



Dall'*Astrolabio* n. 13 del 1981.

Regioni

## **Un passo avanti e due indietro**

di Leopoldo Piccardi

Regioni sì, regioni no. Da quasi vent'anni, su questo problema dell'ordinamento regionale, la classe politica italiana sta sfogliando la margherita. Quando arriveremo all'ultimo petalo e sarà così decisa la nostra sorte? Nell'*Astrolabio* del 2 gennaio, Gianfranco Spadaccia ha fatto il punto della situazione, dando notizia dei due ultimi interventi nel dibattito, quello dell'On. La Malfa e quello dell'On. Preti, i quali entrambi hanno cortesemente rilasciato a questo settimanale dichiarazioni che chiariscono le loro rispettive prese di posizione. Con quei due interventi, il tema si arricchisce di motivi, in parte nuovi, in parte finora trascurati. Ma, sia detto francamente, non è questo che ci attendevamo. Dopo tutto quello che, sulle regioni, si è detto e scritto, la problematica del regionalismo non ha certamente bisogno di essere arricchita e approfondita. La sola cosa che, da tempo ormai lontano, stiamo attendendo, è una prova di volontà politica che consenta di attuare una riforma voluta dalla Costituzione. In questo senso, gli atteggiamenti presi dal PRI e dall'on. La Malfa in particolare, da una parte, dal ministro per la riforma dell'amministrazione, dall'altra, non fanno fare un passo innanzi; piuttosto, ponendo entrambi, sia pure con diverso spirito e diversi fini, condizioni all'ormai leggendaria riforma, la allontanano sempre più verso un mitico futuro. Perciò

questo articolo prende a prestito il suo titolo da un noto scritto di Lenin.

### **Le ragioni di La Malfa.**

La presa di posizione del PRI e dell'on. La Malfa ha il pregio di ispirarsi a una piena e convinta adesione alle ragioni che militano a favore della riforma regionale. Per i repubblicani, il regionalismo è un motivo che costituisce parte essenziale e ineliminabile del loro patrimonio ideale. Anche in quest'ultima fase del dibattito, la causa delle regioni ha trovato una efficace difesa in un ordine del giorno approvato il 5 dicembre dal Consiglio nazionale del PRI, negli articoli della *Voce repubblicana*, nelle dichiarazioni dell'on. La Malfa. Ancora una volta abbiamo sentito ricordare le ragioni storiche dell'istituto regionale, le nuove giustificazioni che esso ha trovato nella situazione creatasi dopo la fine del fascismo, le esigenze della programmazione economica che lo rendono più che mai attuale. Ma questa nuova fiammata di regionalismo repubblicano ha avuto due aspetti che si sono prestati alla polemica, anche da parte delle forze oggi più impegnate a favore delle regioni, e che meritano un esame critico. L'ordine del giorno del Consiglio nazionale non si rivolge al parlamento e al governo perché l'ordinamento regionale sia ormai, senza ulteriori indugi, attuato, ma sollecita la presentazione, da parte del governo, delle conclusioni degli studi sul costo delle regioni; e, d'altro lato, accompagna questo invito con la proposta di sopprimere, con la istituzione delle regioni, le amministrazioni provinciali.

**Il costo delle regioni** è il tema che qualifica l'attuale fase del problema regionale. Spadaccia ha ricordato che di questo argomento già si era occupata, giungendo a conclusioni rassicuranti, la Commissione presieduta dall'on. Tupini. Il Governo, non contento, ha ora affidato lo stesso compito a una nuova commissione, a capo della quale è stato posto il presidente della Corte dei conti Ferdinando Carbone. E, se non vi è dubbio che questa autorevole presidenza sia garanzia della massima obiettività dei lavori, non si può dimenticare, come dice giustamente Spadaccia, che il presidente Carbone rappresentò, nella commissione Tupini, la tendenza meno favorevole all'istituto regionale: ora, in una previsione di costi che consente una notevole latitudine di giudizio, è ben difficile far tacere le proprie personali convinzioni. Comunque, si può capire che, essendo questo lo stato del problema, i repubblicani abbiano ritenuto che il solo modo di affrettare l'attuazione della riforma sia la rapida conclusione degli studi in corso per l'accertamento del suo prevedibile costo. Ma non si può negare che questo atteggiamento importa una rassegnata accettazione della tattica dilatoria seguita da tutti i governi che si sono finora succeduti e rischia di creare le migliori condizioni perché tale tattica continui a essere impunemente usata. Chi non ha ancora capito che questa storia del costo è l'arma più valida e più pericolosa che gli avversari delle regioni hanno a loro disposizione? Un'arma della quale non si sarebbe mai dovuto consentire che essi si impadronissero. Per chi crede nella regione, non c'è problema di costi che tenga. Il legislatore costituente ci ha creduto, fino al punto di fare delle regioni l'elemento più caratteristico e più qualificante del nostro nuovo ordinamento costituzionale: a ragione si è detto che lo stato previsto dalla nostra Costituzione può essere definito stato regionale. Se è così, il subordinare l'istituzione delle regioni, un accertamento del loro costo è altrettanto inammissibile quanto sarebbe il chiederci se siamo abbastanza ricchi per pagarci il lusso di un parlamento o di una Corte costituzionale o di una magistratura. E' stato un grave torto delle forze che credono nelle regioni l'aver consentito che questo istituto fondamentale del nostro ordinamento democratico venisse posto sul piano di un'autostrada o di un aeroporto. Lo Stato prima deve esistere, poi fa una politica della spesa pubblica: una parte della spesa pubblica occorre perché lo Stato esista e non può quindi essere messa in discussione.

