

1. La sfida dell'opposizione e il comune rosso.

Come molte norme fondamentali della costituzione, anche quelle riguardanti le autonomie erano di natura tale da non poter essere applicate se prima non fossero state varate delle riforme legislative. La IX disposizione transitoria stabiliva infatti che «La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni». Per descrivere gli assetti repubblicani occorre dunque porre mente al fatto che riforme incisive giunsero molti anni più tardi. Le regioni a statuto ordinario furono istituite tra il 1970, quando vennero eletti per la prima volta i consigli regionali e adottati gli statuti, e il 1977, quando fu completato il trasferimento delle funzioni elencate dall'articolo 117 della costituzione, mentre soltanto nel 1990 una legge generale sull'ordinamento delle autonomie ha sostituito il testo unico del 1934.

L'intervallo di tempo che intercorse tra la fondazione della Repubblica e queste riforme non soltanto fu lungo, ma vide le maggiori tra le trasformazioni economiche e sociali che il paese avesse conosciuto nella sua storia, e in particolare il compimento di un processo massiccio di inurbamento che cambiò radicalmente il concetto stesso di amministrazione comunale. Se dunque si vuole parlare di «ritardo» nell'attuazione costituzionale, occorre anche dire che quel ritardo fu possibile perché la costituzione aveva sovrapposto nuovi principi a un ordinamento salvaguardato nella sua interezza, e che dunque era capace di funzionare lungo i tracciati consueti. A formare il regime politico di quel tempo protratto contribuì perciò il modo in cui gli ordinamenti precedenti interagirono con l'innovazione costituzionale e con le trasformazioni politiche e sociali.

Appare subito evidente che la logica che governò questo regime riproducesse, in assoluta continuità col passato, i caratteri di fondo del sistema quali si

erano andati configurando nei decenni precedenti sul ceppo dell'ordinamento del 1865. La tensione di quel periodo tra bisogno di riforma in senso decentralistico da un lato, e dall'altro la totale paralisi progettuale – agitata da un flusso incessante di produzione legislativa minore – può in effetti ricordare gli equilibri della prima fase liberale, quando l'incertezza degli esiti politico-sociali di ogni cambiamento impedì che il grande parlare di riforma si traducesse in risultati concreti. Come allora, una convenzione autonomistica largamente condivisa lasciò il campo a politiche di centralizzazione non apertamente teorizzate ma affidate alla vischiosità di un sistema amministrativo che però nel frattempo aveva perso ogni traccia dell'originaria coerenza.

Ricostituiti, come si è detto, gli organi elettivi tra 1944 e 1946, l'intelaiatura dei testi unici del 1931 e del 1934 fu appena intaccata da una serie di provvedimenti solo teoricamente ispirati al dettato costituzionale. Nulla dicendosi di nuovo sulle funzioni degli enti locali, esse rimasero di fatto comprese dalla pleora di enti pubblici specifici sorti durante il fascismo. Intanto, con richiamo all'articolo 5 della costituzione, nel 1953-55 fu attribuita la delega legislativa per trasferire alla periferia funzioni di interesse locale che erano prima di competenza dell'amministrazione centrale: ma in questo modo vennero ampliate le attribuzioni di quasi tutti gli organi periferici dello Stato e solo in misura minima quelle degli enti locali. Nacquero così «in testa agli enti locali, funzioni che non erano né delegate né proprie e che furono definite “trasferite”, all'unico scopo di mantenerle inquadrare in fasce più ampie di attribuzioni lasciate ai ministeri e di consentire conseguentemente a questi ultimi un potere di indirizzo sul loro esercizio» (Amato 1972b, p. 21). La mancata attuazione delle regioni, alle quali l'articolo 130 della costituzione attribuiva il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali, permise d'altra parte di conservare la selva esistente dei controlli centrali, tipici e «atipici», mentre fu vanificata l'abolizione in via di principio dei controlli di merito, che lo stesso articolo aveva trasformato in «richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione» solo «in casi determinati dalla legge».

Nel campo della finanza locale, la continua produzione di norme tecniche volte a manipolare l'assetto tributario, o semplicemente a integrare i bilanci degli enti locali, non ebbe soluzione di continuità tra gli anni trenta e i primi anni cinquanta, e la serie ininterrotta dei provvedimenti che così seguì entro l'impianto del testo unico 1931,

dei cui 334 articoli pochi rimasero immuni da rifacimenti, sostituzioni, abrogazioni, creando così [...] un vero caos legislativo, non valsero a risanare la dissestata situazione delle finanze locali, divenuta gravissima anche per effetto della dilatazione delle spese dovuta all'urgente riordinamento delle attrezzature dei servizi pubblici sconvolte dalla guerra (Perugini 1967, pp. 450-1).

