

Il territorio di una Comunità coinciderà normalmente con un'unità geografica tradizionale che potrà essere il Circondario, la Diocesi, il Distretto, il Collegio elettorale.

[...]

I comuni piccoli e medi compresi nel territorio delle Comunità conserveranno amministrazioni autonome proprie.

Tuttavia, essendo nel nuovo Stato la Comunità e non il Comune l'espressione massima dell'autonomia politica locale, quest'ultimo assumerà in parte la fisionomia di organo di decentramento amministrativo della Comunità, come esso era secondo la legge comunale e provinciale nei riguardi della Provincia e dello Stato.

La Comunità, che si sostituisce al governo dei Prefetti, assumerà pertanto le funzioni di controllo di legittimità e di merito sulle deliberazioni comunali.

I grandi comuni formati da più di una Comunità conserveranno un'amministrazione urbana, ma essa assumerà la forma di un Consorzio o Gruppo di Comunità, che si costituisce allo scopo di provvedere a problemi di coordinamento, a divisioni razionali di compiti, a servizi pubblici unificati.

La legge prevederà dispositivi di controllo e coordinamento tra gli Organi Regionali e quelli appartenenti a un gruppo di Comunità.

Non vi è chi non veda come le grandi città, centri commerciali di vaste regioni, traggano la loro vita da continui scambi e contatti con un'area geografica assai più estesa che non il loro proprio territorio amministrativo.

L'intervento della Regione nell'amministrazione dei grandi comuni è reso opportuno dai grandi problemi di decentramento e, in generale, di urbanistica che si presentano per molteplici necessità e intendimenti. Esso risponde anche a ragioni di equità politica.

[...]

Lo Stato prenderà il nome di Stato Federale delle Comunità d'Italia.

L'aggettivo «Federale» è stato prescelto perché ad esso corrisponderà un sistema di decentramento e autonomia, fondato sulla Regione e sulla Comunità.

Il nucleo fondamentale dello Stato, la Comunità, informa delle sue caratteristiche tutta la nuova vita politica. Perciò si parla di Stato Federale delle Comunità e non di Federazione di Stati Regionali, come apparentemente consiglierebbe l'importanza legislativa che, vedremo, sarà affidata a questi ultimi.

Lo Stato Federale delle Comunità accetterà con piena e assoluta parità di diritti politici e sociali quelle persone nate in quegli Stati che avranno accettato e integralmente applicato un analogo sistema politico sociale, e ciò indipendentemente dalla razza o religione a cui appartengono i popoli di detti Stati, purché l'ordinamento giuridico dello Stato da cui siano provenienti abbia come fondamento i diritti e la dignità della persona umana.

[...]

La Comunità costituirà un primo elemento della struttura dello Stato, avente una propria e complessa rappresentanza diretta in Parlamenti Regionali.

Un tale risultato non sarebbe ottenibile basando lo Stato Regionale sulle autonomie comunali, perché una loro equa rappresentanza politica sarebbe assai difficilmente concepibile. Infatti, o ogni Comune avrebbe una voce, col risultato di portare il numero di rappresentanti a una cifra così elevata da rendere impossibile il funzionamento di qualsiasi assemblea, o si riunirebbero i Comuni minori in gruppi, ciascuno dei quali avrebbe il proprio rappresentante. Il che conduce normalmente alla prevalenza dei singoli Comuni ai quali appartengono, come persona, cotali rappresentanti di gruppi.

Inoltre, per molteplici ragioni organizzative, dev'essere stabilita un'unità amministrativa intermedia tra Regione e Comune.

Tale unità, che abbiamo definito Comunità, è assai simile al Cantone svizzero, la cui vitalità ed efficienza sono accertabili. Questo, del resto, non ha affatto abolito il Comune, con il quale vive in stretta collaborazione.

La Comunità costituita, come vedremo, su analoghi principi amministrativi e fondata inoltre, come è stato detto, su di un presupposto di carattere sociale e sulla concezione di una «misura umana», sarà altrettanto vitale.

Creata la Regione, la Provincia diventa un organo decentrativo troppo vasto. Aumentando considerevolmente il numero delle Province, abolendo la figura del Prefetto e conferendo a una tale entità amministrativa una maggiore autonomia e più vasti poteri, si arriva a concepire la Comunità, alla quale sono devolute funzioni insopprimibili di coordinamento che riesce impossibile affidare ai Comuni.

[...]

La Comunità è il nucleo elementare di uno Stato che vuole mantenere un determinato livello di cultura e di valori che potrebbe andare perduto se essa assumesse la fisionomia di ente completamente autonomo.

Compito di una civiltà è di conferire a tutti i suoi elementi la perfezione realizzata in taluni di essi. Soltanto uno Stato che avverta la necessità di un continuo trasferimento di valori dalla periferia al centro e dal centro alla periferia, può realizzare un alto grado di civiltà.