Poiché si parla tanto di una verifica politica, questa sarebbe l'occasione propizia, non per chiedere che gli studi sul costo delle regioni arrivino a una sollecita conclusione, ma che la si faccia finita con tutti i pretesti - e il discorso sul costo delle regioni è il principale - con i quali si è finora rinviata l'attuazione, in una delle sue strutture principali, della carta costituzionale.

### **Regioni e province.**

**Se le regioni possano o meno convivere con le province è un problema molto serio e nessuno può consentire nella posizione presa in proposito dall'on. La Malfa più di me, che ho sempre pensato, e non ho trascurato nessuna occasione per dirlo e per scriverlo, che il legislatore**

**costituente ha commesso un grosso errore quando, volendo porre a base del nuovo ordinamento le regioni, non ha avuto il coraggio di sopprimere le province.** Le ragioni di questa convinzione sono state ricordate, in quest'ultima fase del dibattito, dall'on. La Malfa e dal suo partito. **Prive di una tradizione, sprovviste di una base psicologica di patriottismo locale, raramente rispondenti a unità economiche naturali, le province sono sempre state, in Italia, costruzioni artificiali; le loro attribuzioni, sostanzialmente limitate alla cura degli alienati e a una parte della viabilità minore, non bastano a giustificarne l'esistenza.** Giustamente, perciò, si è deciso, in sede di Assemblea costituente, di dare vita alle regioni, le quali trovano, nella nostra storia e nella nostra struttura sociale, quelle condizioni appunto che mancano alla provincia; e che possono essere investite di funzioni ben diversamente importanti. **Ma la provincia, schiacciata tra la regione e i comuni, che il legislatore costituente voleva - altrettanto giustamente - potenziare, perdeva ogni ragione di essere: né sarebbe stato il momento, mentre si tendeva a far nascere la regione quanto più vitale fosse possibile, di fare uno sforzo per giustificare l'esistenza delle amministrazioni provinciali, attribuendo ad esse nuove funzioni. L'aver, ciononostante, tenuto in vita le province, nella loro debole struttura e con le loro esigue funzioni, è stata una delle cause, anche se non l'unica, né la più importante, della mancata attuazione dell'ordinamento regionale. Se si trovasse ora il coraggio e la forza per fare quello che non si seppe fare in sede costituente, non sarei certamente io a rammaricarmene.**

Alla proposta repubblicana sono state mosse obiezioni di vario genere. Una, giusta, ma di dettaglio, è quella espressa nell'*Unità* da Alinovi, il quale ha rilevato che non sarebbe opportuno trasferire alla regione, come chiede l'ordine del giorno del PRI, tutte le attuali funzioni della provincia, perché, in molti casi, queste potrebbero essere esercitate da **consorzi di comuni**. Sono d'accordo: in una generale revisione dei nostri enti territoriali, la dimensione consorziale non va dimenticata. Ma i repubblicani non avrebbero probabilmente difficoltà a portare una modesta correzione alla loro proposta, in questo senso. Non saprei invece condividere l'obiezione mossa all'on. La Malfa dallo stesso Alinovi e, in genere, dai comunisti, che non si debbano sopprimere le province perché costituiscono una espressione di vita democratica. Che una democrazia, per potersi efficacemente esprimere, debba articolarsi in una pluralità di istanze elettive, è cosa che ho sempre pensato e detto: ma non si può ridurre il problema della articolazione della democrazia a una questione di numero o di quantità. Come sempre, il problema è di scelta, Non si tratta di chiamare gli elettori alle urne quante volte è possibile; non si tratta di moltiplicare gli organi elettivi. Anzi, la macchina elettorale va usata con prudenza. L'importante è individuare i punti nei quali la volontà popolare si può esprimere in modo più genuino e con maggiore efficacia; la provincia non è uno di questi. Non è neppure giusto fare argomento di polemica contro i repubblicani del loro silenzio circa il mantenimento delle prefetture e dell'attuale organizzazione periferica dei servizi statali.