Nel periodo della ricostruzione infatti il ritmo di incremento delle spese effettive degli enti locali fu assai più rapido di quello delle spese sta-

tali. Alle classiche misure restrittive dell'imposizione locale (nel 1942 era stata bloccata la sovrimposizione fondiaria) se ne aggiunsero di nuove, derivanti da provvedimenti di carattere sociale come il blocco dei fitti, che colpiva l'imposta sul valore locativo. Si tornò quindi a inasprire il prelievo sui consumi e sull'imposta di famiglia, che nel 1945 fu estesa a tutti i comuni. Seguirono tra il 1950 e il 1958 ulteriori «leggine» di stanziamento per la copertura dei disavanzi di bilancio. Due leggi di riordinamento della materia votate nel 1952 (la cosiddetta «legge Vanoni») e quindi nel 1960 semplificarono il quadro legislativo, abolendo tra l'altro alcuni tributi minori (come le imposte sulle vetture e sui domestici, quelle sui pianoforti e sui biliardi e la tassa di circolazione sui veicoli a trazione animale). Esse non introdussero però sostanziali innovazioni nel sistema della finanza trasferita, che lasciava ai comuni una quota esigua di tributi e assegnava loro indiscriminatamente delle compartecipazioni a quelli erariali, intervenendo all'occasione con contributi integrativi.

In questo quadro riprese la vita democratica degli enti locali. Abbiamo impostato la nostra lettura del sistema italiano di lungo periodo sul difficile dialogo tra due logiche parallele, quella dell'«assolutismo» e quella dell'autonomia. Si tratta di un dialogo che si svolge nel vivo delle attuazioni amministrative, e la pluralità degli orientamenti politici sul territorio nazionale che la vita democratica tornava ad esaltare, unita all'accresciuta importanza e complessità dei centri urbani, dettero alla contrattazione tra centro e periferia del sistema contenuti nuovi rispetto a quelli che essa aveva in età liberale e nel regime fascista. Come era già accaduto in passato, anche in questa fase il governo locale fu terreno di cultura di leader nazionali e fucina di esperimenti politici. Sindaci di grande prestigio o popolarità seppero incarnare i diversi momenti e i diversi climi della vita politica nazionale, da Giuseppe Dozza a Bologna a Giorgio La Pira a Firenze ad Achille Lauro a Napoli. Di volta in volta, momenti di vita amministrativa locale acquistarono grande valore simbolico per connotare una fase politica nazionale, ed esperimenti politici furono anticipati nelle amministrazioni comunali, come accadde con l'alleanza di centro-sinistra, che governò importanti capoluoghi prima di raggiungere il governo centrale.

Con la recuperata elettività degli enti locali la tensione tra centro e periferia ritrovò così anche la contrapposizione delle ideologie che l'aveva accompagnata nell'Italia prefascista, quando, come si disse, i partiti di governo sostenevano il centralismo e quelli di opposizione utilizzavano al massimo l'argomento dell'autonomismo. Soprattutto divenne ancor più appariscente l'incarnazione territoriale di questa dialettica, dato il radicamento dell'opposizione social-comunista nelle regioni dell'Italia centrale, la stabilità del potere cattolico-moderato in particolare nelle regioni del Nord-ovest e il forte sostegno che veniva alla Democrazia cristiana e ai partiti conservatori dal Mezzogiorno. In particolare, la stabilità del gover-

no comunista in molte delle maggiori città emiliane, ma anche toscane e marchigiane, permise di farne palestra di buona amministrazione e modello di civismo. Alla divaricazione di orientamenti politici che così si delineava tra aree geografiche del paese già profondamente diverse contribuì in maniera determinante la forte crescita economica e il connesso cambiamento degli scenari sociali. Al carattere «autopropulsivo» dello sviluppo della grande industria nel Settentrione, e soprattutto di quella piccola e media in vaste aree dell'Italia centrale, corrispose infatti un cambiamento forse altrettanto incisivo nel Mezzogiorno, ma legato piuttosto all'intervento straordinario e ai trasferimenti finanziari pubblici. A lungo termine, ciò ebbe effetti dirompenti nella stessa configurazione degli enti locali nelle diverse aree del paese e nei loro rapporti con lo Stato e con le burocrazie centrali.

Di particolare interesse sono qui le vicende dell'Italia centrale. Nelle zone in cui aveva stabile controllo dei governi locali, il Partito comunista sviluppò dei programmi amministrativi a sfondo espressamente politico, nel senso che essi miravano a basarvi una partecipazione democratica più estesa e consapevole e una battaglia per l'attuazione dei principi autonomistici dettati dalla costituzione (inizialmente sostenuti dai cattolici, ma presto divenuti patrimonio dell'opposizione) e allo stesso tempo a indicare – a partire dal governo degli enti territoriali – modelli alternativi di sviluppo economico. Riviveva allora qualcosa dell'antico «impadroniamoci dei comuni». Risuonava infatti nelle parole di alcuni esponenti locali la tentazione di riproporre nel nuovo contesto l'idea che in se stessa la gestione dal basso potesse costituire una sfida agli assetti vigenti sul piano nazionale.

