

5. L'istituzionalizzazione del nuovo «patto costituzionale»

Tre grandi provvedimenti normativi di rilevanza costituzionale vennero dunque a definire, alla fine degli anni '60, un nuovo assetto di rapporti politico-istituzionali tra i maggiori partiti, in particolare tra la DC e il PCI: l'attuazione dell'ordinamento regionale, la riforma dei regolamenti parlamentari e il cosiddetto statuto dei lavoratori. Fu l'inizio d'un nuovo corso istituzionale, che prese poi il nome di «consociativo», fondato su un problema d'ordine eminentemente politico, che poteva essere enunciato così: come si poteva iscrivere il partito comunista in una logica di grande coalizione, senza farlo partecipare al governo, stante l'ineliminabilità del principio della *conventio ad excludendum*? Occorreva forzare in qualche modo il principio di maggioranza, a cui normalmente si ispirano i sistemi democratici, e proprio a partire da questo impellente assunto il problema politico si volgeva in quello istituzionale. C'erano in proposito due strade, quella classica di una parziale divisione del potere, e ciò fu fatto a partire dal nuovo ordinamento regionale. C'era poi quella di associare i comunisti alla decisioni di governo attraverso il Parlamento, valendosi della funzione di indirizzo politico di questi e allargando la partecipazione al processo legislativo, già ampiamente collaudata nelle legislature precedenti: a ciò i nuovi regolamenti diedero il supporto di una vasta serie di innovazioni, senza precedenti nella tradizione parlamentare di altre democrazie europee. Anche la strada sindacale fu battuta e lo statuto dei lavoratori, come abbiamo visto, venne a colmare una lacuna dell'ordinamento intersindacale, conferendo una forte legittimazione ai soggetti contraenti. Nel decennio seguente questo nuovo sistema venne a dismisura ampliato in modo capillare. In nome di una nozione del pluralismo politico e sociale, di cui per altro non erano espliciti i connotati teorici ed empirici, almeno riguardo al-

l'individuazione dei soggetti che ne dovevano essere parte costituente, e d'un conseguente favore per un'idea di «partecipazione», che pretendeva essere punto di equilibrio tra l'esigenza di una democrazia più «diretta» e la necessità della sua natura «rappresentativa», nei procedimenti dell'amministrazione pubblica, degli enti locali, degli enti pubblici d'ogni ordine e grado si ampliava l'interferenza, a vario titolo, di rappresentanze di interessi collettivi e diffusi. E spesso queste erano semplicemente schermo di rappresentanze partitiche, lungo una linea di demarcazione sempre meno chiara tra funzioni consultive e propriamente gestionali, tra ruoli amministrativi e politici. La nuova legislazione sullo Stato sociale, che nel decennio seguente sarebbe venuta alla luce, dalla previdenza, alla sanità, alla scuola, nacque sotto il segno di queste nebulose contraddizioni. Ma in molti altri settori si intervenne con la stessa inclinazione e dove non c'era spartizione tra partiti, denominata poi, col gergo privatistico della compravendita, come «lottizzazione», si affermava una forma strisciante di «corporativizzazione», che era la forma propria e singolare del «neocorporativismo» italiano.

Venne in quegli stessi anni a fare da contrappeso, a questo indirizzo di politica istituzionale di tipo consociativo, l'attuazione di un altro strumento costituzionale, espressivo in senso proprio della democrazia diretta, quello del «referendum», adottato con la legge del 25 maggio 1970, pochi mesi prima della definitiva approvazione della disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio. Tra i due provvedimenti ci fu, come si è accennato, un rapporto di causa ed effetto. Il referendum fu la contropartita data alla DC perché sul divorzio non si determinasse in Parlamento tra le forze politiche una rottura troppo radicale. Una parte del mondo cattolico covava l'illusione che, appellandosi direttamente al corpo elettorale, su tale questione si sarebbe pronunciata una maggioranza conservatrice e clericale, e la DC si fece di ciò interprete, più per necessità che per convinzione. Lo schieramento divorzista non coincideva con la maggioranza di governo e la quasi unanimità che raccolse l'istituzione del referendum era piuttosto di natura fittizia, rispondeva a quella particolare necessità politica che era insorta, piuttosto che ad una reale vocazione costituzionale ad usare tale strumento di democrazia diretta, così in contrasto con l'idea di democrazia pseudodiretta e pseudorappresentativa, che caratterizzava il nascente modulo «consociativo». Ne avrebbero di poi non a caso fatto uso solo minoranze, cattoliche, laiche, operaiste e ambientaliste. Ma soprattutto per un'intera stagione, in particolare grazie all'iniziativa del partito radicale, fu espressiva di una stagione di battaglie per i diritti civili, che evidenziava i profondi mutamenti di «mentalità» che si erano determinati con lo sviluppo economico e sociale del Paese, assieme ad un più antico irrisolto bisogno di realizzazione dello statuto delle libertà individuali del cittadino di contro allo Stato e alla Chiesa.

