

L'AUTONOMIA REGIONALE NELL'ORDINAMENTO DELLO STATO ITALIANO

La nostra Rivista si è già occupata del problema delle Regioni in Italia con uno studio di carattere generale su « Le "autonomie locali" nella Costituzione italiana », pubblicato alcuni anni fa in coincidenza con la commemorazione del « decennale della Costituzione del 1947 » ().*

La presentazione redazionale di quel saggio, dopo aver fatto una puntualizzazione della « questione regionale », concludeva con l'auspicio che non si rinviasse ancora ulteriormente « una attuazione costituzionale che tanti benefici può arrecare alla vita politica, economica e sociale del nostro Paese ».

Continuando questo tema ad essere al centro delle discussioni politiche, ci è sembrato opportuno riprenderne la trattazione per un adeguato approfondimento della problematica connessa con l'integrale attuazione dell'ordinamento regionale nel contesto dell'attuale situazione.

Le note che pubblichiamo (redatte dal dr. FILIPPO SCELSI della Amministrazione provinciale di Milano, nostro collaboratore) vogliono inquadrare l'importante argomento, che sarà in prosieguo di tempo sviluppato mediante l'illustrazione dei disegni di legge per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, presentati dal primo Governo Moro nel decorso 1964.

IL PROBLEMA REGIONALE PRIMA DELLA « COSTITUENTE »

« L'innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione è nell'ordinamento strutturale dello Stato, su basi di autonomia; e può aver portata decisiva per la storia del Paese »: così il Presidente della Commissione dei 75, on. Meuccio Ruini, iniziava il paragrafo dedicato a « Regioni e comuni » nella sua relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

E più oltre: « La Commissione è stata unanime per l'istituzio-

(*) L. ROSA, *Le « autonomie locali » nella Costituzione italiana*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio-agosto) 1958, pp. 387 ss. [rubr. 135].

ne della Regione. Questa non sorge federalisticamente [...]. L'autonomia accordata eccede quella meramente amministrativa; ma si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo di **Stato regionale** » (1).

Dopo un lungo e quasi secolare travaglio, l'ente Regione veniva così finalmente introdotto nel nuovo ordinamento statale italiano, fissato dalla Costituzione repubblicana del 1947.

1. E' noto che il sorgere del **problema regionale** in Italia è **coevo alla formazione dello stesso Stato unitario**.

Manifestatosi inizialmente in sede di tematica relativa alla unificazione nazionale, il regionalismo venne prospettato — subito dopo l'Unità — in funzione dell'organizzazione politica statale.

I famosi progetti di legge presentati alla Camera da Marco Minghetti, Ministro dell'interno di Cavour, nella tornata del 13 marzo 1861, prevedevano infatti la Regione come circoscrizione amministrativa dello Stato da una parte e come ente autarchico (sotto forma di consorzio obbligatorio fra province) dall'altra (2).

Poichè il Minghetti « **vedeva nelle Regioni delle entità naturali, destinate a conservarsi nella loro varietà e a cooperare contemporaneamente in bella armonia all'unità nazionale** », egli intendeva realizzare — attraverso il loro riconoscimento — i due classici tipi di decentramento amministrativo: il burocratico e l'istituzionale (3).

Ma i progetti di legge in questione furono ritirati il 3 gennaio 1862 dal Ricasoli (succeduto nella Presidenza del Consiglio al Cavour); e si preferì estendere a tutto il Regno la legge amministrativa piemontese del 1859.

(1) ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Progetto di Costituzione*, vol. I, pp. 13-14.

(2) I progetti di legge presentati da MARCO MINGHETTI alla Camera, nella seduta del 13 marzo 1861, riguardavano rispettivamente: *la ripartizione del Regno e l'ordinamento delle autorità governative*; l'amministrazione comunale e provinciale; i consorzi tra privati, comuni e province per causa di pubblica utilità; *l'amministrazione regionale*. Nel primo di tali progetti si leggeva: « Il Regno si riparte in regioni, province, circondari e comuni » (art. 1); « In ogni regione vi è un governatore ed un Consiglio di governo. In ogni provincia vi è un prefetto ed un Consiglio di prefettura. In ogni circondario vi è un vice prefetto » (art. 2) (cfr. ATTI DEL PARLAMENTO ITALIANO, 1861, *Documenti*, pp. 32 ss.). Nel progetto di legge relativo all'amministrazione regionale, l'art. 1 prevedeva: « Tutte le province che compongono una regione costituiscono fra loro un consorzio obbligatorio per le spese relative: 1) agli istituti d'istruzione superiore, agli archivi storici, alle accademie di belle arti; 2) ai lavori pubblici per fiumi, torrenti, ponti, argini e strade. Quando tali spese non sono poste dalla legge a carico dei comuni, delle province, dei consorzi o dello Stato ». E l'art. 2^o: « Ogni regione ha una Commissione eletta dai Consigli provinciali nel loro seno, a maggioranza assoluta di voti » (cfr. ATTI DEL PARLAMENTO ITALIANO, 1861, *Documenti*, pp. 59 ss.).