Ma la maggiore cultura amministrativa e lo sviluppo economico offrirono un quadro diverso rispetto ai primi del secolo, quando la carica antagonistica che proveniva da queste forme di autonomismo municipalista non aveva avuto spazio sufficiente per tradursi in durature forme istituzionali. Il linguaggio degli amministratori comunisti additava ancora nel comune il soggetto capace di invertire «le scelte operate all'interno dei meccanismi dello sviluppo capitalistico», ma la concreta esperienza amministrativa fu invece il terreno in cui si sviluppò un pragmatismo che col tempo divenne sempre meno ideologico e si aprì a intese e a compromessi, in modo tale da proporsi come modello di possibili alleanze nuove a livello nazionale ben all'interno del sistema capitalistico vigente. A Bologna, fin dal periodo della ricostruzione postbellica, «attraverso la manovra delle leve tributarie appare infatti evidente il tentativo di saldare gli interessi della classe operaia e del ceto medio urbano, rispondendo così [...] alle finalità più generali fissate dalla strategia delle alleanze seguita dal Pci sulla via della realizzazione della "democrazia progressiva"» (Baldissara 1994, p. 394). Ma più in generale, esaminando in quest'ottica le politiche dei sindaci comunisti che per decenni governarono la città, da Giuseppe

Dozza a Renato Zangheri, risalta evidente lo sforzo dichiarato di favorire, accanto ai ceti popolari tradizionali, quel ceto dei piccoli e medi produttori che stava avviando nuove forme di sviluppo industriale, destinate a connotare, con l'economia della regione, una fase dello stesso sviluppo industriale italiano. Con l'edilizia, o con l'urbanizzazione di aree industriali, ad esempio, il comune anticipava politiche di programmazione e riforme «di struttura», e investiva quella sfera «civiltistica» dei rapporti economici fondamentali che l'esperienza tendeva a precludere alle amministrazioni comunali.

Si trattava evidentemente di una politica che aveva ambizioni nazionali. Lo rivelava l'attenzione prestata al programma amministrativo dai dirigenti del partito e, nella stessa formulazione dei programmi nazionali, lo sforzo di collegare tra loro le esperienze delle singole città modello, di formare un ceto nuovo di amministratori e di funzionari, e infine di contribuire alla formulazione di proposte di legge di riforma con l'elezione in parlamento di amministratori locali. Ora, i brillanti risultati nel governo di alcune città, se hanno influito sul graduale mutamento della fisionomia e dei programmi del partito, i cui quadri nazionali hanno assorbito molti leader locali, hanno però avuto scarsa incidenza sul quadro legislativo complessivo di cui qui stiamo parlando, e dunque sull'evoluzione generale del sistema amministrativo, nella capacità di risolvere, cioè, la frattura che correva tra logica «assolutistica» e autonomia.

La spinta autonomistica, in altre parole, è riuscita a diventare *modo di governo* soltanto in aree territorialmente definite, ma non a incidere sulle ragioni burocratiche dell'assolutismo. Ciò può essere attribuito – con qualche fondamento, vista la distribuzione del radicamento territoriale dei partiti – alle resistenze, allo stesso tempo politiche e burocratiche, che il centro conservatore ha opposto alla periferia progressista. I segnali in questo senso non mancano, soprattutto nel primo periodo della storia repubblicana, come mostrano ad esempio le difficoltà incontrate nella formulazione di una nuova legge urbanistica.

Tuttavia, il trascorrere del tempo ha fatto emergere altre e meno semplici componenti di quella disfunzionalità, che indeboliscono il valore che l'opposizione tra Stato e autonomie era tornato ad assumere nei primi decenni repubblicani, e – come già nel periodo liberale – decisamente non consentono di fare del secondo termine il protagonista dell'innovazione e del primo il principale attore della resistenza. Si è progressivamente dovuto prendere atto del fatto che nel sistema democratico, e di fronte all'ampiezza che ha assunto l'intervento pubblico in generale – sia esso centrale o locale – i problemi di gestione degli enti locali sono imputabili alle classi dirigenti e alle burocrazie locali non meno che a quelle centrali, e che gli stessi limiti imposti all'autonomia delle prime costituiscono uno strumento di negoziazione politica: in questo senso ad esem-

pio agisce il sistema della finanza trasferita, che costringe gli amministratori locali ad ottenere finanziamenti esterni, sollevandoli dalle responsabilità politiche che sarebbero collegate all'autonomia tributaria²¹. In questo modo, anche le disfunzioni del centralismo possono costituire una risorsa politica per classi politiche «ubique», che cioè guardano le cose allo stesso tempo dal centro e dalla periferia, costituendo esse stesse, con le loro organizzazioni partitiche nazionali, uno dei principali agenti del collegamento tra le due sfere.

Ed è infatti la molteplicità sempre meno decifrabile dei collegamenti tra «centro» e «periferia» ad indebolire il significato stesso dei due termini, e a fondere il «sistema delle autonomie» nel generale problema degli assetti istituzionali del paese. Fu questo, in effetti, lo scenario dell'ultimo ventennio repubblicano. Ma passaggio obbligato di questa evoluzione fu l'istituzione delle regioni a statuto ordinario.