L'incompatibilità del sistema prefettizio con un ordinamento democratico è un tema sul quale non posso rimproverarmi di non essere abbastanza spesso ritornato; e che lo schema dell'organizzazione periferica statale, basato sulla circoscrizione provinciale, sia tecnicamente sbagliato, è una mia idea fissa, sulla quale, a dire la verità, non ho trovato né largo interesse né numerosi consensi. Ma ci si abbandona a una indiscreta ricerca delle intenzioni, quando si muove all'on. La Malfa l'accusa di volere, con la proposta soppressione delle amministrazioni provinciali, avallare il mantenimento della provincia come sede di prefettura e circoscrizione territoriale delle amministrazioni statali. La presa di posizione repubblicana non esprime una visione programmatica generale, ma è un gesto che incide in una concreta situazione politica. Se il PRI ritiene che, con l'istituzione delle regioni, sia venuto il momento di sopprimere le province, nessuno lo può obbligare a porre contemporaneamente, oggi, il problema dei prefetti e degli altri uffici provinciali dello stato.

Dove, secondo me, l'on. La Malfa e i repubblicani sbagliano è nel ritenere che proporre la soppressione delle province renda più facile e acceleri l'attuazione dell'ordinamento regionale.

L'On. Preti ha ricordato che, per sopprimere le province, occorre modificare la Costituzione: l'on. La Malfa ha risposto che un emendamento costituzionale di portata così limitata non può presentare difficoltà insormontabili, Ma non è questo il problema. Legge ordinaria o costituzionale, è lo stesso. Chi ha oggi, volendo, la forza politica necessaria per sopprimere le province? Abbiamo avuto una

mezza rivoluzione per la soppressione di poche preture. Quale sarebbe, di fronte a una proposta di soppressione delle amministrazioni provinciali, la reazione di tutte le forze politiche e di tutti gli interessi che, nonostante la loro organica debolezza, si muovono ormai intorno ad esse? L'on. La Malfa ne ha avuto una anticipazione nelle manifestazioni che gli sono state tributate dalla assemblea dei presidenti delle amministrazioni provinciali, tenutasi pochi giorni fa, a Sorrento.

Spiace quindi di dover confermare quello che si è detto: e cioè che il PRI, accettando quale base di discussione del problema regionale il tema del costo delle regioni e gettando fra le ruote della riforma il bastone di una minacciata soppressione delle province, non ci ha fatto fare passi innanzi, ma forse più di uno indietro. Abbiamo già detto e ripetiamo: quello che oggi importa è il farle, queste benedette regioni. Con la loro presenza, si dimostrerà sempre meglio l'inutilità delle province, risulterà sempre più chiaramente che i prefetti non hanno diritto di cittadinanza in un ordinamento democratico, apparirà in modo sempre più inconfutabile la tecnica difettosità dell'attuale organizzazione periferica statale. Volere fare tutte le cose insieme, come si dovrebbe fare ascoltando, da una parte, i repubblicani, dall'altra, i loro critici, vuol dire non fare nulla.