Così il referendum diverrà nel decennio seguente una contraddizione e un antidoto del sistema consociativo che si veniva allora costituendo. La sostanziale incompatibilità di quest'ultimo con il corretto funzionamento d'un sistema propriamente di democrazia rappresentativa, fu consapevolezza che emerse del resto via via col tempo e di cui inizialmente non furono, nella conseguente misura, istintivi interpreti neppure i partiti laici di origine risorgimentale, se si esclude probabilmente Saragat e la sua cerchia, essendo sempre prioritariamente preoccupati dei problemi di equilibrio politico. Una certa aura di elaborazione teorica ed ideologica sorresse questa impalcatura, con effetti pervasivi nella concezione di molti problemi. Quando alla fine degli anni '70, Norberto Bobbio, con una fortunata polemica, in alcuni suoi scritti, reintrodusse nel dibattito politico-istituzionale i concetti fondamentali di una democrazia rappresentativa minima, l'elementare riproposizione di principi, secolarmente consolidati nella tradizione del pensiero politico occidentale, parve, se non una novità, una vera riscoperta.

Poteva ad esempio leggersi, in uno dei più accreditati manuali di diritto parlamentare, che «il parlamento nel nostro sistema costituzionale è strumento diretto di partecipazione del popolo all'organizzazione politica del paese», contraddicendo «tutta una tradizionale impostazione che fa leva invece sui concetti di rappresentanza politica e di democrazia diretta». Pareva all'autore che dall'epoca in cui Rousseau poneva teoricamente in alternativa i due concetti, una lunga e continua evoluzione aveva, «a mano a mano», ridotto «l'utilità pratica della finzione della rappresentanza politica», essendosi costruiti «accanto a quello elettorale, altri diritti politici del popolo che gli consentono altri canali di partecipazione: primo tra tutti il diritto di associazione partitica»¹.

Contro questa impostazione si levarono in quegli anni opposizioni soprattutto da destra, le cui valenze politiche avremo modo di esaminare. Erano comunque tesi che preconizzavano un rafforzamento dell'esecutivo e si spingevano anche verso l'ipotesi di una modifica della Costituzione in senso presidenzialista, in parte mutate dal dibattito allora in corso nella sinistra francese, come era il caso di un'uscita del segretario del PSDI, Mauro Ferri, che si rifaceva agli scritti di Duverger e alle recenti prese di posizione di Mitterand². Ed è significativa la formula con cui allora queste tesi venivano respinte dal centro e dalla sinistra, che sottolineava come esse «si risolverebbero nel ribal-

¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, 1977, pp. 12 e segg.

² La dichiarazione di Ferri, in «Umanità», 28-29 dicembre 1970.

tamento del sistema dei partiti»¹. La riforma dei regolamenti parlamentari fu in effetti volta a rafforzare al massimo grado questo «sistema dei partiti». Sturzo, negli anni '50, aveva già rimarcato l'inevitabile tendenza delle forze politiche a percorrere questa strada, che per altro faceva risalire più in dietro, ai regolamenti parlamentari del 1922 e in particolare al modo in cui avevano proceduto a istituzionalizzare i gruppi parlamentari, primo segnale di un «diritto di ingerenza» dei partiti nelle istituzioni rappresentative². Dopo le elezioni del maggio 1968 era stato eletto presidente della Camera Sandro Pertini, che diede subito particolare impulso alla riforma regolamentare, mettendo l'accento su tre temi, lo «snellimento» delle procedure di decisione legislativa, la programmazione dei lavori, il miglioramento delle procedure di controllo³. Si preoccupò poi, lungo tutto l'iter della redazione dei nuovi regolamenti, di raccogliere il consenso pressoché unanime dell'Assemblea⁴. Sulle stesse direttrici si sarebbe contemporaneamente mosso anche il Senato, che aveva eletto a suo presidente Amintore Fanfani.