2. Le regioni: un detonatore.

A partire dagli anni sessanta, la forte accelerazione dello sviluppo economico e l'estensione dell'intervento pubblico in campo sociale riproposero con urgenza nuova il problema di intervenire sull'organizzazione del governo locale. La discussione riprese con particolare intensità quando, rimessosi in moto il processo di attuazione della costituzione, si giunse a discutere della creazione delle regioni a statuto ordinario. L'autonomia diventò ancora una volta terreno di scontro tra schieramenti politici a livello nazionale. Dal lato degli innovatori che premevano per l'attuazione erano schierati i partiti d'opposizione, soprattutto i comunisti, che già governavano i comuni di intere aree regionali, mentre i partiti di governo, e la Dc in special modo, che avevano il controllo dei poteri centrali e forti legami con l'alta burocrazia, tendevano a ostacolare la riforma. Imperniate su questa contrapposizione politica di fondo, le ragioni degli uni e degli altri echeggiavano molti dei motivi storici di favore o disfavore per l'autonomia, che i conservatori temevano potesse minacciare, se non l'unità costituzionale del paese, certamente quella politica, e i novatori additavano invece come portatrice ora di maggiore democrazia e di progresso – le re-

²¹ Questa valutazione, è espressa con particolare decisione da Rotelli (1991, pp. 63-4): «Lungo il quarantennio, [...] sono stati soprattutto i ministeri finanziari a ingerirsi direttamente nelle amministrazioni locali [...]. Il ministero delle Finanze [...], ha opposto resistenza alla perdita del monopolio dell'entrata tributaria, senza essere troppo contestato, invero, dagli amministratori locali che, dichiarazioni a parte, non gradivano assumere le vesti di esattori fiscali ed interrompere così il comodo regime della irresponsabilità, per il quale ai bisogni vecchi e nuovi si poteva dare soddisfazione senza dover chiedere ai cittadini di mettere mano al portafogli e quindi senza selezionare le preferenze».

gioni erano viste come nuova arena di partecipazione, più vicina ai problemi della popolazione, e capace di sostenere progetti di sviluppo –, ora di efficienza amministrativa.

Nell'opinione che legava l'autonomia all'efficienza la tradizionale vena antiburocratica era rinnovata a quel tempo dal favore di cui godeva il concetto della «programmazione economica». L'idea che gli interventi politico-amministrativi andassero programmati implicava una definizione dell'organizzazione amministrativa diversa da quella che aveva ispirato i costituenti. Se questi avevano immaginato i rapporti tra Stato e regioni in termini di separazione, e dunque di garanzia delle reciproche sfere (ciò che tra l'altro contribuisce pure a spiegare la tensione tra richiesta democratica d'attuazione e resistenze conservatrici dei poteri centrali), la programmazione prospettava invece un sistema di integrazione e di coordinamento al quale gli ordinamenti vigenti non erano funzionali, e al quale non era adeguata la stessa cultura istituzionale dei politici dell'epoca. Si spiega perciò perché la prima attuazione delle regioni, che costituì l'esito di un processo politico assai lungo, fosse ancora ispirata all'esigenza di bilanciare la nuova autonomia politica che si concedeva alle regioni con il mantenimento di un forte controllo centrale dell'intero processo.

Nel febbraio del 1968, al termine di un serrato scontro parlamentare, fu dunque votata la legge elettorale regionale, e due anni più tardi venne approvata la legge sul finanziamento delle regioni e furono eletti i primi consigli regionali. Gli eletti erano per lo più esponenti municipali promossi al superiore livello dai rispettivi partiti o quadri burocratici dei partiti stessi. Nella mancanza di tradizioni e quindi di identità regionali nel paese, venivano così esaltati gli assetti amministrativi che erano stati garantiti dal sistema dei partiti, che nel corso dell'età repubblicana avevano dato vita a organizzazioni su base provinciale fortemente integrate a livello nazionale. Lo stesso meccanismo elettorale allora adottato aderiva a questo profilo, essendo basato sull'elezione diretta con sistema proporzionale a scrutinio di lista per circoscrizioni provinciali. I nuovi amministratori regionali si apprestavano dunque ad essere meri intermediatori tra il centro e la periferia, ad agire come «aggregatori della domanda politico-territoriale rivolta allo Stato» (Cassese 1978) e allo stesso tempo a riprodurre a livello regionale alcuni tratti del centralismo tradizionalmente esercitato dallo Stato verso i comuni.

Tutto ciò evidentemente non era di stimolo alla nascita e all'espressione di identità regionali, di programmi propri e di una nuova autonomia. La stessa cosa si può dire per le tappe ulteriori che organizzarono le nuove regioni. All'approvazione con legge degli statuti deliberati dai consigli si arrivò con una serie di trattative (trattative informali, di dubbio fondamento costituzionale) tra regioni, governo e commissioni parlamentari. Nonostante i tentativi di influenzarne il contenuto, fu comunque accetta-

to che gli statuti contenessero molte disposizioni che riservavano alle regioni un'autonomia di indirizzo politico – e non meramente amministrativo – che l'orientamento politico prevalente e la stessa prima giurisprudenza costituzionale avevano fortemente messo in discussione. In particolare, l'immagine suggerita dalla costituzione degli statuti come atto di autorganizzazione interna lasciò il posto a testi di maggior valore e significato, che, quali piccole costituzioni regionali, sviluppavano i principi della costituzione repubblicana per tutto l'arco degli aspetti interessanti la collettività regionale.