(3) Cfr. G. AMBROSIM, *Relazione alla Commissione per la Costituzione (II Sottocommissione) sulle autonomie regionali*, in ATTI ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della Comm. per la Cost., Relazioni e proposte*, pp. 138-139.

Si operava in questo modo quella rigida centralizzazione politico-amministrativa dello Stato italiano, accettata e perpetuata praticamente da tutta la classe politica dirigente succeduta alla « Destra ».

2. Diverse correnti di pensiero ispirate al regionalismo si ebbero, man mano che i difetti della politica accentratrice venivano alla luce.

Ma nessuna di esse riuscì a trovare concreto accoglimento presso i partiti ed i diversi movimenti politici (4).

Bisognava arrivare alla fine del primo conflitto mondiale e al quasi contemporaneo prodursi della crisi dello Stato liberale perchè il problema delle autonomie regionali tornasse prepotentemente alla ribalta ad opera del Partito Popolare Italiano, costituitosi appunto in quegli anni.

E' stato esattamente rilevato al riguardo come sul piano politico « nessun altro partito aveva mai posto con rilievo tanto accentuato la questione della riforma dell'organizzazione interna dello Stato; ciò era peraltro coerente alle tradizioni del movimento cattolico ed a quella carica morale e politica della "opposizione cattolica" allo Stato liberale che ora assumeva la veste e la dignità di un preciso programma, squisitamente politico, grazie soprattutto all'opera continua ed assidua di don Luigi Sturzo » (5).

E, per don Sturzo, la Regione doveva avere « la caratteristica fondamentale di ente elettivo-rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo, sommando in se stessa tutti gli interessi collettivi locali dentro i limiti del proprio territorio » (6).

Se i tempi non erano ancora maturi per una concretizzazione dell'idea regionale, rimane indubbiamente ai « popolari » il merito di avere chiaramente iniziato un discorso a livello politico, che non mancherà di produrre i suoi frutti negli anni successivi.

Non va dimenticato, infatti, che — sopravvenuta l'involutione fascista — la reazione culturale e politica al nuovo tipo di stato totalitario si attesta su un fronte autonomistico e regionalistico come su quello più idoneo a favorire il ritorno ad un ordinamento genuinamente democratico (7).

(4) « Naturalmente gli inconvenienti che Minghetti aveva messo in rilievo non tardarono a manifestarsi; ma ormai il regionalismo sembrava sepolto. Restò l'aspirazione dei repubblicani; si levarono verso la fine del secolo le voci isolate del Bertolini, del Calenda, del Tavani, del Saredo e di qualche altro; ma tali voci non ebbero eco nel Paese e nel Parlamento » (così ancora l'AMBROSINI nella *Relazione alla Commissione per la Costituzione ecc.*, *sopracit.*, p. 139).

(5) Cfr. *Il regionalismo italiano (Antologia del pensiero regionalista dal Risorgimento ai nostri giorni*, a cura di E. ROTELLI), *Quaderni della « Città di Milano »*, Milano 1962, p. 114.

(6) L. STURZO, *Relazione al 3° Congresso nazionale del Partito popolare italiano* (Venezia, 23 ottobre 1921), ne *Il Partito popolare italiano*, dello stesso A., Bologna 1956, I, p. 217.

(7) Cfr., in proposito, le osservazioni di E. ROTELLI nel paragrafo

Caduto il regime fascista, è in sede di lavori preparatori della nuova Costituzione repubblicana e di Assemblea costituente che all'ente **Regione** viene assegnato il ruolo di **cardine fondamentale della rinnovata struttura costituzionale dello Stato**.

L'ENTE REGIONE NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

E' bene sottolineare ch  l'introduzione dell'istituto regionale nella Carta costituzionale   **in intima connessione con la nuova configurazione dello Stato**, fissata dal Costituente e desumibile dai « princip  fondamentali » della Costituzione stessa.

1. Il nuovo assetto statale, delineato dalla Carta costituzionale,   quello di una **democrazia pluralistica**, della quale sono elementi basilari e necessari quelle **formazioni sociali** (art. 2) e quelle **autonomie locali** (art. 5) che hanno una **propria e naturale esistenza nei confronti dello Stato**, cui spetta soltanto di « riconoscerle » e « promuoverle ».

