

GERARDO GAIBISSO

L'ORGANIZZAZIONE POLITICA ED AMMINISTRATIVA
DELLA REGIONE E LA SUA FUNZIONE PUBBLICA (*)

(*) *Relazione letta al Convegno italo-spagnolo di diritto regionale di San Sebastiano (Maggio 1971).*

SOMMARIO: 1. Problematica della prima attuazione delle Regioni a statuto ordinario. — 2. L'organizzazione politica ed amministrativa delle Regioni a statuto speciale. — 3. La funzione pubblica regionale.

1. L'avvio al concreto operare di un Ente fondamentale caratterizzato da una finalità di « decentramento politico » e, quindi, con una funzione di direzione politica sia pure territorialmente delimitata, pone problemi e incontra resistenze e remore d'indole transitoria alcuni, altri legati alla struttura del nuovo Ente e ai rapporti tra questo e lo Stato e gli Enti locali.

Se i primi, per l'arco temporale, breve o lungo che sia, del loro porsi e risolversi, hanno natura contingente, i secondi, invece, incisivi della organizzazione dei pubblici poteri, laddove non pregiudicati dal riverbero che — sul dato normativo costituzionale — ebbe la visione, storicamente giustificabile, ma, in fondo, per quel che si è poi verificato, errata, della società italiana come società tipicamente « contadina » (e, certo, a questa concezione non era del tutto estranea una ben individuata corrente del meridionalismo italiano), abbisognano prevedibilmente di maggior tempo e di vieppiù ponderata meditazione, anche per via delle più folte resistenze che, sul terreno anche politico, sono destinati ad incontrare.

Il che non deve indurre a sottovalutare le difficoltà della fase transitoria di attuazione delle Regioni: difficoltà che, se furono notevoli e, per alcuni aspetti, tuttora persistenti, per quanto concerne la parziale attuazione dell'istituto regionale in ordine alle Regioni a statuto speciale, sono, con palmare evidenza, notevolissime per il funzionamento delle Regioni a statuto ordinario non fosse altro per il fatto che il nuovo Ente copre tutto il territorio dello Stato.

Queste difficoltà determinano una situazione di conflitto fra Stato e Regioni che il senso comune consiglia prudentemente di evitare.

Ed esse sono aggravate dall'urto del trapasso di funzioni e servizi da parte dello Stato alle Regioni contro le resistenze (sia pure come tali non apertamente dichiarate) della burocrazia centrale e di un dato modo di porsi del rapporto tra questa e la classe politica (a livello nazionale).

Il trasferimento delle funzioni e dei servizi è, poi, contrastato dalle spinte centralizzatrici — non sottovalutabili sul piano politico — che trovano la loro matrice (se non la loro copertura) nella esperienza dello Stato unitario, inteso, non già nel senso della unità e indivisibilità politica dello stesso, ma in termini di riserva, se non di monopolio, al potere centrale di tutte le rilevanti scelte decisionali.

Sul piano della normativa, conseguenze negative sul funzionamento della Regione determina il combinato disposto degli artt. 8 disposizioni transitorie della Carta Costituzionale e 65 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, e per la mancata emanazione della legge nazionale sul « passaggio » alle Regioni del personale dipendente dallo Stato e per il divieto generalizzato — imposto dalla legge ordinaria — in ordine alle nuove assunzioni.

Con le intuitive conseguenze che la scarsità (ed anche la provenienza) del personale proietta sul piano dell'effettivo esercizio — da parte delle Regioni — delle loro funzioni.

Ed altre difficoltà — non meno rilevanti — derivano dal confuso confluire nel sistema italiano di leggi e regolamenti che, da un lato, rendono disagevole la enucleazione (ove di enucleazione si tratti) delle funzioni e dei servizi da trasferire, dall'altro, forniscono appigli, legittimanti remore e difficoltà e consentono di perseguire un intento dilatorio.

Recenti esperienze collegate alle vicende degli elaborati dei primi decreti delegati consentono di verificare sul piano pratico quanto queste ultime difficoltà siano tutt'altro che irrilevanti e

come — con estrema facilità — si possa, nel groviglio della legislazione, smarrire il senso di una riforma destinata ad avere effetti globali sulla intera struttura dello Stato.