Ma di nuovo si riprodusse lo scollamento tra principi e norme di attuazione. La successiva legislazione statale seguì la tendenza ad estendere l'ambito delle materie di competenza regionale con una regolamentazione così dettagliata e invadente da ridurne sostanzialmente l'autonomia. Quest'ultimo fu infatti l'orientamento che ispirò i decreti che nel 1972 dettero attuazione alla legge delega per il trasferimento alle regioni di molte competenze prima proprie del governo centrale. Mentre il mandato legislativo imponeva di trasferire le materie di competenza delle regioni per «settori organici», nei decreti del 1972 il passaggio era effettuato per somma di competenze singole, da cui erano «ritagliate» numerose funzioni trattenu-te allo Stato, in maniera del tutto simile a quanto era avvenuto agli inizi degli anni cinquanta con i primi decreti di trasferimento di funzioni agli enti locali.

Le critiche subito rivolte a quei decreti e la forte pressione per una ridefinizione delle materie trasferite portarono a varare una nuova legge delega nel 1975. I nuovi decreti, e in particolare il «celebre» decreto n. 166 del 1977, furono assai più coraggiosi. L'oggetto della legislazione regionale si ampliò fino a comprendere la gran parte dei servizi sociali e la gestione del territorio, con un volume di spesa che presto venne a coprire circa un quarto del bilancio nazionale. L'elenco disarticolato dell'articolo 117 fu integrato, aggiornato, e via via arricchito di nuove voci. Benché ciò avesse l'effetto di ridurre, e non di ampliare le funzioni direttamente esercitate dalle regioni, va poi sottolineato che furono allora attribuite nuove funzioni anche ai comuni, e alla vecchia distinzione tra spese obbligatorie e facoltative (abolita nel 1979) venne sostituita una disciplina più organica, che distingueva le funzioni nel campo dell'ordinamento e dell'organizzazione, dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'utilizzazione del territorio.

Tra le altre cose, il decreto del 1977 riservava alle regioni la funzione di programmare gli interventi nel loro ambito territoriale, compresi quelli dello Stato e degli enti pubblici. Veniva così dato avvio a quel coordinamento al quale la legislazione precedente era stata insensibile, e che successivamente avrebbe costituito un principio ispiratore di molti provvedimenti ulteriori. In quest'ottica, fu avviata anche una collaborazione tra

amministrazioni regionali, e costituita una «conferenza permanente» tra Stato e regioni.

Nel suo complesso, tuttavia, l'insieme della regionalizzazione attuata tra 1968 e 1975 lasciò ancora una volta insoddisfatti. Una prima chiave di lettura di questa scarsa incisività torna a mettere l'accento sulle resistenze politiche e burocratiche che l'autonomia incontrava sul suo cammino. Ma non si trattava solo di resistenze del ceto politico-amministrativo centrale. Le stesse critiche tante volte espresse dall'opinione antiburocratica potevano essere ora rivolte ai ceti dirigenti regionali, come può mostrare ad esempio l'attività degli organi di controllo sui comuni, le cui funzioni, in omaggio al dettato costituzionale, erano state trasferite a nuovi Comitati regionali di controllo (Coreco). I frequenti conflitti tra Stato e regioni, spesso risolti con giudizi davanti alla Corte costituzionale, rivelano le difficoltà di attuare il previsto coordinamento.

Ma ciò che più sembrò vulnerare l'autonomia regionale fu l'assetto delle finanze. Benché il totale dei finanziamenti a disposizione delle regioni crescesse a ritmo esponenziale, e agli inizi degli anni novanta le regioni spendessero circa un decimo del prodotto interno lordo nazionale, la strutturale dipendenza dal centro era confermata, e anzi divenne più accentuata. La distinzione, prevista dalla costituzione, tra tributi propri e quote di tributi erariali ha fornito la base per una serie di provvedimenti che via via hanno percentualmente ridotto l'autonomia impositiva, e fatto dipendere sempre più le finanze regionali da quote di fondi comuni a destinazione vincolata, massimamente quelli riguardanti il Servizio sanitario nazionale che fu istituito nel 1977. Come nel 1985 ebbe a constatare nella sua Relazione conclusiva la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, «ormai quasi il 90 per cento della finanza regionale è di tipo "derivato", cioè con destinazione settoriale, o spesso microsettoriale, determinata dal centro; per di più, da diversi anni le regioni non sono in grado di programmare adeguatamente la spesa, essendo le risorse finanziarie quantificate annualmente in sede di approvazione della legge finanziaria» (Bicamerale 1985, pp. 101-2). Osservazioni simili potrebbero riguardare le finanze dei comuni, dove le imposte locali sono poche e di gettito modesto, come l'imposta locale sui redditi (Ilor) o quella sull'incremento del valore degli immobili (Invim).