### **La prudenza di Preti.**

La posizione presa dall'on. Preti sulle regioni ci ha dato ben altri dispiaceri. Da alcune sue precedenti dichiarazioni, il ministro per la Riforma dell'amministrazione era apparso, e così era stato dipinto, come un nemico delle regioni. Nelle sue dichiarazioni all'*Astrolabio*, l'on. Preti ha tenuto a smentire questa sua fama. Il pensiero, già da lui espresso e ora ribadito è che le regioni si devono fare, perché la Costituzione le prevede e perché "dal punto di vista dell'*autogoverno*, rappresentano "una concreta estrinsecazione di un tipo più democratico di ordinamento". Ma "con esse o senza di esse i problemi della pubblica amministrazione rimangono quello che sono"; il "vedere nelle regioni la chiave magica per eliminare i mali della pubblica amministrazione significa eludere i problemi di fondo". Il ministro contesta poi che le regioni possano avere una parte essenziale nella programmazione e secondo lui, le regioni non potrebbero fare più di quanto facciano gli attuali comitati regionali per la programmazione economica. Le regioni si devono dunque fare, senza riporre in esse le mitiche aspettative che certi settori politici vorrebbero alimentare. Ma, prima di farle, occorre porre in essere una condizione imprescindibile della loro istituzione: emanare cioè alcune disposizioni sugli enti pubblici - e l'on. Preti allude soprattutto agli enti locali - che sarebbero necessarie per evitare la finanza allegra di cui essi danno oggi spettacolo. Parleremo in seguito di quest'ultimo punto. Ma dobbiamo dire intanto che questa impostazione del problema è, per se stessa, inaccettabile. Dice, in sostanza, l'on. Preti: le regioni bisogna istituirle perché la Costituzione ce lo impone e perché esse hanno un significato democratico, ma, fatta questa scappellata alla democrazia, pensiamo alle cose serie, per le quali non dobbiamo aspettarci, dalle regioni, alcun valido aiuto. E' un modo come un altro di intendere la democrazia. A me, e forse anche a qualcun altro, pare che la democrazia abbia un valore proprio perché ci serve a risolvere i nostri problemi, a risolverli, voglio dire, nel solo modo in cui riteniamo che vadano risolti. Se l'istituzione delle regioni avesse lo stesso significato della mezza genuflessione che fa il sacrestano davanti all'altar maggiore, per poi continuare ad attendere alle cose sue, che sono probabilmente per lui le sole importanti, ne faremmo volentieri a meno. Non possiamo dunque dichiararci d'accordo con l'on. Preti sul suo modo di intendere il problema delle regioni, E spiace anzi che sia proprio il ministro per la Riforma dell'amministrazione a impostare il problema in termini che rivelano anche una concezione del tutto inadeguata dei compiti per i quali il suo dicastero è stato istituito. La riforma dell'amministrazione non è cosa che riguarda soltanto gli organici e le carriere degli impiegati, l'organizzazione e i metodi di lavoro del nostro apparato amministrativo: essa è soltanto un aspetto, e non dei meno importanti, della ricostruzione dello Stato italiano, della quale la carta costituzionale aveva tracciato le linee generali. Del nuovo edificio, le regioni dovevano rappresentare, non un elemento decorativo, ma una delle strutture fondamentali. Ripartire la Repubblica in regioni voleva dire, per il legislatore costituente, tentare di ricostruire lo stato italiano partendo dal basso, da quei centri di vita intorno ai quali convergono tradizionalmente interessi culturali e politici e che, per ciò appunto, possono alimentare uno spirito comunitario, ponendo così le basi di una più sentita e più salda unità nazionale. Vedere le regioni sotto questa luce non

significa crearsi un mito o fare della retorica: probabilmente, c'è un maggiore realismo in questo sforzo di attingere alle più vive sorgenti della nostra vita sociale, di quanto non ce ne sia in chi pensa di poter tenere in piedi una costruzione statale, affidandosi a vecchie strutture e vecchie istituzioni, logorate dal tempo e dagli avvenimenti.

Le regioni, così intese, non sono un giocattolo sul quale gli italiani possano addestrarsi alla democrazia, ma sono l'espressione di un nuovo modo di sentire lo Stato, di un nuovo principio ispiratore di tutta l'organizzazione dei pubblici poteri. Non possono quindi essere indifferenti per la soluzione dei problemi della nostra pubblica amministrazione, ma sono anzi il principale presupposto di quella riforma per la quale è stato istituito, finora inutilmente, un ministero; rappresentano uno di quei nodi politici che dovranno essere sciolti se l'on. Preti non vorrà, come i suoi predecessori, limitarsi a rendere più intricata la selva della nostra legislazione burocratica, lasciando ai suoi successori in eredità il compito di dare all'Italia una vera riforma dell'amministrazione.

### **Regioni e programmazione.**

Il rapporto tra le regioni e la programmazione è un esempio che mette alla prova la concezione che l'on. Preti ha dell'ordinamento regionale. Non condivido, per parte mia, la tendenza di chi, parlando di programmazione democratica, pensa a un piano che sia la risultante delle volontà espresse dalle rappresentanze, democraticamente elette, dagli enti locali. La programmazione economica importa necessariamente un accentramento di decisioni e un concorso di competenze tecniche: il parlare di programmazione dal basso può essere perciò soltanto un mezzo pedagogico per creare, intorno alla politica di piano, una atmosfera di consensi. Ma gli enti territoriali, e le regioni, in particolare, possono portare un insostituibile contributo concorrendo alla raccolta dei dati, esprimendo le aspirazioni e le esigenze delle popolazioni, proseguendo, su base locale, l'opera di pianificazione. E la programmazione sarà più o meno democratica a seconda che a quest'opera di collaborazione siano chiamate persone liberamente scelte dai loro rappresentanti o persone scelte, direttamente o indirettamente, dall'esecutivo. Anche qui la scelta democratica ha un valore, non perché alla democrazia si debba fare tanto di cappello, ma perché quella scelta assicura migliori risultati. Cosa che i nostri governanti pare non riescano a capire, se a tutt'oggi non hanno creduto di dare un'organizzazione elettiva alle Camere di commercio, che pure sono utili al governo soltanto se esprimono la genuina volontà delle categorie da esse rappresentate.