In questo quadro, la Regione — per le sue dimensioni e per la sua particolare posizione di ente intermedio fra Stato ed Enti territoriali minori — non pu  non assumere un ruolo di primaria importanza nell'ambito dell'articolazione in autonomie locali cui ogni Stato moderno e democratico deve necessariamente far ricorso.

Un siffatto ruolo il Costituente ha inteso accentuare, espressamente attribuendo un peculiare carattere politico-costituzionale all'autonomia regionale (8) ed affidando alla Regione l'esercizio della potest  legislativa per determinate materie di interesse regionale (9).

Si volle cio  attuare un **decentramento di natura politica** piuttosto che amministrativa, perch  la **Regione** si ponesse quale

finale del saggio: *Profilo storico del regionalismo italiano*, in *Humanitas*, settembre-ottobre 1963, p. 950.

(8) ART. 115 Cost.: « Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione ».

Da un confronto con l'art. 128 Cost. (« Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni ») si pu  agevolmente desumere come il Costituente abbia voluto assicurare alla Regione « una pi  intensa tutela costituzionale », fissando direttamente le norme fondamentali per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ente (cfr. C. MORATTI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova 1962, p. 748). Ma non per questo si viene a determinare una diversit  tra l'autonomia delle Regioni e quella delle Province e dei Comuni; esse infatti hanno uguale e significativo fondamento nella Carta costituzionale (v. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, ne *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova 1954, p. 77).

(9) Cfr. l'art. 117 Cost., riportato in appendice a questo studio.

strumento di garantismo democratico e costituzionale nei confronti dell'apparato statale (10).

La Regione appare pertanto come « un Ente politico che assieme ad altri Enti politici divide e con essi compone l'unità dell'ordinamento repubblicano ».

Di conseguenza, come è stato rilevato, « la nuova Costituzione ha compiuto un passo avanti rispetto alla teoria della divisione dei poteri come garanzia della democraticità dell'ordinamento », in quanto « attraverso il decentramento, attraverso la attribuzione ad Enti (Regioni, Province, Comuni) di determinati momenti di scelte politiche, si ottiene una divisione di poteri in senso verticale, da comporre con la divisione della sovranità in senso orizzontale, data dalla classica divisione dei poteri » (11).

2. Ma, due altre fondamentali esigenze furono tenute presenti dal Costituente nel configurare l'istituto regionale; esigenze che convergono e si intersecano con quella finora trattata.

L'esigenza di operare — attraverso la Regione — un maggior avvicinamento del cittadino alla cosa pubblica; e l'esigenza tecnica di provocare — mediante una legislazione ed una amministrazione regionalizzata — una maggiore scioltezza ed efficienza dell'apparato organizzativo statale.

Se è vero — come è vero — che lo sviluppo di ogni democrazia è indissolubilmente legato alla misura della partecipazione popolare alla vita associata, è proprio a livello dei diversi enti autonomi locali che si offre la possibilità di dare ai cittadini un concreto senso della comunità e dello Stato e di forgiare una classe dirigente nazionale preparata e responsabile (12).

(10) La portata ed il significato del principio dell'autonomia locale — quale sancito dall'art. 5 Cost. e quale elemento tipicizzante del nuovo ordinamento costituzionale italiano — sono stati approfonditamente illustrati da L. Rosa nel saggio: *Le « autonomie locali » nella Costituzione italiana*, in *Aggiorn. Soc.*, (luglio-agosto) 1958, pp. 387 ss., [rubr. 135]; in esso si legge, fra l'altro: « L'autonomia, che deve essere riconosciuta alle comunità locali, non è soltanto una qualificazione giuridico-formale, per cui a quelle comunità vengono attribuiti alcuni diritti e alcuni poteri, ai fini di una buona legislazione e amministrazione, ma vuole essere principalmente una situazione soggettiva di effettiva indipendenza di tali enti dai poteri centrali dello Stato, e insieme un diritto degli stessi ad avere un ordinamento interno, per il quale in loro vi sia realmente *auto-governo dei governati* » (p. 402).

(11) F. BENVENUTI, in *Atti della tavola rotonda su « L'organizzazione regionale »*, promossa dall'Unione regionale delle Province lombarde con la collaborazione dell'I.S.A.P. (Milano, 23 febbraio 1963), Milano 1964, p. 25.