È stato osservato che nei regolamenti del 1971 c'è «una parte valida, ereditata (con beneficio di inventario) dalla vicenda del 1968: il tentativo di fare delle Camere un luogo di incontro con la società civile italiana»⁵. Ciò emerge indubbiamente da una serie di strumenti e di poteri di cui allora le Camere si dotarono, invero assai distanti da quella che era stata la tradizione dello Statuto Albertino, che al suo art. 59 disponeva che queste non potessero «ricevere alcuna deputazione, né sentire altri, fuori dai propri membri, dei ministri e dei commissari di governo»⁶. Alle commissioni parlamentari veniva ora assegnato il potere di svolgere indagini conoscitive e udienze legislative, di acquisizione documentale, di citazione nei confronti dei ministri e dei funzio-

¹ L. ELIA, *Un rimedio peggiore dei mali*, in «Panorama», 14 gennaio 1971.

² Su questi aspetti delle polemiche di Sturzo nel secondo dopoguerra si veda F. CINOGLOSSI, *Luigi Sturzo e la regolamentazione giuridica del partito politico*, in «Sociologia. Rivista di scienze sociali dell'Istituto Luigi Sturzo», n. s., XXV (1991), maggio-giugno, pp. 48 e segg.

³ Una documentazione completa dell'iter parlamentare del regolamento della Camera dei Deputati nel volume *Il nuovo regolamento della Camera dei Deputati, illustrato con i lavori preparatori*, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, Roma 1971.

⁴ Sul criterio della necessità di larghe maggioranze per l'approvazione dei regolamenti parlamentari si veda già l'intervento di R. LACONI, in *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Feltrinelli, 1967, pp. 190 e segg.

⁵ L. ELIA, la relazione di maggioranza, in *La riforma del bicameralismo al Senato*, Senato della Repubblica, 1990, p. 45.

⁶ Si veda il saggio di P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare in Italia*, in *Il regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti e procedure*, a cura del Segretariato Generale della Camera dei Deputati, Roma 1968, pp. 41 e segg.

nari della pubblica amministrazione, di riscontro dell'attuazione di disposizioni parlamentari, fossero leggi, mozioni o risoluzioni, di interrogazione, di iniziativa a seguito di sentenze della Corte Costituzionale, di interpellare la Corte dei Conti, di intervenire sulla politica Comunitaria. A questo rafforzamento dei poteri delle commissioni permanenti si accompagnerà l'emersione del «motivo dissonante della così detta ingerenza parlamentare nella pubblica amministrazione»¹ di cui sarà veicolo il nuovo profilo funzionale della «consulenza parlamentare», dapprima sulle nomine degli enti pubblici, poi nella disciplina militare, nel servizio di leva, nell'acquisto degli armamenti, nella politica estera, nella tutela dell'ambiente, nella politica culturale e in quella sociale. E in questa direzione si collocherà anche, soprattutto negli anni della solidarietà nazionale, la proliferazione di molte commissioni bicamerali con «poteri di governo»²: dalla commissione per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (1975), alla commissione di vigilanza dell'anagrafe tributaria (1976); dalla commissione per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno (1976), alla commissione per la ristrutturazione e riconversione industriale e partecipazioni statali (1977); dal comitato per i servizi di informazione e sicurezza (1977), alla più tarda commissione per il controllo degli enti di previdenza e assistenza sociale (1989). Le funzioni di «controllo», o meglio di «controllo direzione»³ delle Camere, così rafforzate dai nuovi regolamenti, non esprimevano dunque soltanto lo sforzo verso un loro avvicinamento alla società civile, ma anche un accentuato scavalcamiento del principio di maggioranza, e con esso una tendenziale commistione e integrazione di ruoli tra Parlamento e Governo. Non diversamente lo stesso orientamento si affermò nella redazione degli altri due aspetti della riforma, la programmazione dei lavori parlamentari e lo snellimento delle sue procedure. Venne innanzitutto dato un grandissimo rilievo sostanziale e procedurale ai gruppi parlamentari, in particolare alla figura dei capigruppo (a prescindere dalla consistenza dei relativi gruppi), conferendo a quest'ultimi poteri di impulso e di iniziativa relativi alle diverse funzioni parlamentari, assai distanti dai criteri tradizionali. Ciò da un lato ridimensionava il ruolo del singolo deputato, dall'altro, essendosi introdotto il principio della unanimità nella conferenza dei capigruppo per la programmazione dei lavori, indeboliva fortemente la posizione del Go-

¹ M. MANETTI, *Il Parlamento nell'amministrazione: dall'ingerenza alla co-decisione*, in «Quaderni costituzionali», XI (1991), n. 2, p. 385.