Entro questo quadro generale di problemi irrisolti, la regionalizzazione e in genere molte riforme di decentramento hanno avuto l'effetto di esaltare alcune differenze storiche già presenti nel governo locale. Alcuni studiosi americani di scienza politica, attratti dall'idea che l'istituzione delle regioni in Italia fosse «uno dei rari tentativi recenti di creare nuove istituzioni rappresentative negli stati nazionali dell'Occidente» (Tarrow, cit. in Putnam 1993, p. 21), ne hanno studiato la portata e l'impatto sotto un angolo visuale diverso, che cerca di valutare da un lato l'«efficienza»

delle amministrazioni e dall'altro la loro «popolarità» presso l'opinione pubblica. Hanno quindi misurato l'estensione e la rapidità della legislazione regionale, la sua coerenza, l'originalità delle innovazioni, la capacità di spesa, e così via.

I risultati raggiunti sembrano concordi nel tracciare una demarcazione geografica alquanto netta tra le regioni del Centro-nord – nelle quali l'efficienza così definita risulta più elevata e il sostegno popolare è maggiore e più convinto – e quelle del Mezzogiorno, dove si verifica il contrario. Ciò che è degno di nota in questo studio è il fatto che se la maggiore efficienza dell'istituto regionale si registra nelle zone in cui i governi municipali dell'opposizione democratica avevano già dato prova di buon governo, tali risultati non sembrano da collegarsi ad alcuna variabile ideologica o politica, ma piuttosto rispondere all'esistenza di un maggiore «spirito civico» radicato nella secolare esperienza di associazionismo, di vita urbana e di governo cittadino che è propria di quelle aree. Un'organizzazione «orizzontale» dei poteri pubblici, basata sulla fitta rete di istituzioni comunitarie, si contrappone dunque a una struttura «verticale», nella quale la vita civile della periferia si organizza nel riferimento diretto ai poteri «centrali».

Quale che sia la validità di questo tipo di analisi, e quali le ragioni profonde delle differenze notate, esse richiamano l'attenzione sull'esistenza di due diversi modelli di vita comunitaria che hanno profonde radici storiche e che fin dal momento dell'unificazione hanno plasmato il sistema delle autonomie. Non può non venire alla mente infatti che proprio la germinale nozione di questa discrasia aveva convinto i costituenti liberali ad adottare il sistema accentrato. Se poi è vero che l'inevitabile imperfezione del modulo assolutistico ha alimentato i meccanismi «trasformistici» e di mediazione tra centro e periferia che di fatto hanno governato il sistema delle autonomie dall'età liberale attraverso il fascismo fino all'età repubblicana, è pur vero che il potenziamento dell'autonomia locale entro il sistema politico, amministrativo e finanziario esistente rischia di esaltare, non di ridurre, l'iniziale divaricazione tra aree del paese e tra modi di governo. Sul terreno dell'organizzazione amministrativa, è stato infatti osservato che nelle regioni del Centro-nord essa

è andata evolvendo dall'originario modulo binario (presenza parallela di enti locali e amministrazione statale periferica sul medesimo territorio) a forme di dualismo lungo l'asse centro-periferia. In sostanza, in queste aree [...] l'amministrazione dello Stato tende a finire là dove comincia il complesso regioni/enti locali. [...] Nelle aree del Mezzogiorno, invece, il versante amministrativo appare assai più articolato per la compresenza, accanto al governo locale, del sistema degli enti e degli appalti dell'ex Cassa [...] nonché dell'amministrazione periferica dello Stato che, in questo contesto, sembra mantenere un ruolo non trascurabile (Cammelli 1990, p. 159).

3. *Il vecchio motore si inceppa.*

In conclusione, si deve dire che l'introduzione delle regioni, per il loro carattere «bifronte» di organismi substatuali ma sovraordinati ai comuni e alle province, per la sfida che hanno lanciato non solo all'ordinamento statale, ma alla stessa configurazione territoriale degli insediamenti e dei processi sia politici che economico-sociali, ha costituito il detonatore di problemi di lungo periodo che hanno accompagnato la formazione stessa dello Stato nazionale.

Si è già accennato, d'altra parte, al fatto che la complessità delle trasformazioni sociali e istituzionali in atto nell'Italia contemporanea ha indebolito di molto il valore esplicativo dello schema concettuale che oppone alla logica assolutistica dello Stato accentrato la tendenza all'autonomia proveniente dalla società civile. È lo schema che ha presieduto per un secolo al discorso sulle autonomie, e al quale abbiamo fatto riferimento più volte in queste pagine. Non è del resto facile abbandonarlo, perché la nuova complessità non suggerisce un criterio univoco per ridisegnare altrimenti il «sistema delle autonomie». Scrive ancora Cammelli (1990, p. 157):

Tra gli effetti indotti dai processi di trasformazione della società italiana del dopoguerra e il mantenimento (quasi integrale) del regime giuridico dettato nella seconda metà dell'Ottocento si è aperta, in effetti, una vasta terra di nessuno dove la non corrispondenza tra realtà e disciplina giuridica ha favorito l'emergere di un arco illimitato di situazioni talvolta illegittime, spesso extra-legali, sempre di incerta qualificazione e soluzione.