Perciò lo Stato Federale delle Comunità riconosce le autonomie locali per ragioni di natura ideale e di pratica efficienza, allo scopo di realizzare una vera libertà e una nuova democrazia, ma si oppone ad ogni tentativo di addivenire nell'ambito della Comunità (o della Regione) ad autonomie totali le quali raggiungerebbero, col prevalere d'interessi meschini e di visioni limitate, esattamente dei fini opposti a quelli che i loro promotori si ripromettevano.

La concessione di autonomie complete finirebbe con l'instaurazione di uno Stato reazionario o anarchico.

La Comunità pertanto avrà il compito di coordinare il decentramento amministrativo federale e regionale, realizzando soltanto in taluni e determinati domini un vero e proprio autogoverno.

Lo Stato Federale delle Comunità che ha inteso contemperare in modo coerente decentramento e autonomismo, formando in modo speciale i Consigli Regionali e i Consigli delle Comunità, rico-

nosce che le norme relative alla formazione e ai compiti di tali Consigli debbono avere carattere costituzionale, e ciò al fine che i criteri informativi della riforma non vengano modificati da decisioni non sufficientemente maturate. Potrebbe, in altre parole, manifestarsi una troppo rapida tendenza della Regione o della Comunità ad allargare il dominio della propria sfera d'azione e del proprio potere, ovvero lo Stato Federale essere tratto, prima che le esperienze autonomistiche abbiano dato risultati concreti, talvolta raggiungibili soltanto a lunga scadenza, a riassumere progressivamente le funzioni perdute.

Per ovviare a pericolose fratture nella continuità della vita statale, inevitabili quando lo Stato stesso non disponga di organi adatti a modificare a tempo opportuno la propria struttura istituzionale, la costituzione stessa del nuovo Stato stabilirà che gli organi da essa indicati dovranno riunirsi a determinati intervalli (ad es. alla fine di un certo numero di legislature) per decidere gli emendamenti da apportare alla legge fondamentale dello Stato.

Con riferimento ai limiti dei poteri legislativi e normativi degli organi inferiori e all'adattamento dei Consigli delle Comunità e delle Regioni a nuove situazioni che possono derivare anche da circostanze internazionali, lo Stato Federale delle Comunità presenta un'estrema flessibilità e capacità di adattamento e di mutamento.

Se una tale flessibilità non fosse limitata da questo carattere costituzionale, essa potrebbe risolversi in un andamento caotico e agitato dell'insieme della vita nazionale.

Lo Stato Federale delle Comunità sarà pertanto caratterizzato da un ordinamento fondato su:

- autonomie regionali stabilite dalla Costituzione;
- autonomie delle Comunità stabilite dalla Costituzione;
- organi federali con decentramento nello Stato Regionale e nella Comunità;
- organi regionali con decentramento nella Comunità.

Decentramento e autonomia sono tuttavia coordinati orizzontalmente nelle amministrazioni degli Stati Regionali e delle Comunità. Ciò è ottenuto con un ordinamento speciale di tali organi, i quali pure avendo una direzione politica completamente autonoma, accolgono funzionari subordinati che hanno:

1. nella Comunità una designazione mista locale, regionale e federale;
 2. negli Stati Regionali una designazione mista regionale e federale.
- [...]

La Costituzione Federale prevederà:

a) una competenza esclusiva dello Stato Federale, nelle materie ove questo ha solo il diritto di legiferare e ove quindi gli Stati Regionali sono incompetenti a fare leggi, anche quando lo Stato Federale si astiene dal farne;

b) una competenza esclusiva degli Stati Regionali e delle Comunità;

c) una competenza concorrente, intesa a stabilire in taluni domini una priorità federale, senza tuttavia addvenire a un regime di esclusività. Gli Stati Regionali potranno perciò emanare leggi sino a che lo Stato Federale non ne avocherà a sé la competenza. Parimenti le Comunità disporranno di un campo d'azione concorrente nel dominio della competenza regionale e federale;

d) la competenza normativa, derivante dalla possibilità da parte dello Stato Federale di stabilire dei principi, lasciando completamente la regolamentazione dei dettagli alle Regioni. Similmente, la Comunità nei riguardi di principi stabiliti dagli Stati Regionali in domini concorrenti rispetto allo Stato Federale.

Per ciascuna classe di competenze, ogni trasferimento di sovranità deve essere oggetto di una revisione costituzionale, altrimenti il concetto stesso di Stato Federale sarebbe irrimediabilmente compromesso.

[...]

Il nuovo Stato che [...] avrà una struttura costituzionale estremamente solida, potrà finalmente contemperare i principi dell'unità statale con quelli del decentramento e dell'autonomia regionale.

Definita la Comunità come nucleo fondamentale del nuovo Stato, si stabilisce un collegamento e coordinamento politico e amministrativo fra le Comunità e lo Stato Federale nell'entità storica italiana: la Regione (o gruppi di regioni là dove ciascuna di esse formerebbe unità di insufficiente ampiezza).

Il decentramento sarà realizzato con la creazione di organi capaci di assumere molteplici funzioni dello Stato unitario, e che pertanto potranno legiferare nei limiti che saranno definiti dalla nuova Carta Costituzionale Fondamentale.

