grandi capisaldi dell'autonomia finanziaria e impositiva, come presupposti per una reale capacità di programmazione.

L'azione di riforma ordinamentale dovrà estendersi anche ad una serie

di modifiche di rango costituzionale sulle quali, pur esistendo un consenso di base delle forze politiche, è ancora aperto il dibattito scientifico e politico: alludo alla rilettura dell'art. 117 della Costituzione che richiede un aggiornamento delle materie di competenza regionale, tenendo conto dei settori e delle materie su cui le regioni sono chiamate ad interloquire con la CEE nell'ambito della riforma dei fondi strutturali (basti l'esempio dei servizi per l'industria o dell'ambiente). Voglio alludere anche alle necessarie modifiche agli artt. 121 e 122 della Costituzione per allineare taluni principi relativi al governo regionale a quanto stabilito per gli enti locali con la legge n. 142; è necessario regionalizzare i collegi elettorali e la classe politica regionale deve imprimere a se stessa un salto di qualità. Sì, dunque, alla possibilità di tecnici in giunta ove si ritenga utile per una migliore azione, e sì alla separazione delle funzioni tra consiglio e giunta, attribuendo al primo l'indirizzo e il controllo e alla seconda la gestione. Se la regione deve programmare e non gestire, del resto, serve un consiglio diverso ed una giunta realmente esecutiva in senso tecnico nonché fortemente rappresentata dal suo presidente.

Questi interventi costituiscono le premesse per un' incisiva autoriforma delle regioni con l'adeguamento degli statuti.

Da parte statale questo processo di riordino è stato avviato con le prime forme di autonomia impositiva e con il conferimento di una reale autonomia finanziaria. Sul fronte della spesa regionale si va irrobustendo con la l. n. 142 del 1990 sulla riforma delle autonomie locali che detta una serie di principi i quali, conferendo un nuovo assetto al sistema, hanno necessariamente riguardato le interazioni con il livello regionale di governo, al quale vengono dettati anche una serie di principi.

L'applicazione della legge comporterà certamente, anzi già sta comportando, problemi di non scarso momento sul piano dell'interpretazione, com'è stato evidenziato anche nella recente indagine conoscitiva in Parlamento: in particolare l'art. 3, che riguarda più direttamente la nuova figura amministrativa dei rapporti fra regioni e enti locali e che è stato frutto di un discreto travaglio in sede di dibattito parlamentare: di tale travaglio la norma conserva l'impronta, per così dire, compromissoria, causa di una sua non totale chiarezza. Ma resta fon-

damentale il connotato politico di grande respiro innovatore, cioè che comuni e province non sono livelli di governo separati bensì integrati con la regione per la determinazione dell'indirizzo amministrativo del territorio, ferma restando comunque la potestà squisitamente regionale di impulso politico e di coordinamento della programmazione. Comuni e province entrano, quindi, innegabilmente a far parte del processo di elaborazione dell'indirizzo generale di governo del territorio: resta non chiarito sul piano giuridico come la regione disciplinerà questa cooperazione e, sul piano politico-sostanziale, come si attuerà il coordinamento dei vari livelli di programmazione che se da una parte conferisce maggiore democraticità al sistema, avvicinando ancora di più il cittadino alle decisioni di governo, dall'altra rischia fortemente – se non interverranno rapidamente innovazioni radicali sul piano dell'organizzazione interna delle regioni – di aggiungere nuove complessità a quella già esistente, complicando procedure e burocrazie, e vanificando di fatto l'intento di questa legge che è innegabilmente democratico.

Tutto ciò rende chiara l'esigenza che le regioni provvedano al processo di autoriforma dei loro apparati e mi ricollego all'ampliamento dell'autonomia statutaria cui facevo cenno poc'anzi. Ogni processo che miri alla razionalizzazione della capacità deliberante del governo della regione va privilegiato. In questo senso non è del tutto peregrino pensare ad un rafforzamento della rappresentatività del presidente della giunta regionale.

Certamente la nuova capacità programmatica conferita agli enti locali renderà necessario stabilire nuovi sistemi e nuovi moduli di concertazione preventiva tra regioni ed enti locali e tra questi e lo Stato.