Limitiamoci perciò ad esporre alcuni fenomeni di disgregazione del nesso tra centro e periferia, così come lo abbiamo conosciuto. Essi riguardano, oltre che gli enti locali propriamente detti e i molti altri, di incerta natura pubblica o privata, d'ambito territoriale, anche l'articolazione dell'amministrazione centrale, nonché le forze politiche, e ancora i fenomeni sociali ed economici, ciascuno dei quali insiste su circoscrizioni territoriali determinate e allo stesso tempo disegna una propria rete di relazioni tra «centri» e «periferie» del sistema che raramente coincide, e in molti casi non dialoga, con l'antica ossatura di origine ottocentesca costituita dall'ordinamento statale da un lato, e comunale, provinciale, o regionale, dall'altro.

Il fenomeno ha origini lontane, laddove, come si è detto, anche sotto l'obbligata riduzione di tutti gli enti locali al comune e alla provincia (ma sostanzialmente al solo comune) fin dall'Ottocento rimangono di fatto operanti le gerarchie tra autentiche «città» e piccoli borghi, tra le province fittizie e quelle di più salda tradizione storica, tra aree, «regioni», e vaste realtà statuali, come quella meridionale.

Le trasformazioni recenti hanno ulteriormente complicato questo mosaico, al quale la realtà giuridica si è infine arresa, riconoscendo attività, enti, funzioni di diversa identità territoriale che sarebbe perfino arduo in-

dividuaire, dai quartieri e dalle circoscrizioni in cui sono divise le maggiori città²² alle «aree metropolitane» che invece ne superano i confini amministrativi, agli enti pubblici associativi degli enti territoriali di base, come i Consorzi istituiti a fini specifici tra comuni o tra comuni e province, le Comunità montane previste da una legge del 1971, le altre associazioni intercomunali – come quelle previste per la gestione dei servizi socio-sanitari (Ussl) – fino a realtà superregionali (come quelle individuate dagli interventi della Cassa per il Mezzogiorno o dalle leggi che destinano incentivi per le «aree di sviluppo industriale» o per «zone economicamente depresse»). Anche l'amministrazione pubblica ha da tempo contribuito a creare nuove gerarchie amministrative dotandosi di amministrazioni periferiche settoriali di diverso taglio territoriale, come ad esempio i provveditorati delle opere pubbliche, gli ispettorati «compartimentali», gli enti di sviluppo, e così via. Le regioni, a loro volta, hanno individuato unità territoriali o socio-economiche idonee alla programmazione, i «comprensori», che tuttavia non hanno superato le prime prove e sono stati in gran parte aboliti.

Oggi – scriveva Sabino Cassese nel 1990 – gli enti di interesse locale si sono moltiplicati: 8074 comuni; 94 province; 4024 consorzi; 333 aziende speciali; 353 comunità montane; 760 distretti scolastici; 669 unità sanitarie (74 subcomunali, 16 monocomunali, 524 in forma di associazioni di comuni, 42 coincidenti con comunità montane e 1 di dimensione regionale); 10 bacini di traffico, con le relative organizzazioni; 13 circondari (1990a, p. 144).

Ciascuna di queste realtà, se non trova una collocazione definita nella gerarchia prevista dal sistema costituzionale delle autonomie, nemmeno arriva a spezzarla, giacché alle nuove articolazioni si sovrappone tuttora l'impianto centralistico tradizionale, sia pure fortemente indebolito. Se si volesse raccogliere in una sola immagine la trasformazione subita in questo senso dall'antica amministrazione centrale, la si potrebbe indicare nel definitivo declino della figura del prefetto e delle prefetture che, come ironicamente lamenta un prefetto, non sono più meta di tutte le marce di protesta (cit. in Putnam 1993, p. 56). Funzionario già di incerto profilo nella prima amministrazione liberale, dopo il suo periodo aureo – collocabile tra età giolittiana e fascismo – il prefetto ha spazio sempre minore e ruolo meno appariscente. Infatti non è più il punto di raccordo unitario della presenza statale nella provincia ed è circondato da nuovi organismi e procedure «adespote», come scrive ancora Sabino Cassese, nel senso che non pertengono ad alcun soggetto giuridico, come il servizio sanitario nazionale o il Comitato per l'edilizia residenziale, «organismi di governo

²² Una legge del 1976 ha conferito ai comuni con più di 40 000 abitanti il potere di istituire consigli circoscrizionali nei quartieri e nelle zone di decentramento nelle quali è stata divisa la città.

settoriale, che legano centro e periferia, rompendo, quindi, sia l'unità del governo centrale, sia quella dei governi periferici e coinvolgendo più soggetti» (Cassese 1983c, p. 145).