Diguisachè, nel momento attuale, con gli Statuti ancora non approvati dal Parlamento nazionale (anche se la procedura seguita per gli emendamenti ha segnato un punto attivo in tema di rapporti « collaborativi » tra Stato e Regione), nella non ancora avvenuta emanazione dei decreti delegati previsti dalla legge 16 maggio 1970 n. 281, non può dirsi superata la fase transitoria di avvio all'istituto regionale in Italia.

Il che, se da un determinato angolo visuale può spiegarsi (e lo è stato, in effetti, in autorevole sede giurisprudenziale, con implicita elusione di quanti ritenevano di far leva, oltrecchè su un'azione politica, su impulsi giurisprudenziali, per l'attuazione dei principi regionalisti), con la ritenuta « necessaria gradualità » nel passaggio da un sistema di organizzazione statale fortemente accentrato ad uno, per contro, di largo decentramento, anche a livello legislativo, da un altro punto di vista, con il logorio che il tempo ineluttabilmente porta anche ai propositi più intransigenti, determina conseguenze del tutto negative sulle aspettative che il Paese nutre per il superamento di un'arretrata struttura dei pubblici poteri in Italia.

Nè possono, a sminuire l'amarezza della constatazione, citarsi i pochi casi previsti dalla legislazione sanitaria che, in definitiva, riserva alle Regioni risicati margini di presenza od i casi di trasferimento dei poteri di controllo sugli atti degli Enti locali, quando, specialmente, gli organi di controllo, lungi dall'aver natura esclusivamente regionale, sono ampiamente permeati di presenze e sono destinati ad operare nel quadro di una legislazione, a dir poco, superata.

2. Laddove, nelle linee costituzionali, sono agevolmente evidenziabili lacune e frammentarietà sulla funzionalità delle Regioni e sul modo di porsi delle stesse rispetto allo Stato ed agli

altri Enti pubblici, il dato normativo costituzionale è, invece, abbastanza (se non troppo) preciso per quanto concerne l'organizzazione della Regione.

Nell'ambito di tale schema, tuttavia, i Consigli Regionali hanno, nella elaborazione degli Statuti, operato una scelta (o alcune scelte) che, superando i confini, peraltro, chiaramente illegittimi della dianzi citata legge del 1953, ha consentito — con il raggiungimento di sorprendenti risultati omogenei — una « rilettura » del testo costituzionale, adeguando questo alla evoluzione della società italiana.

Rilettura in chiave « partecipativa » anche in ordine ai rapporti tra il Consiglio Regionale (e le componenti lo stesso) e la Giunta Regionale, in linea generale, risolti sul piano non già, come pur talvolta si afferma, di un « regime di tipo assembleare », ma sul piano della « responsabilizzazione » di tutte le componenti regionali.

Fra i tentativi miranti a consentire un più ampio ingresso ad istituti di « democrazia diretta », poi, sono da segnalare le previsioni originariamente contenute in alcuni testi (ma da questi successivamente scomparsi) della più ampia sfera assegnata al referendum (deliberativo) e in ordine all'istituto del difensore civico (questo, in effetti, sopravvissuto ai tagli ma ridotto a una sorta di funzionario addetto alle pubbliche relazioni senza più, quindi, alcun rapporto con il modello nord-europeo dell'*ombudsman*).

A parte questo, in linea generale, negli Statuti regionali, il raccordo organizzativo Giunta-Consiglio (e Presidente della Giunta) risulta improntato alla ricerca tendente a superare il binomio tradizionale Parlamento-Governo, nell'intento di una maggiore rispondenza (di una più immediata rispondenza) alla volontà del corpo elettorale.

C'è, è vero, una evidente « concentrazione » di poteri nell'ambito del Consiglio Regionale (e questo vale anche per quanto concerne la potestà regolamentare riservata al Consiglio, in que-

sta scelta avendo spiegato effetto alcune interpretazioni che si riferivano, in realtà, alle Regioni a statuto speciale), ma c'è anche l'attribuzione alla Giunta Regionale — che non è, quindi, confinata ai margini della esecuzione delle deliberazioni del Consiglio —, del potere di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico della Regione.

In tal senso, sono eloquenti, ad esempio, le previsioni dei dibattiti e delle votazioni sulle linee programmatiche della Giunta risolvendosi necessariamente in un concorso alla politica regionale.