I necessari rapporti tra Stati Regionali e Stato Federale, un opportuno equilibrio tra autonomia e decentramento, tra decentramento autarchico e decentramento burocratico, saranno considerati nella loro delicatezza e nella loro importanza.

Gli Stati Regionali saranno determinati, nella grande maggio-

ranza, secondo criteri storici o economico-geografici e in guisa da costituire unità da tre a cinque milioni di abitanti circa.

La circoscrizione regionale sarà determinata da coefficienti economici, tradizionali in parte, da possibilità di comunicazioni e da situazioni di interdipendenza o complementarità economica.

In Europa hanno dimostrato grande efficienza e sviluppo civile gli Stati appunto di un tale ordine demografico di grandezza (Svizzera, Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia). Una divisione diversa e più frazionata comprometterebbe seriamente la riforma dal punto di vista dell'efficienza del sistema politico-amministrativo proposto e altresì altererebbe l'equilibrio politico generale del Paese.

Lo Stato Federale non rinuncerà tuttavia alla sua missione nazionale e assisterà — almeno temporaneamente — le Regioni più deboli economicamente o d'arretrato sviluppo, in qualsiasi direzione tale ritardo si sia manifestato.

L'Ufficio Federale dei Piani, il cui lavoro di coordinamento in un senso unitario procederà sino a quando le Regioni non saranno capaci di indipendenza economica, sarà l'adeguato strumento di una tale necessaria funzione.

Lo Stato Regionale, che implica l'abolizione dell'unità amministrativa provinciale, ha una prima funzione di decentramento autarchico dell'amministrazione unitaria dello Stato, onde i suoi normali organi saranno riuniti nel capoluogo dello Stato Regionale.

Assumeranno quindi forma unitaria accentrata nella Regione tutti quegli uffici che attualmente sono disseminati in province, circoli territoriali, circoscrizioni finanziarie, ispettorati, non sempre organici e completi per ogni entità amministrativa che ora culmina nella Provincia (Corte d'Appello, Intendenza di Finanza, Delegazioni del Tesoro, ecc. ecc.).

La questione della denominazione delle nuove unità costituenti lo Stato Federale può essere risolta nel senso di attribuire al nome stesso di Regione il significato di quel particolare regime di autonomia e decentramento che avrebbe luogo nei suoi confini geografici.

Si avrebbe pertanto una Regione Piemontese, una Regione Siciliana, una Regione Ligure e via dicendo.

Più consono alla tradizione italiana e a simiglianza degli Stati federali storicamente più importanti, appare il proposito di conferire senz'altro l'attributo di Stato ai nuovi organismi regionali, anche perché non sarà sicuro che essi coincidano in tutti i casi con le tradizionali sedi regionali.

[...]

Poiché gli Stati furono in Italia una realtà storica, nulla si oppone a che le nuove unità riprendano l'antica denominazione, per ricordare altresì che la nuova costituzione federale non è una lustra, ma intende assegnare alle Regioni una reale sovranità.

Avremo così lo Stato Sardo, lo Stato Piemontese, lo Stato Siciliano, lo Stato della Toscana, ecc. ecc.

[...]

La Regione non può [...] risultare dal semplice raggruppamento di poche province, ma tali riunioni devono raggiungere un'ampiezza notevole.

Il frazionare l'Italia in un numero eccessivo di unità significherebbe creare organismi deboli, andare incontro a più alte spese amministrative e porterebbe a dover rimettere ancora una volta al potere centrale la soluzione di problemi e l'esercizio di funzioni che si volevano e si devono decentrare o deferire interamente agli organi regionali.

In definitiva, il passaggio dallo Stato unitario allo Stato Federale fondato, dal punto di vista politico, sulle Comunità, e dal punto di vista tecnico-organizzativo, sulle Regioni, è un atto istituzionale di estrema importanza, le cui conseguenze dirette e indirette svilupperanno, sensibilmente e insensibilmente, nella vita di ogni Regione stabilita dalla Costituente, un processo creativo che impegnerà alcune generazioni.

Spetta al senso di responsabilità di coloro a cui saranno devolute le decisioni relative alle delimitazioni territoriali, la certezza di operare con grande serenità di giudizio e con ampia documentazione.

Qui si richiama ancora all'evidenza di un pericolo: l'eccessivo frazionamento, le cui conseguenze negative cadranno in primo luogo su quelle popolazioni che, per un romantico desiderio di indipendenza, non vorranno mettere in comune con le regioni limitrofe gli strumenti del loro elevamento civile.

In altri termini, taluni degli argomenti che vennero usati, all'epoca della formazione del Regno d'Italia, contro il regionalismo, conservano il loro pieno valore contro la facile tendenza al frazionamento nelle tradizionali sedi regionali, la quale trascura il fatto che almeno cinque di esse (le Marche, l'Umbria, il Lazio, l'Abruzzo Molise, la Basilicata) non potrebbero costituirsi, né separatamente né riunite in entità territoriali troppo piccole, in regioni indipendenti, senza grave nocumento a quegli sviluppi e a quel progresso delle condizioni di vita delle loro popolazioni che l'autonomismo federalista si propone raggiungere.