² M. COTTA, *Il Parlamento nel sistema politico italiano. Mutamenti istituzionali e cicli politici*, in «Quaderni costituzionali», XI (1991), n. 2, p. 221.

³ A. MANZELLA, *I Regolamenti parlamentari del 1971*, in *Il Parlamento Italiano*, XX, Nuova CEI, p. 201.

verno in Parlamento, venendo meno in principio la priorità della sua iniziativa legislativa, che in caso di contrasto tra i gruppi di maggioranza e opposizione, al Senato poteva essere ristabilita sulla base di una decisione discrezionale del Presidente dell'Assemblea, mentre alla Camera portava alla regola dell'ordine del giorno fissato *day by day*¹. La figura del presidente veniva inoltre definitivamente sganciata da qualsiasi rapporto funzionale con la maggioranza parlamentare e alla Camera dei Deputati si stabiliva per la sua elezione la stessa procedura riservata dalla Costituzione per l'elezione del Capo dello Stato, con rilevanti conseguenze d'ordine formale e sostanziale².

Ma l'aspetto più pregnante di questo orientamento assemblearistico che veniva impresso dai nuovi regolamenti al Parlamento, con una tendenziale modificazione del rapporto tra il legislativo e l'esecutivo, che allora si prendeva a teorizzare con la formula della «centralità parlamentare»³, fu la disciplina del voto-segreto e della questione di fiducia. L'inserimento di quest'ultima procedura nel regolamento, precedentemente affidata alla prassi parlamentare, era stata sempre avversata dall'opposizione di sinistra, in particolare dal PCI, che in occasione della stesura della nuova normativa, l'aveva accettata nel quadro complessivo delle innovazioni che con essa si introducevano, sotto più aspetti, come abbiamo visto, largamente favorevoli ad un costante coinvolgimento della minoranza nella determinazione legislativa dell'indirizzo politico della maggioranza parlamentare. Le contropartite erano appunto state sia la programmazione dei lavori e il conseguente contingentamento dei tempi del dibattito parlamentare, sia la nuova disciplina della fiducia, procedura con cui il governo acquisiva la prerogativa di far porre in votazione il testo del provvedimento da esso presentato, prima della discussione degli eventuali emendamenti proposti da qualsivoglia parlamentare, con esclusione definitiva dei medesimi, qualora il voto di fiducia gli fosse stato favorevole. Era una procedura forte di sostegno del principio di maggioranza, che sotto tanti altri aspetti la nuova materia regolamentare aveva attutito. I comunisti tennero però a temperare l'impatto di questo istituto procedurale, assicurando un esteso ricorso al voto segreto, che di per sé allentava la presa del governo sulla sua maggioranza, e introducendolo anche nella procedura

¹ G. G. FLORIDA e S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare legislativa (1971-1991)*, in «Quaderni costituzionali», XI (1991), n. 2, pp. 231 e segg.

² A. MACCANICO, *Aspetti costituzionali della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, V, Vallecchi, 1969, pp. 466 e segg.

³ Si veda l'equilibrata disamina del problema di C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Comunità, 1979, pp. 11-74.

della fiducia, come secondo voto necessario a confermare il primo, reso ad appello nominale. Nel corso della discussione su questo punto nella Giunta per il regolamento, La Malfa aveva chiesto l'abolizione del voto segreto, e analoghi tentativi fecero Andreotti e Bozzi, cercando di omogeneizzare il testo della Camera a quello del Senato, che vi aveva riprodotto le sue regole consuetudinarie di grande privilegio per il Governo. Ma su questo punto fu Nilde Iotti ad opporsi, richiedendo la più estesa applicazione del voto segreto, fino a condizionare a nome del PCI l'approvazione dell'intero regolamento¹. Ne venne fuori un compromesso che nel dibattito in aula veniva denunciato dai parlamentari del gruppo del Manifesto, sottolineando come «il regolamento veniva riformato in un certo modo per un obiettivo concreto, che è venuto maturando politicamente», quello di divenire «lo strumento contrattato per una compartecipazione alla gestione dei lavori e del programma fra le oligarchie dei gruppi maggiori» e che comunque esprimeva «la filosofia dei nuovi rapporti fra maggioranza e opposizione»². Era ancora la Iotti che doveva esprimere la sintonia del gruppo comunista a questa nuova filosofia, prendole rafforzato il principio d'un Parlamento «come forma di espressione della volontà popolare», che aveva a fondamento in primo luogo la legge elettorale proporzionale e ulteriormente si inverava proprio attraverso quel nuovo regolamento, facendone lo «specchio del paese»³. In modo equanime il relatore della DC, definiva sbagliata «l'ottica parlamentare che voglia esasperare il ruolo della maggioranza, così come l'ottica opposta che voglia esasperare il ruolo della minoranza», e considerava come il nuovo regolamento fosse sfuggito «all'una e all'altra esasperazione» e avesse sviluppato «le possibilità dell'istituto parlamentare in ognuna delle sue direzioni»⁴.