Ho già avuto l'opportunità di proporre l'idea di ampliare, con la partecipazione degli enti locali interessati, alcune sessioni della conferenza Stato-regioni che di per sé ha dimostrato una buona capacità di risoluzione di conflitti amministrativi orizzontali e/o verticali. L'esperienza ci insegna che è molto più funzionale risolvere *ex ante* le questioni di conflittualità latente, spesso tali sul piano meramente politico, anziché risolverli *ex post* quando abbiamo investito gli organi proposti alla loro risoluzione. Non a caso, infatti, e non solo per tutelare il pluralismo e la democrazia, entrano sempre più spesso nella

prassi – e da poco anche nella normativa che la disciplina – strumenti di concertazione preventiva come accordi di programma e conferenze di servizi. Si tratta di strumenti in fase di sperimentazione, ad esempio nell'attuazione del piano triennale per la programmazione delle tutele dell'ambiente, la più trasversale e complessa delle materie dal punto di vista della mera amministrazione, sulla quale hanno diritto di parola una quantità infinita di soggetti e di livelli istituzionali, dalla Comunità europea al più piccolo degli enti locali, e che necessita oltretutto di decisioni rapide e concrete, se non urgenti.

Altri settori-chiave in cui particolarmente incisivo è l'intervento della regione devono essere razionalizzati, alla luce dei nuovi criteri dettati dalla legge n. 142; l'impianto programmatico fondato dalla l. n. 833 per quanto riguarda la sanità ha dimostrato scarsa capacità di operare con efficacia ed eccessiva farraginosità. Il paese non può più permettersi irrazionalità programmatiche che si traducono immediatamente in voragini nei conti pubblici, oltre a non servire alle esigenze dei cittadini. Chiarire il problema del dissesto della finanza pubblica è ormai *barrage* necessario e forse sufficiente a farci entrare a pieno titolo nel novero dei paesi trainanti tra i dodici della Comunità; infatti, nonostante la viva attività produttiva che fa della nostra economia una delle più forti in Europa e nel mondo, il disavanzo eccessivo nei conti dello Stato sembra essere soltanto frutto di irrazionalità politiche ed amministrative. A questa situazione va posto rimedio e le regioni, così come tutto il sistema delle autonomie, possono e devono contribuirvi non poco.

La nuova consapevolezza di questa importanza dei livelli decentrati di governo è politica nel senso più pieno e sostanziale, non già demagogica. Tramonta, quindi, la visione panregionalistica che non è stata capace di dar vita a interventi normativi realmente innovatori, e si propone un regionalismo più autentico, coerente, oltretutto, col nuovo panorama europeo: l'Europa che si va formando chiede indubbiamente alle regioni un ruolo nuovo, molto attivo sul piano delle decisioni amministrative e quindi presuppone forti raccordi funzionali con le linee di indirizzo della politica del governo dello Stato e soprattutto bassa conflittualità. Dire infatti che le regioni sono chiamate sempre più spesso ad interloquire con la Comunità – si vedano a questo pro-

posito le questioni inerenti i fondi strutturali ed i programmi integrati mediterranei –, al punto che lo Stato dovrà anche disciplinarne la rappresentanza a Bruxelles, non significa affermare che la Comunità scavalchi lo Stato, bensì che dia per scontata (anche perché altro non può fare) l'efficacia e la tempestività del dialogo interno tra Governo centrale e autonomie. Questo è un problema che da non poco è all'attenzione del Governo, che ha varato già opportuni provvedimenti come la l. n. 183 e la l. n. 86 del 1989 che permettono una maggiore agilità nel dialogo Comunità-Stato-regioni. Ma ciò non basta: se la regione, infatti, non innalza la sua capacità di *fare realmente politica amministrativa programmata* tutto ciò resterà lettera morta.

Le condizioni perché la regione faccia questo tipo di programmazione sono che al suo interno operi per un innalzamento della classe politica e per una qualificazione della sua linea di governo che non si ponga più in competizione con gli enti locali per reagire ai vincoli centrali. Lo Stato, per parte sua, dovrà necessariamente porre mano alla risoluzione dei problemi di ruolo istituzionale, varando ad esempio leggi-quadro in settori non marginali, riformando l'ordinamento finanziario, conferendo autonomia impositiva.

Chiunque può concludere, da queste poche righe, che il nuovo regionalismo di cui è iniziata la vera stagione sia dotato di una sua realtà sostanziale precisa che lo separa nettamente da ogni tendenza precedente. La maturità dei tempi sia nella consapevolezza della necessità di un intervento organico e nell'unanime consenso delle forze politiche; variano sensibilmente, com'è ovvio che sia, le singole proposte di modifica: nel sintetizzarle e portarle a compimento si realizzerà una sorta di nuova costituente delle autonomie alla quale ogni intervento, tecnico, politico o dottrinario, potrà e dovrà fornire il più significativo apporto.