(12) E' il caso di ricordare che, nei Paesi in cui la vita locale ha un forte sviluppo, gli uomini politici che ascendono alle più alte cariche di governo sono passati attraverso la necessaria esperienza acquisita nelle amministrazioni locali (v., a questo proposito, i rilievi di G. L. IMBRIACO nel saggio: *La Regione nel nuovo ordinamento dello Stato*, Roma 1947, p. 46, in merito all'opportunità che parlamentari e uomini di governo possano uscire dalla palestra dei Consigli comunali e provinciali e dalle Assemblee regionali).

E, d'altra parte, la riconosciuta opportunità di operare a livello regionale le scelte politiche relative ai bisogni ed agli interessi di dimensioni regionali, non può che produrre un benefico effetto ai fini della funzionalità dello stesso Stato, ogni giorno di più oberato da nuovi compiti e funzioni di vasta portata.

«L'istituzione della Regione può servire appunto — è il mezzo — per arrivare alla razionalizzazione del sistema democratico, suprema esigenza dei tempi moderni. Anzitutto, liberando l'amministrazione centrale dall'infinito numero d'incombenze e di preoccupazioni che intralciano e deviano la sua attività, per destinarla ai soli compiti, d'iniziativa e di guida, d'importanza e valore nazionali. Rendendo poi funzionante il Parlamento, esonerandolo dall'obbligo di fare leggi a getto continuo su cose che non hanno importanza fuori dell'ambito di un Comune o di una Provincia, e impegnandolo alle leggi che hanno un valore, indicativo ed esecutivo per tutti» (13).

NATURA ED ATTRIBUZIONI DELL'ENTE REGIONE

1. Dopo aver ricordato i presupposti e le istanze che hanno determinato l'introduzione dell'istituto regionale nella nostra Costituzione repubblicana, pare opportuno mettere in rilievo la natura dell'ente Regione ed il compito che in concreto esso potrà svolgere.

Come si è già accennato, la Costituzione — nel «riconoscere» l'ente naturale Regione — ha dato un particolare contenuto alla sua autonomia, riconoscendogli «poteri» che, senza far venire meno il vincolo di subordinazione allo Stato, si pongono come «poteri propri» nell'ambito della sua specifica sfera di competenza.

La Regione è pertanto un ente dotato di autonomia normativa ed organizzatoria (14); e si caratterizza, nei confronti degli altri enti autonomi territoriali, soprattutto per la potestà di darsi uno statuto (art. 123 Cost.), nonché per una competenza legislativa a carattere «esclusivo» (15) e per una a carattere «concorrente» (o «ripartito») (16).

(13) O. ZUCCARINI, *Un impegno costituzionale: Autonomie locali - Regione - Decentramento*, Milano 1957, p. 169.

(14) Secondo una nota dottrina (M. S. GIANNINI, *Autonomia. Saggio sui concetti di autonomia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 879), l'autonomia degli enti pubblici territoriali «è autonomia normativa, in forme che sono fra le più vaste che possono aversi, e autonomia organizzatoria insieme. Quest'ultima si determina proprio anzitutto come un'autonomia politica, [...] ossia come autoamministrazione e come possibilità di direzione da parte di forze politiche di opposizione o quantomeno diverse dalle forze politiche che reggono l'apparato dello Stato».

(15) La competenza legislativa a carattere «esclusivo» è attribuita soltanto alle Regioni a statuto speciale ed esprime «la riserva piena di competenza a favore della Regione, sicché nelle materie in cui essa può esplicarsi è escluso ogni intervento della legge statale» (v. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova 1962, p. 775).

(16) La competenza legislativa a carattere «concorrente» si ha quan-

E poichè la Costituzione prevede che la Regione «eserciti normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici» (art. 118³), ne deriva per il nuovo ente una **funzione prevalentemente normativa**, rivolta alla emanazione delle leggi e dei regolamenti generali.

La Regione si profila quindi sostanzialmente come un ente di **direzione e di coordinamento**; e sarà perciò ad essa sufficiente una snella e poco numerosa burocrazia, dal momento che spetterà agli enti locali minori la esecuzione delle norme regionali.

In altre parole, il compito della Regione dovrebbe essere quello di «coordinare l'attività degli Enti minori, una volta elaborate delle decisioni di secondo grado, sulla base di principi dettati dallo Stato» (17).

Questa strutturazione dell'istituto regionale, nel far salva l'autonomia di Province e Comuni (18), avrà il merito di far assumere agli organi regionali le proporzioni e la figura di «una specie di Giunta tecnica», come è stato incisivamente osservato (19).