Quanto al Consiglio, generale è il riconoscimento della sua autonomia anche contabile e generale può dirsi l'influsso esercitato, per quanto concerne soprattutto le indagini conoscitive, dal testo dell'attuale Regolamento interno del Senato (influenza che sembra accresciuta in sede di elaborazione dei regolamenti interni dei Consigli regionali), con un riverbero che, talvolta, in alcuni Statuti, si coglie del procedimento redigente, adattato, però, alle peculiari esigenze di assemblee — prive di commissioni in sede deliberante — e caratterizzate, non poche volte, da gruppi consiliari costituiti da una sola persona.

Altresì generalizzato è l'aiuto dato ai gruppi consiliari (è ovvio che non si tratta di una larvata forma di finanziamento dei partiti) tanto per quanto concerne gli uffici, quanto in termini esclusivamente finanziari.

In ordine alla Giunta — a parte le differenze riscontrabili tra le varie Regioni per quanto attiene al numero dei componenti la stessa — diversa, da Regione a Regione, ne è l'articolazione, ma è ripudiata, comunque, la tradizionale struttura degli assessorati che, con riferimento ad alcune esperienze, era parsa ripercorrere una strada che, per molti versi, conduceva, sul piano regionale, ad ingiustificati accentramenti.

Da notare, poi, che spesso, sulle orme della dianzi cennata legge del 1953, criteri di demarcazione tra i vari organi, risultano mutuati da strutture (fondamentalmente diverse) di Enti locali

(così, ad esempio, per quanto concerne gli atti di ordinaria e di straordinaria amministrazione).

Considerazioni brevissime, sul punto, non potendo la scelta del tipo di organizzazione operarsi in astratto, ma con riferimento al concreto spazio regionale.

Enucleabili, in tutti gli statuti ed anche negli assetti provvisori degli uffici delle varie Regioni a statuto ordinario, sono, peraltro, precauzioni dirette ad evitare il riprodursi di una organizzazione amministrativa che ripercorra gli arretrati modelli statali ed anche — sia detto con chiarezza e senza acrimonia — la pesantezza delle strutture di alcune Regioni a statuto speciale, dove sembra che gli interessi corporativi della burocrazia abbiano pregiudicato le scelte per un'articolazione che assicurasse alla Regione l'assolvimento dei compiti di mediazione anche tecnica che le sono propri.

Sintomatiche, sul punto, sono alcune previsioni dello Statuto della Regione del Lazio chiaramente improntate alla necessità di vincolare il legislatore regionale — in tema di organizzazione degli uffici — alle finalità essenzialmente promozionali dell'Ente e all'ampio spazio, nello Statuto stesso, riconosciuto alla delega in favore degli Enti locali, con la conseguente rimozione del pericolo di un affardellamento burocratico.

L'attuazione delle Regioni a statuto ordinario potrà consentire un esperimento di un'articolata organizzazione degli uffici che risolva tanto il problema della efficienza di questi, quanto il problema della snellezza effettiva delle procedure (peraltro, una legge sulle procedure amministrative è, in alcuni casi, allo studio e sarebbe augurabile che venisse effettivamente elaborata ed approvata per rimuovere ostacoli che tuttora permangono nel rapporto tra Enti pubblici e cittadino).

Qua e là, soprattutto per quanto concerne i primi regolamenti (provvisori) sul funzionamento delle commissioni di controllo sugli atti degli Enti locali (uno dei pochi spazi già di competenza — sia pure con le cennate limitazioni — della Regione),

affiorano, nelle varie Regioni, tendenze alla utilizzazione dei sussidi elettronici (per il flusso delle informazioni) ed è evidente che in futuro sarà vieppiù riconosciuto spazio a questi strumenti segnatamente nel campo della raccolta di informazioni socio-economiche indispensabili per svolgere una concreta opera di programmazione economica, per fornire all'amministrazione non solo le informazioni disaggregate di volta in volta, secondo le esigenze, ma anche in caso di una pluralità di possibili scelte di intervento.

È, però, altresì evidente che i problemi della organizzazione degli uffici regionali non si possono risolvere soltanto sul piano della strumentazione tecnica degli stessi, occorrendo, soprattutto, una scelta organica che gli stessi organizzzi in funzione delle esigenze della Regione.