Proprio questa polivalenza di orientamenti rese poi i regolamenti adattabili alle successive diverse stagioni politiche⁵, ma attraverso di esse quello che non poté attuarsi fu proprio la programmazione e lo snellimento dei lavori che richiedevano l'accordo sostanziale di tutti. Furono le minoranze entrate in

¹ MANZELLA, *I regolamenti parlamentari*, cit., pp. 193 e 205.

² Si veda l'intervento di MASSIMO CAPRARA, Camera dei Deputati, *Atti parlamentari, Discussioni*, V leg., 2 febbraio 1971, p. 25153. Per i comunisti si veda la replica di ALBERTO MALAGUGINI, *ibid.*, 3 febbraio 1971, p. 25255, dopo che Aldo Natoli aveva evocato la «grande ombra corrucciata» di Togliatti, *ibid.*, p. 25249.

³ *Atti parlamentari*, seduta del 18 febbraio 1971, pp. 25896 e segg. Su questo intervento della Iotti vedi anche le considerazioni di AMATO-LANCHESTER, in *I comunisti allo specchio*, cit., pp. 549 e segg.

⁴ L'intervento di VIRGINIO ROGNONI, in *Atti parlamentari*, seduta del 18 febbraio, p. 25899.

⁵ FLORIDA-SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione*, cit., p. 226.

parlamento sulle fine degli anni '70, in primo luogo i radicali che, usando alla lettera i regolamenti, incominciarono, anche attraverso la pratica dell'ostruzionismo, a marcare vistosamente le loro contraddizioni interne, fino al verificarsi di quelle frizioni tra maggioranza e opposizione che resero necessarie vistose loro modifiche con le «novelle» del 1988-1991 e che tra l'altro portarono alla massima restrizione del voto segreto.

Se i nuovi regolamenti venivano a realizzare nel Parlamento, più che «un luogo di incontro con la società italiana», procedure e strumenti che favorivano, anzi in molti casi rendevano necessaria, la convergenza tra i maggiori partiti italiani, l'istituzione delle regioni a statuto ordinario andava indubbiamente incontro all'obiettivo di disperdere le molteplici e variegate tensioni che si erano cumulate nella società italiana in un quadro istituzionale più articolato¹. Ma anche qui l'obiettivo di rafforzare le funzioni di mediazione sociale passava attraverso il più elementare postulato d'ordine politico consistente nella «prospettiva di un rapporto diverso con il partito comunista»². E questi, da parte sua, salutava l'istituzione regionale come «un punto di svolta del nostro ordinamento paragonabile solo alle più grandi conquiste democratiche delle classi lavoratrici, quali il suffragio universale e l'avvento della Repubblica»³. Di lì a poco le elezioni regionali avrebbero sancito che nell'Italia centrale, l'Emilia-Romagna, Toscana e l'Umbria esprimevano già un governo a guida comunista. Ma ancor più si apriva uno scenario nuovo attraverso cui era possibile far transitare il problema dello «sbocco politico» del movimento sindacale e di massa cresciuto in quegli anni, che costituiva una questione logica assillante nella riflessione dello stesso Berlinguer, atteso che i comunisti non potevano ancora plausibilmente porsi «il problema del governo» come «obiettivo» e lo configuravano quindi «come un processo», a cui era indispensabile la maggiore articolazione possibile delle «aree decisionali»⁴. Ne derivava l'idea ingraiana delle «Regioni aperte», che avrebbero dovuto schierarsi «a favore del sostegno espresso dai grandi movimenti sociali dei lavoratori»⁵; un quinquennio più tardi, definita la strategia del «compromesso storico», venivano invece preconizzate come il terreno più adatto a sperimen-