2. Quanto alla sfera di espansione che la Regione può raggiungere nell'esercizio della sua fondamentale competenza normativa, va notato che il Costituente ha fissato una serie di limiti rivolti a tutelare l'integrità dell'ordinamento della Repubblica «una ed indivisibile».

do «nella stessa materia compete allo Stato di porre con sue leggi i "principi fondamentali", mentre compete alla Regione di svolgere i principi stessi, emanando — in relazione alla particolarità delle esigenze locali — le norme capaci di rendere concretamente operativi i primi» (v. C. MORATI, *op. cit.*, p. 777).

Il 3° comma dell'art. 117 Cost. prevede un terzo tipo di competenza legislativa, indicata in dottrina come «integrativa-facoltativa» o «complementare», in quanto viene esercitata ad integrazione ed attuazione di leggi della Repubblica.

(17) F. BENVENUTI, in *Atti della tavola rotonda su «L'organizzazione regionale»*, *cit.*, p. 26.

(18) Non sembri superfluo — pur in presenza delle chiare statuzioni degli artt. 5 e 128 Cost. — il sottolineare che l'istituzione dell'ente Regione non potrà determinare alcuna menomazione dell'autonomia degli Enti locali minori. Ma è noto come da diverse parti sia stato espresso il timore (sulla base di argomentazioni spesso già esposte in sede di Assemblea costituente) che la Regione possa o debba finire — in particolare — con il determinare uno «svuotamento» della Provincia, assorbendo addirittura le funzioni finora da questo ente esercitate (cfr. ad es., l'articolo di V. DE CAPRARIIS: *Unità delle riforme*, ne *Il Mondo*, n. 46 (12 novembre 1963), p. 1; cui ha mosso una serie di fondate obiezioni G. GUSSONI nel n. 49 (3 dicembre 1963) dello stesso settimanale, p. 4). La verità è che dall'attuazione dell'ordinamento regionale non potrà discendere se non un potenziamento ed una valorizzazione dei compiti attualmente esplicati da Province e Comuni, in quanto proprio a questi Enti la Regione delegherà «normalmente» l'esercizio delle sue funzioni amministrative (o chiederà di avvalersi dei loro uffici).

(19) F. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 27.

Siffatti limiti derivano: dalle stesse norme costituzionali; dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 117 Cost.); dalla incompetenza espressamente sancita dall'art. 120 Cost. per particolari ambiti (la Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito; non può adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose; non può limitare il diritto dei cittadini a esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro); dalla necessità di rispettare l'interesse nazionale e quello delle altre Regioni (art. 117 Cost.).

A garanzia dell'osservanza di questi limiti da parte della Regione, sono stati previsti dei precisi **controlli** (sugli atti e sugli organi regionali) **da parte dello Stato**.

L'organo statale incaricato di esercitare l'attività di controllo è — in ogni Regione — il **Commissario del Governo** (art. 124 Cost.), cui spetta di **vistare** le leggi regionali.

Qualora il Governo « ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto » (art. 127³ Cost.).

« Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere » (art. 127⁴ Cost.).

Forme di controllo sono pure previste per gli atti amministrativi della Regione (art. 125 Cost.); la legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali, disponeva che l'organo statale di controllo fosse in questo caso collegiale e presieduto dal Commissario del Governo. Il disegno di legge n. 1062 recante modifiche alla predetta legge — presentato alla Camera in seduta 4 marzo 1964 e successivamente rielaborato dalla 1^a Commissione permanente della Camera dei Deputati — ha affidato invece il controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni alle Delegazioni regionali della Corte dei Conti, attribuendo l'esercizio del controllo di merito per una serie limitata di atti al Commissario del Governo.

Il controllo sugli organi della Regione è statuito sotto forma di potestà di scioglimento del Consiglio regionale nei casi tassativamente indicati dall'art. 126 della Costituzione (20).

3. Non si possono chiudere questi brevi cenni dedicati ad illustrare il compito che la Regione potrà concretamente svolgere, senza soffermarsi sulla **nuova funzione** che, da qualche anno a

(20) Il Consiglio regionale può essere sciolto: quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni; quando — per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza — non sia in grado di funzionare; per ragioni di sicurezza nazionale.

questa parte, si viene attribuendo all'istituto regionale come strumento di una efficiente politica di piano nazionale.

Il problema va impostato nel modo più corretto, se non si vuol correre il rischio di tradire il dettato costituzionale e considerare la Regione soltanto (o prevalentemente) come un elemento indispensabile per la migliore realizzazione di una programmazione centralizzata (21).

La Regione deve piuttosto porsi come limite, come garanzia, contro ogni pericolo di una pianificazione imposta dall'alto.