Ma è, con altrettanta evidenza, logico rilevare che la soluzione del problema non può avvenire nella prima transitoria fase di costituzione delle Regioni, essendo essa collegata a molteplici fattori non pochi dei quali hanno altrove origine.

3. Dopo aver esaminato la Regione nei suoi profili organizzativi e strutturali resta ora da far cenno al suo aspetto funzionale.

È noto come per funzione pubblica, riferita ad un ente o soggetto di diritto pubblico, si intenda un'attività globalmente rilevante, prefigurata nei contenuti e nello scopo, ed alla quale accede una potestà o situazione di potere.

Della complessa articolazione della funzione pubblica regionale è, a tal punto, nostro intendimento circoscrivere l'indagine all'aspetto che di essa rileva come situazione di potere per la realizzazione di interessi.

Vale a dire all'aspetto funzione-potestà e all'intima correlazione fra il potere regionale come complesso organico e la funzione che lo caratterizza. È ovvio, invece, che sarebbe ultroneo porre ulteriormente l'accento sulla funzione intesa come com-

pito o scopo, in quanto le esaurienti quanto lucide relazioni che hanno preceduto la presente ne hanno doviziosamente lumeggiato tutti gli aspetti relativi.

Orbene ben può affermarsi, a mio avviso, che nell'ordinamento italiano la funzione che modernamente caratterizza l'istituto regionale è una funzione preminentemente e squisitamente politica.

Essa risponde ad un elementare quanto fondamentale principio la cui intuizione fu merito della scienza giuridica che, proprio sul terreno istituzionale, individuò nella tendenza alla autosufficienza degli ordinamenti particolari non solo un problema di assetto organizzativo o strutturale, ma un problema di esistenza.

Infatti, pur nell'esigenza e nel riconoscimento della appartenenza ad un più vasto organismo, esponenziale di una più vasta comunità sociale, proprio ai giuristi va ascritto il merito di avere elaborato il principio dell'autosufficienza degli ordinamenti minori o particolari, da realizzare attraverso una struttura organica e funzionale necessaria per lo svolgimento della loro vita politica e giuridica.

È, in sintesi, il problema dell'autonomia locale che costituisce il più rilevante aspetto del più ampio problema delle autonomie sociali.

Ad una attenta valutazione del fenomeno, in chiave storica, non può, peraltro, sfuggire, una particolare ed apparentemente strana evoluzione di detto principio.

Come, del resto, emerge chiaramente anche dai tratti evolutivi della storia dell'attuazione delle Regioni, fu proprio l'insorgenza dello Stato costituzionale moderno a portare ad una attenuazione della autonomia locale: essa impallidì enormemente, ove non anche scomparve, di fronte alla concezione del Parlamento, quale unico ed assoluto detentore della universale sovranità dello Stato.

Probabilmente la ragione profonda di siffatto declino va ricercata nella tendenza ad attenuare quanto più possibile ogni ele-

mento di apparente disgregazione della unità del concetto di sovranità, individuato esclusivamente nel Parlamento, quale organo rappresentativo della nazione: dogma, questo, e cardine delle costituzioni liberali dell'Ottocento.

Potrebbe, peraltro, obiettersi, che, proprio in sede politica, alcuni fra i più grandi movimenti ideologici propugnarono l'autonomia locale.

Così il movimento cattolico, il socialista, il liberale con accentuazione e finalità diverse, dichiaravano di tendere, attraverso una utilizzazione sempre più ampia della partecipazione democratica, alla realizzazione di un assetto democratico quanto più vicino possibile alla democrazia diretta.

Ma occorre puntualizzare che l'interpretazione giuridica e l'attuazione concreta di queste opinioni si risolveva in una svalutazione dell'autonomia; vale a dire che l'autonomia veniva ridotta al rango di un mero problema di amministrazione che la destra italiana concepì come un esclusivo problema di metodo amministrativo.

Fu così che il problema dell'autonomia locale fu identificato e circoscritto nel problema del decentramento, inteso come ristrutturazione delle attribuzioni e delle funzioni amministrative, al fine di apprestare una organizzazione che provvedesse più efficacemente e rapidamente riguardo agli interessi locali.