tare «le nuove alleanze»¹. Concettualmente non del tutto distante da questo ordine di idee era l'impostazione che dava a questo problema lo stesso segretario della DC, osservando che «con l'attuazione delle regioni e dal modo in cui saranno attuate, si avrà la verifica del tipo di sviluppo democratico del nostro paese. Noi pensiamo che il processo di industrializzazione e di ammodernamento della società debba essere accompagnato e sostenuto da un rinnovamento dello Stato, da un decentramento di poteri che porti ad una nuova capacità di partecipazione e di decisione dei cittadini, gli enti locali e le forze sociali, in relazione a settori di attività e a materie che possono essere meglio conosciute, approfondite ed affrontate nell'ambito delle Regioni»².

Al di là di questo impulso nuovo che veniva dalla situazione sociale e politica, le motivazioni del regionalismo non furono in realtà attentamente rivisitate, come sarebbe dovuto avvenire nel passaggio «dal regionalismo alla regione»³, essendo sopravvenute trasformazioni tanto profonde nel paese ed essendo d'altra parte maturato un problema di riforma della pubblica amministrazione, da tutti messo in evidenza ma, come abbiamo visto, poi abbandonato ai processi endogeni di frantumazione del sistema decisionale pubblico. E questa del rapporto tra le strutture delle nascenti autonomie regionali e la riformanda amministrazione statale rimase anche in seguito questione irrisolta, anche se la regionalizzazione assorbì poi numerosi enti pubblici verticali, conservandosi distinto l'impegno politico di operare nei due contesti; senza che i relativi problemi venissero poi sostanzialmente mai affrontati; parimenti assai tardiva e parziale sarà quella riforma della amministrazioni locali, province e comuni, che l'istituzione delle regioni ordinarie faceva, secondo lo stesso dettato della Costituzione, a seguito di necessarie subdeleghe regionali, destinatarie di un nuovo vasto ambito di funzioni amministrative.

Il dibattito, che accompagnò e seguì le leggi istitutive, segnala qualche preoccupazione costruttiva su questi temi centrali, oltre che delle competenze, della struttura dei governi regionali e della loro strumentazione amministrativa. La Malfa, ad esempio, aveva proposto l'abolizione delle province e il loro assorbimento nel nuovo ente. De Mita si era fatto promotore di una proposta legislativa sull'organizzazione delle regioni, ispirata ad una visione

¹ P. FARNETI, *I partiti politici e il sistema di potere*, in *L'Italia contemporanea, 1945-1975*, Einaudi, 1976, pp. 99 e segg.

² E. ROTELLI, *Le Regioni dalla partecipazione al partito*, in *La crisi italiana*, II, Einaudi, 1979, p. 425.

³ E. MODICA, *Una vittoria democratica di valore storico*, in «Rinascita», 10 aprile 1970.

⁴ E. BERLINGUER, *La vera novità politica da introdurre nel paese*, in *La «questione comunista»*, cit., I, pp. 91 e segg.

⁵ P. INGRAO, *Regioni per unire*, cit., p. 17.

¹ E. MODICA, *Rapporto sulle Regioni*, Editori Riuniti, 1975, pp. 112 e segg.

² Dal discorso di A. Forlani ai segretari provinciali della DC in preparazione alla campagna elettorale regionale, in «Il Popolo», 20 marzo 1970.

³ L'introd. di E. ROTELLI, in *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, 1973, p. 13.

palesemente presidenzialistica e comunque di favore per l'esecutivo¹, che raccoglieva anche il consenso di altri partiti di governo². Questa però si scontrava ormai con la *ratio* dell'accordo politico su cui le regioni nascevano, per cui «il modellino mediatore, che dal 1968 in poi si era sviluppato a livello nazionale», si trasferiva «in modo molto più organico e coerente negli statuti regionali nati dopo le elezioni del 1970, dando vita a forme di governo tipicamente assembleari»³, in cui era evidente la capacità del PCI di imporre, con i necessari compromessi, la sua linea strategica⁴.