Come si può dire allora che le regioni non potranno far nulla di diverso da quello che fanno gli attuali comitati regionali per la programmazione? In mancanza delle regioni, è stata certamente opportuna l'istituzione di questi comitati; e, nella situazione attuale, non era facile farli. Ma essi, così come sono composti, sono organi tipicamente burocratici e corporativi, che non hanno nessun titolo per far sentire la voce delle popolazioni interessate. Esperti nominati dal ministro, funzionari dello stato e di enti posti alle dipendenze del governo, rappresentanti di organizzazioni di assai dubbia natura democratica, quali quella dei coltivatori diretti o degli artigiani, formano la grande maggioranza dei loro componenti. I soli elementi di origine elettiva sono i presidenti delle province e i sindaci, che però non assicurano alcuna rappresentanza alla minoranza consiliare; e i rappresentanti delle associazioni sindacali, dei quali però, nella situazione attuale, è difficile accertare la effettiva rappresentatività. Se alla politica di piano vogliamo assicurare una genuina partecipazione del popolo, in tutti i suoi strati e in tutte le sue formazioni, tutto questo evidentemente non basta. Ha dunque ragione, e qui abbiamo il piacere di essere d'accordo con l'on. La Malfa, chi considera l'istituzione delle regioni come necessaria premessa di una programmazione democratica.

### **Tornare ai podestà?**

La domanda è impertinente, ma è suggerita dalle dichiarazioni fatte dall'on. Preti sugli enti locali, anche se essa non risponde alle sue intenzioni. Il ministro per la Riforma dell'amministrazione tende a sottovalutare tutte le difficoltà che hanno incontrato finora e stanno incontrando le amministrazioni comunali e provinciali: mancanza di adeguati strumenti legislativi, base finanziaria insufficiente, processo rapido e massiccio di urbanizzazione, sviluppo della circolazione e di tutti i servizi pubblici. Egli pensa che la situazione di disagio dei comuni e delle province sia dovuta

esclusivamente all'inflazione dei loro quadri burocratici, dovuta a una politica di assunzioni che si ispira a interessi di partito. "E questo avviene - dice l'on. Preti - nonostante che ci sia il prefetto che fortunatamente non è eletto da nessuno... ". Non è forse allora giustificata la domanda: perché non tornare ai podestà che anch'essi, *fortunatamente*, non erano eletti da nessuno?

L'on. Preti non vuole il podestà. Gli bastano pochi articoletti di legge, che stabiliscano quanti dipendenti può avere ogni ente locale, come essi debbano venire ripartiti a seconda delle loro qualifiche e funzioni, quali debbano essere i loro stipendi. Dopo di che, comuni e province, sotto il paterno occhio del prefetto, potranno rimanere come esempi di autogoverno e di democrazia. E potranno, soltanto allora, nascere, con la stessa cintura di castità, anche le regioni.

Il ministro per la Riforma dell'amministrazione pensa dunque che le autonomie locali, così ridotte, abbiano ancora un senso? E non ha mai sentito dire che il cattivo costume delle assunzioni di personale per soli fini di parte è largamente in uso, non soltanto nelle amministrazioni locali, ma anche in quella statale e in enti che sono posti sotto l'immediata e diretta vigilanza del governo; che i controlli con i quali quel cattivo costume potrebbe essere contenuto, se non eliminato, sono esercitati con spirito politicamente non meno interessato; che l'intera classe politica, a cominciare dai ministri, ne è corresponsabile? E, secondo lui, quella vecchia baracca sconquassata, rosa dai tarli del disordine, del burocratismo, della corruzione, che è l'amministrazione statale italiana, costituisce quel "discreto modello", di cui egli parla nelle sue dichiarazioni all'*Astrolabio*?

Se è così, che cos'altro possiamo augurarci all'infuori di una sollecita soppressione di un ministero tanto inutile e pericoloso?

**Leopoldo Piccardi**