La conservazione e la proliferazione di questi apparati non può essere più attribuita alle resistenze corporative delle burocrazie centrali viste come bastione della vecchia istanza assolutistica. Nei fenomeni di cui parliamo si fondono, oltre alle resistenze burocratiche centrali, anche quelle locali – il personale dipendente dagli enti locali appartiene al più largo settore del pubblico impiego, e ne segue molti orientamenti – e ancora la vischiosità giuridica propria dell'azione garantista della magistratura (che dalla Corte costituzionale si estende fino al largo intervento della giustizia amministrativa regionale), nonché le forme nel frattempo assunte dalla spinta partecipativa tipica dell'età repubblicana. Queste non riguardano soltanto la rappresentanza elettorale più o meno estesa, ma anche forme di democrazia diretta (come quella che si esercita tramite referendum), di controllo diretto sull'operato dell'amministrazione (come accade nel caso dell'istituzione nelle regioni del «difensore civico», o di norme sulla trasparenza degli atti e la loro diretta accessibilità da parte dei cittadini), e infine lo spazio concesso agli interessi di categoria, sindacalmente organizzati sia in sede locale che nazionale.

Proprio a partire dagli anni settanta, siffatta esplosione del «sistema delle autonomie», non disegnabile secondo schemi razionali, è stata oggetto di un numero crescente di riflessioni dottrinarie e di proposte di riforma. È già capitato di rilevare il ruolo eminente svolto dalla sistemazione dei concetti e dunque dall'incontro tra giuristi e ceto politico nell'evoluzione del sistema amministrativo italiano. Anche nella fase di ripensamento istituzionale di cui stiamo parlando la dottrina giuridica ha giocato un ruolo importante, in particolare quella espressa da ambienti accademici settentrionali, e lombardi in ispecie, ma anche dai progetti elaborati nell'ambito del Consiglio nazionale delle ricerche e dell'Istituto di studi regionali diretto da Massimo Severo Giannini, il giurista che fin dall'epoca della costituente aveva svolto un ruolo costante di raccordo tra ricerca accademica e proposta politica, e per breve tempo assunse anche dirette responsabilità di governo. Alla fine degli anni ottanta, un progetto di legge generale di autonomia dei comuni e delle province è stato elaborato sotto la guida di Ettore Rotelli dall'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (Isap) di Milano, centro di ricerca al quale ha dato un importante contributo Gianfranco Miglio, studioso di scienza della politica poi passato alla vita politica attiva e divenuto ispiratore della Lega, che lo ha eletto senatore nella X legislatura. La proposta è stata recepita da un disegno di legge presentato tra gli altri da Norberto Bobbio, filosofo della politica senatore a vita per nomina presidenziale.

L'elaborazione «paralegislativa» di questi studiosi e di questi centri di ricerca si dimostrava senz'altro più avanzata di quanto si stava facendo

nel frattempo in sede parlamentare. Nella sua Relazione conclusiva del 1985, firmata dal senatore Aldo Bozzi, la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali si limitava a segnalare come la mancata attuazione della legge sull'ordinamento locale avesse provocato una

persistente condizione di "separatezza" tra l'ordinamento statutale e il sistema delle autonomie, la cui parte essenziale, che è l'ordinamento regionale, è stata inserita quasi come un corpo estraneo nelle vecchie strutture dello Stato accentrato, rimaste per la gran parte immutate, determinando persistenti fenomeni di rigetto.

In questa situazione, la Commissione dichiarava la sua fiducia nel graduale perfezionamento giurisprudenziale del sistema introdotto nel 1977 e nella sperimentazione avviata dalla conferenza Stato-regioni, mentre dichiarava che

il sia pur faticoso procedere dell'iter parlamentare dei provvedimenti di riforma delle autonomie locali lascia sperare che in tempi ragionevoli possa esser superata la paradossale situazione per cui l'ordinamento regionale voluto dalla costituzione è giustapposto ad una legislazione comunale e provinciale e ad una legislazione sulla finanza locale che è ancora quella del periodo fascista (Bicamerale 1985, pp. 91-2).

L'elaborazione dottrinale stentava dunque a saldarsi con l'opera legislativa. A differenza di quanto avveniva nella prima metà del Novecento, quando i singoli giuristi erano essi stessi legislatori, e dunque erano in grado di operare direttamente quel collegamento, è possibile che agissero ora negativamente sia l'affievolirsi del senso del diritto nel ceto politico, sia e soprattutto il peso assunto dai partiti e dagli interessi organizzati nel processo di produzione legislativa. Rimanevano comunque le difficoltà oggettive di affrontare entro uno schema unitario la complessità dei problemi sulla quale abbiamo cercato qui di richiamare l'attenzione. Non a caso, i vari progetti di riforma generalmente non hanno affrontato la questione, a nostro giudizio cruciale, del diverso funzionamento delle istituzioni nelle varie aree del paese, e dunque del rapporto tra legislazione formale ed effettivo funzionamento delle istituzioni.