Bisogna cioè che, anche in questo caso, l'istituto regionale apporti il suo autonomo e indispensabile contributo alla programmazione nazionale, attraverso l'elaborazione e l'attuazione di **piani regionali** cui spetterà di approfondire e specificare gli obiettivi del piano nazionale. Di qui la necessità di addivenire ad un adeguato **coordinamento fra programmazione nazionale e programmazione regionale** (e locale), tenendo presenti le diverse finalità delle stesse e ricordando che « la pianificazione regionale non va confusa con la disaggregazione delle variabili economiche nazionali, effettuata al fine di localizzare interventi ed effetti del piano nazionale nelle diverse regioni » (22).

E se la pianificazione regionale non potrà — come è evidente — non avere carattere subordinato e vincolato rispetto alla pianificazione economica globale, dovrebbe essere altrettanto chiaro che una effettiva programmazione decentrata (e quindi democraticamente articolata) si avrà soltanto nei limiti in cui si determinerà la possibilità di effettuare a livello regionale (e locale) le scelte relative ai programmi di sviluppo economico delle diverse Regioni nell'ambito delle linee e delle direttive di sviluppo tracciate dal piano nazionale per tutto il Paese (23).

(21) Un tipico esempio di utilizzazione dell'ambito regionale ai fini di una maggior efficienza della pianificazione nazionale viene attualmente offerto dalla Francia, dove le diverse unità regionali hanno soltanto finalità socio-economiche e non pongono alcun problema di decentramento politico nei confronti del potere centrale (v., in proposito: J. VERGEOT, *La pianificazione regionale in Francia*, ne *Il Mulino*, ottobre 1963, pp. 965 ss.).

(22) S. LOMBARDINI, *Finalità e metodi dei piani regionali in relazione anche ai piani nazionali di sviluppo*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Atti del Convegno di studio promosso dal Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale di Milano (Torino - Saint Vincent, 3/7 settembre 1961), Milano 1962, p. 774.

Quanto agli aspetti giuridici della problematica relativa alla pianificazione regionale, si veda i saggi di G. MARONGIU: *Articolazione locale della pianificazione*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, cit., pp. 693 ss., e di A. PREDIERI: *Competenza delle Regioni in materia di pianificazione economica*, Relazione al Symposium internazionale sui problemi della Regione e del governo locale (Firenze, maggio 1963), i cui Atti sono in corso di stampa.

(23) La necessità di una articolazione della programmazione economica nazionale mediante il coordinamento della pianificazione globale e delle pianificazioni locali è una conseguenza della possibile applicazione — anche in questo settore — del « principio di sussidiarietà » dell'intervento statale nei confronti degli individui e delle società minori. Per

LA MANCATA ATTUAZIONE DELL'ORDINAMENTO REGIONALE

1. La « storia » della mancata attuazione dell'ordinamento regionale in Italia (con esclusione delle Regioni a statuto speciale), tuttora perdurante dopo tanti anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, è troppo nota, perchè sia il caso di rievocarla tappa per tappa.

Può essere invece utile sottolineare come sia proprio toccato al movimento politico che — prima e durante la Costituente — aveva strenuamente sostenuto l'idea regionale, di dovere assumere il peso delle maggiori responsabilità per questa prolungata carenza costituzionale.

Una constatazione del genere merita senza dubbio profonda meditazione; può bastare qui forse osservare come il problema abbia un sicuro riferimento a quel complesso di « debolezze di indirizzi, timidezze ideologiche, riserve di fronte all'impegno di modernizzazione della nostra società » (24) che la Democrazia Cristiana ha sovente manifestato in quest'ultimo quindicennio.

Scriveva un autorevole costituzionalista, alcuni anni fa, a proposito delle remore all'istituzione della Regione:

« Sarebbero da lodare le preoccupazioni fatte valere a giustificazione del ritardo se non si sapesse come esse non siano sussidiate dal sufficiente fervore di iniziative, dalle quali è da attendersi la soluzione dei problemi che quelle preoccupazioni alimentano, e se invece non si determinasse la convinzione che loro vera funzione sia solo di occultare una sostanziale volontà rivolta a mantenere immutato il vecchio assetto centralistico, che pesa dannosamente sulla nazione fin dal suo primo costituirsi a Stato » (25).