Quello che venne così subito meno fu l'illusione che «il tema della riforma dello Stato potesse incorporarsi in quello delle regioni», facendone oggetto di «un modello alternativo» e contrapponendo «alla struttura burocratica centrale, l'idea di un'organizzazione agile, in grado di operare con efficienza; ad una distribuzione dell'apparato amministrativo secondo ripartizioni verticali, non comunicanti tra loro e quindi scoordinate, un assetto degli uffici e dei servizi estremamente mobile, aggregato secondo settori omogenei; alla espropriazione dell'apparato amministrativo da parte dei ministri, la collegialità della giunta; ad un agire autoritario, procedure partecipate, ad un metodo di lavoro che risolvesse i problemi solo quando questi determinavano situazioni di fatto insostenibili, la programmazione, ecc.»⁵. Le regioni nacquero infatti, oltre che con un'impronta consociativa, che derivavano dal clima politico in cui prendevano forma, all'insegna di un «minimalismo»⁶, che era il frutto di un serrato confronto tra le forze politiche, volto a delimitare l'ambito delle loro competenze e dei loro poteri, di cui fu protagonista soprattutto la DC, tra i partiti di governo. Era stata trascinata, *in limine*, a questo passo di così rilevanti conseguenze istituzionali, da cui per un venticinquennio si era tenacemente sottratta, e si era determinata a limitare il danno che derivava al suo potere, dallo svuotamento di alcune competenze del governo centrale. Sono testimonianza di ciò la difficile messa a punto in sede parlamentare della legge sulla finanza regionale (l. 16 maggio 1970, n. 281), e la natura dei decreti

¹ V. ONIDA, *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1972, n. 1, pp. 461 e segg.

² F. COEN, *Le nuove regioni nella prima fase della loro esistenza*, in Partito Socialista Italiano, *L'azione dei socialisti nella costituente regionale*, Roma, 1970, pp. 169 e segg.

³ AMATO-LANCHESTER, *PCI e istituzioni...*, cit., p. 550.

⁴ F. LEVI, *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli Statuti regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1970, pp. 2467 e segg.

⁵ D. SERRANI, *La lenta marcia delle regioni*, in «Politica del diritto», II (1971), n. 3, p. 316.

⁶ R. D. PUTNAM, R. LEONARDI, R. NANETTI, *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituzione regionale nel sistema politico italiano*, Il Mulino, 1985, pp. 51 e segg.

delegati, da questa previsti, per il trasferimento delle competenze statali, predisposti dal governo nel gennaio 1972, che avrebbero poi consentito alle Regioni di iniziare ad esercitare il loro potere del 1° aprile dello stesso anno. Tra i molteplici aspetti la questione più rilevante fu il principio a cui si ispirò il governo (che era nel frattempo diventato il I governo monocolore Andreotti, costituitosi dopo lo scioglimento delle Camere, deciso dal nuovo Presidente della Repubblica, Giovanni Leone), in piena sintonia con gli orientamenti allora assunti dalla Corte Costituzionale, che fu quello di limitarsi a trasferire alla competenza regionale gli uffici statali e le funzioni da essi esercitate, che fossero relativi alle attribuzioni istituzionali previste per le regioni dall'art. 117 della Costituzione. In tal modo, poiché tali funzioni erano definite da leggi dello Stato, ne risultava di conseguenza limitata la potestà legislativa regionale in materia. «Malgrado le deleghe, quindi, dal punto di vista dei legislatori locali, le competenze regionali rimanevano altamente disorganiche, soprattutto in quelle materie (come l'assistenza sanitaria, i lavori pubblici, l'agricoltura e le foreste) nelle quali i decreti di trasferimento avevano tracciato una contrapposizione minuziosa tra le funzioni amministrative istituzionali e le funzioni delegate»¹.

Le regioni si trovarono così, nel primo tratto decisivo della loro storia, prese dalle contraddizioni del processo politico che le aveva generate e avevano finito per configurarsi come «una sorta di superprovince»². Più si metteva l'accento sulla loro funzione di «aree decisionali», funzionali ad un processo politico di convergenza tra le maggiori forze politiche del paese, più nel contempo una delle parti politiche tendeva a delimitarne le attribuzioni. E in ambedue i casi ciò andava a discapito della effettiva funzione istituzionale che avrebbero dovuto svolgere. Alla fase «minimalista» sopravvenne del resto, subito dopo, una fase «massimalista»³. Negli incerti equilibri politici che vennero determinandosi durante l'ultimo scorcio della VI legislatura, il movimento regionalista riprese vigore e la materia delle deleghe poté essere ricontrattata dalle forze politiche⁴ con il varo della l. 22 luglio 1975, n. 382, che affrontava di nuovo le «norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione», e che si perfezionava nel luglio 1977, ormai in piena fase di unità nazionale, con una nuova serie di decreti delegati,

¹ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, 1979, p. 106.