2. Come è naturale, la situazione di carenza ha finito per giovare — d'altra parte — al continuo accrescersi di manifestazioni e prese di posizione antiregionalistiche.

una chiara interpretazione di questo « principio », proprio della dottrina sociale cattolica, si rimanda allo studio di L. ROSA: *Il « principio di sussidiarietà » nell'insegnamento sociale della Chiesa*, in *Aggiorn. Soc.*, novembre 1962, pp. 589 ss., e marzo 1963, pp. 151 ss., [rubr. 130]. Si vuole qui soltanto ricordare che il predetto « principio » è stato ribadito da Giovanni XXIII nell'inizio della seconda parte dell'Enciclica *« Mater et Magistra »* (15 maggio 1961), laddove — in tema di iniziativa privata e intervento dei poteri pubblici in campo economico — viene sottolineato che l'azione della pubblica autorità « deve ispirarsi al principio di sussidiarietà, formulato da Pio XI nell'enciclica *Quadragesimo Anno*: Deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo nella filosofia sociale: che siccome non è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare » (v. *L'Osservatore Romano*, 15 luglio 1961, p. 8).

(24) M. PEDINI, *La Democrazia cristiana ed il suo impegno ideologico*, in *Humanitas*, settembre-ottobre 1963, p. 954.

(25) C. MORTATI, *Considerazioni su alcuni aspetti dell'ordinamento regionale*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano 1958, III, p. 402.

Stampa quotidiana e pubblicistica hanno a più riprese elencato i rischi ed i pericoli (veri e supposti) che potrebbero venire dalla istituzione delle Regioni a statuto ordinario (26).

Ma anche nella dottrina ed in scritti di serio impegno sono recentemente apparse delle preoccupazioni, variamente motivate, e sono stati posti degli interrogativi sulla concreta ed integrale attuazione dell'istituto regionale (27).

E' stato soprattutto chiesto se — in relazione all'esperienza (non sempre felice) delle Regioni a statuto speciale, alla « prudenza » della giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto entro limiti troppo rigorosi le funzioni delle Regioni finora esistenti, al pericolo che gli enti regionali diventino centri di potere « partitico » — sia ancora il caso di affrontare il costo dell'ordinamento regionale su piano nazionale.

Nè i dubbi dello stesso Governo su questo spinoso argomento devono essere stati fugati dalle risultanze della « Commissione di studio per l'attuazione delle Regioni a statuto normale » (che ha concluso i suoi lavori nell'aprile del 1961), se proprio alla fine dell'ottobre scorso il Presidente del Consiglio dei Ministri ha nominato un Comitato tecnico, sotto la direzione del Presidente della Corte dei Conti, per l'accertamento degli oneri che ricadranno sulla finanza pubblica con l'attuazione delle Regioni.

Le valutazioni della predetta Commissione, infatti, determinate attraverso una indagine dell'ISCO, non hanno mancato di suscitare delle perplessità; ed in proposito è stato osservato che « non si tratta di fare la Regione all'insegna della sola preoccupazione "di farla costare poco"; si tratta semmai di avviare una Regione che faccia quel che deve fare, col minor costo possibile, ma anche coi mezzi sufficienti per poterlo fare (produttività della spesa pubblica) » (28).

(26) Uno dei pericoli più drammaticamente messi in rilievo da certa stampa e da certi settori interessati è quello — ormai noto per la sua inconsistency — delle c.d. « Regioni rosse », ossia del ruolo che l'estrema sinistra potrebbe giocare in due o tre regioni da ognuno facilmente individuabili.

Quando si pensi che la materia dell'ordine pubblico e della difesa delle libertà è esclusa dalle potestà e dalle attribuzioni della Regione e si abbia presente tutta la serie dei diversi limiti e controlli all'attività regionale (in precedenza ricordati), è del tutto agevole escludere che si possa seriamente vedere nell'istituto regionale « un gravissimo pericolo per l'unità politica del Paese ».

(27) Si fa riferimento, in particolare, a: V. CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Relazione al Symposium internazionale sui problemi della Regione e del governo locale (Firenze, maggio 1963), in *Riv. trim. dir. pubbl.*, luglio-settembre 1963, pp. 537 ss.; M. S. GIANNINI, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, in *Nord e Sud*, n. 42-43, 1963, pp. 49 ss.; ed agli scritti di N. MATTEUCCI ne *Il Mulino: La Regione fra l'autogoverno e la pianificazione*, ottobre 1963, pp. 936 ss.; e *A chi servono queste Regioni?*, giugno 1964, pp. 676 ss.

(28) P. BASSETTI, *L'Ente Regione come cardine di una struttura moderna e pluralistica della società italiana*, Relazione al Convegno regionale della Democrazia Cristiana (Milano, 1-2 febbraio 1964), in *Esperienze*

D'altra parte, la ormai prossima attuazione del programma di sviluppo economico nazionale pone dei problemi di « costo » della programmazione in sede regionale che è più utile ed opportuno risolvere nell'ambito delle stime previsionali del costo complessivo delle Regioni a statuto ordinario.

A questo punto, sembra di poter dire che per quanti credono — in pieno accordo con il Costituente — nella necessità per il nostro Paese di un reale assetto democratico e pluralistico e di un rinnovamento della vita politica non dovrebbero esistere ostacoli e resistenze di sorta alla costituzione delle Regioni (29).

Proprio in vista dello scopo da raggiungere, i pericoli e le difficoltà — se ci sono, come ci sono ogni qual volta si tratta di introdurre un nuovo istituto nelle strutture dello Stato (30) — vanno attentamente vagliati per la loro più opportuna prevenzione e per l'applicazione di adeguati correttivi.

Quello che conta è lo spirito con cui si attuerà l'ordinamento regionale e la validità degli strumenti che il legislatore si accinge ad apprestare per l'introduzione dell'ente Regione e per la creazione delle condizioni maggiormente idonee alla efficienza e vitalità dell'istituto.

Sotto questo profilo, la massima attenzione deve essere ri-

amministrative, marzo 1964, p. 67.

Attraverso l'indagine dell'ISCO (Istituto nazionale per lo studio della congiuntura) il costo per il primo impianto e l'iniziale funzionamento dell'ordinamento regionale era stato determinato in 220 miliardi (costo ridotto a 200 miliardi nella Relazione al successivo disegno di legge n. 4281 sulla « finanza, demanio e patrimonio delle Regioni », presentato alla Camera il 21 novembre 1962 dal Governo Fanfani).

(29) La istituzione delle Regioni pone il problema del necessario e contemporaneo coordinamento con gli Enti pubblici territoriali esistenti e quindi della riforma della vigente legge comunale e provinciale. Non va dimenticato che la legislazione-base delle Province e dei Comuni, risalendo a testi del 1911, 1915 e 1934, non può — come è evidente — adeguarsi allo spirito ed alle statuizioni della Costituzione repubblicana, e non è più — d'altra parte — rispondente alle mutate esigenze delle rispettive popolazioni interessate.

Si noti poi, in particolare, che — attuandosi l'ordinamento regionale — tutta la delicata materia dei controlli sugli atti delle Province e dei Comuni dovrà necessariamente subire radicali mutamenti: l'art. 130 Cost. ha infatti deferito l'esercizio della potestà di controllo sull'attività degli Enti in questione ad un *organo della Regione*, limitando inoltre il controllo di merito alla sola forma di una « richiesta motivata, agli enti deliberanti, di riesaminare la loro deliberazione » (e sopprimendo quindi il controllo di merito nella forma dell'« approvazione »). Il Costituente, cioè, ha inteso adeguare il sistema dei controlli sugli atti delle Province e dei Comuni alla proclamata autonomia degli Enti stessi; ed ha pertanto voluto eliminare i frequenti ostacoli e le remore che alle Amministrazioni locali vengono da una eccessiva ingerenza statale nel merito dell'azione da esse esplicata.

(30) Si pensi, a titolo esemplificativo, alle difficoltà e polemiche di vario genere che a suo tempo si ebbero in merito alla istituzione della Corte costituzionale, del Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro, e del Consiglio superiore della Magistratura.

servata ai disegni di legge presentati dal Governo nel corso del 1964 in vista della istituzione delle Regioni a statuto ordinario (31).

Solo da un loro particolare esame sarà possibile desumere quale fisionomia e quali caratteri verrà ad avere il nuovo istituto, sì da potersi con sicurezza affermare, in maggiore o minore misura, che la Regione nasce non per un mero ossequio formale al dettato costituzionale o per qualificare in un certo modo un programma di governo o di partito, ma piuttosto per operare una incisiva riforma in senso autonomistico e pluralistico dell'attuale struttura dello Stato.

Filippo Scelsi

(31) Trattasi dei disegni di legge n. 1062 (recante modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali), n. 1063 (norme per il comando del personale dello Stato e degli Enti locali per la prima costituzione degli uffici regionali) e n. 1064 (principi e passaggio di funzioni alle Regioni in materia di circoscrizioni comunali), presentati alla Camera dei Deputati nella seduta 4 marzo 1964; nonché del disegno di legge n. 1391 (norme per la prima elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale), presentato nella seduta del 19 maggio 1964. I primi tre dei predetti disegni di legge sono stati successivamente rielaborati da parte della 1ª Commissione permanente della Camera dei Deputati.