² Prof. di A. Barbera e F. Bassanini a *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Il Mulino, 1978, p. 22.

³ PUTNAM, op. cit., pp. 61 e segg.

⁴ F. BASSANINI, *Le regioni fra Stato e comunità locali*, Il Mulino, 1976, pp. 22 e segg.

che mirarono a «rimediare alle carenze della precedente disciplina», rendendo «per quanto possibile compiute ed integrate a vicenda le varie attribuzioni regionali»¹.

Anche questa seconda fase non si accompagnava in realtà con una parallela riforma, né dell'amministrazione centrale, né degli enti locali. L'istituzione regionale contribuiva così implicitamente ad accentuare dal punto di vista istituzionale la disomogeneità e la frantumazione dell'ordinamento pubblico, senza che ciò fosse bilanciato da nuove prassi di efficace coordinamento tra l'azione statale e quella regionale. Lo sviluppo delle istituzioni regionali era piuttosto abbandonato a se stesso, e doveva dare naturalmente esiti diversi da regione a regione. Contrariamente a quanto avrebbe potuto sortire una sua diversa impostazione politica e legislativa, più o meno ovunque esso comportava una complessiva caduta di «statualità», se non di «modernità». Per alcune regioni meridionali, la Campania e la Calabria per esempio, poteva dirsi che l'avvento della regione venne a coincidere con una lenta ed inesorabile inversione del processo secolare di formazione e consolidamento dello Stato moderno, intrapreso fin dagli inizi del '700 dalla monarchia dei Borbone. Il cemento che teneva unite queste parti, sempre più tra loro *deiectae*, era costituito dai grandi partiti nazionali che le gestivano e che all'atto della loro costituzione avevano fatto prevalere i profili politico-istituzionali, su quelli più propriamente funzionali ed amministrativi. Era dunque la classe dirigente dei partiti a costituire il comune denominatore di un sistema complessivamente sempre più disarticolato. E, come si doveva presto avvertire, quella classe, proprio a partire dall'allargamento della sua nomenclatura, che accompagnava l'introduzione delle istituzioni regionali, prendeva sempre più i connotati di una «nuova classe», nel senso proprio dato da Gilas a questo termine. Essa era selezionata da meccanismi statici di cooptazione, non soggetta alla regola dinamica delle *élites* differenziate, che dovrebbe caratterizzare una democrazia, espressiva di un sistema di potere diviso, in cui si verificava in realtà «una vera scomparsa del comando sociale effettivo, e al suo posto subentrava, nell'attività dei centri di potere e delle istituzioni degradate a centri di potere, la pura osservanza di regole del giuoco fondate sul principio dell'immutabilità (necessità dell'equilibrio, sistemi di compensazioni e di favori, applicazione di *routine* di procedure tradizionali)». E di essa come «classe nazionale» si sarebbe potuto dire che uno dei «suoi tratti più caratteristici» era la «complessiva estraneità alla tradizione culturale nazionale, la scarsa o nulla consapevolezza della vicenda storica italiana, la mancanza in sostanza di una qualsiasi

«idea Italia», vale a dire di un qualsiasi progetto ideologico-politico che fosse collegato ai caratteri peculiari della compagine nazionale»¹. La sua crescente separatezza dalla società civile poi le impediva in realtà di divenire anche propriamente classe dirigente regionale. A distanza di un ventennio gli elementi che ancora per larga parte connotavano l'istituzione regionale come una «costruzione artificiale» venivano individuati nella «debolezza del sistema di rappresentanza regionale degli interessi», e nella sua incapacità di governare «gli accresciuti fenomeni di interdipendenza dei sistemi locali»². Così gli *animals spirits*, che sempre più continuavano ad essere la forza elementare del sistema Italia, erano forniti proprio dal localismo³, nella scarsa pregnanza della nuova cornice regionalista, nella sempre più debole consistenza di quella statale.

¹ E. GALLI DELLA LOGGIA, *Il potere degli spettri*, in «Mondo Operaio», XXXII (1979), n. 11, p. 92.

² C. TRIGILIA, *Il paradosso della regione. Regolazione economica e rappresentanza degli interessi*, in «Meridiana», maggio 1989, pp. 174 e segg.

³ R. ROMANELLI, *Le radici storiche del localismo italiano*, in «Il Mulino», XL (1991), n. 4, pp. 711 e segg.

¹ PALADIN, op. cit., p. 108.