Ne derivò un misto di autonomia inteso da un canto come parziale riconoscimento di attribuzione agli enti locali del potere normativo, proprio dello Stato, vale a dire come autonomia normativa, e di autonomia organizzativa, intesa come riduzione degli interventi statali rispetto alla misura ottimale di una amministrazione centralizzata, per motivi di opportunità amministrativa.

Caratteristica degli ultimi decenni della nostra storia è la riaffiorata esigenza di restituire la gestione degli interessi locali agli interessati locali.

Un grande filosofo del diritto dei nostri tempi, il Capograssi, ha posto acutamente l'accento sul parallelismo e la intima con-

nessione tra l'affermazione delle autonomie sindacali, come movimento dei sindacati che reclamano la gestione dei loro interessi e della loro pubblica funzione e le autonomie locali, come movimento dei nuclei storici derivanti da condizioni naturali, fisiche, economiche e da comunanza di tradizioni sociali che reclamano la disciplina e la direzione di quegli interessi, dei quali sono entità esponenziali.

Può dirsi, così, che accanto alla rappresentanza parlamentare della nazione si sia affermata inequivocabilmente, nell'alveo dello stato costituzionale, la esigenza della rappresentanza degli interessi concreti e delle concrete forze sociali in contrapposizione al metodo centralizzatore.

Ciò porta a restituire al concetto di autonomia il suo tratto più caratteristico: vale a dire il potere di indirizzo politico.

E la funzione della Regione, il suo ruolo preminente è proprio quello di rappresentare in misura rilevante questo potere di indirizzo politico e amministrativo.

E, del resto, a ben guardare esso è e deve essere elemento tipico e connaturale di una comunità sociale autogena quale quella regionale che raccoglie persone di ogni età, qualifica, sesso, religione, ecc. e che non può esprimersi che con manifestazioni politiche.

Ad un esame, sia pure limitato quale quello che la economia della presente relazione consente, della potestà regionale come configurata dalla previsione costituzionale, esce ampiamente evidenziata siffatta funzione regionale di direzione politica, quale tratto tipico della autonomia politica, accanto a quella amministrativa e finanziaria.

È noto come l'opinione pressochè concorde dei cultori della materia individui la concretizzazione dell'autonomia politica nella potestà di indirizzo politico: il problema che ne consegue è, quindi, quello di individuare la sussistenza di detta potestà nella regione.

Orbene con il concetto di indirizzo politico normalmente si intende il contenuto di quella particolare funzione che, non identificandosi espressamente con alcuno dei tradizionali poteri, consiste in quel complesso di giudizi di valore che vengono espressi nel preordinare e dirigere le attività dei vari organi in occasione delle varie situazioni di fatto che si verificano sul piano della realtà sociale.

Essa presenta due distinti momenti, quello della determinazione e quello della attuazione dell'indirizzo stesso.

Può dirsi, al riguardo, che nell'ambito del non contrasto con i principi strutturali dell'ordinamento costituzionale la Regione è titolare di un proprio potere di indirizzo politico in entrambi i momenti e partecipa invece dell'attività e non anche della determinazione dell'indirizzo politico generale dello Stato.

Infatti, anche a non voler prendere posizione nel dibattito dottrinale sul problema se la funzione di indirizzo politico si esaurisca o meno in quella di funzione normativa, non può certo negarsi che all'esercizio della potestà legislativa regionale è intimamente connessa la funzione di direzione politica attraverso organi di governo di previsione costituzionale.

Donde, l'esercizio di potere politico, sia attraverso quella complessa funzione di impulso, iniziativa e coordinamento che si sviluppa ad opera della Giunta Regionale nei rapporti con l'organo legislativo regionale da un canto e con l'organo di giustizia costituzionale dall'altro, sia attraverso la emanazione di atti politici.

Basterà ricordare le dichiarazioni programmatiche del Presidente della Giunta, la formulazione e presentazione di disegni di legge, l'elaborazione degli schemi di regolamento, la proposizione di ricorsi per incostituzionalità delle leggi o atti aventi forza di legge, per quanto concerne l'esercizio del potere politico da parte delle Giunte regionali; i voti e tutti gli atti nei quali si concreta il sindacato parlamentare (inchieste, interrogazioni, interpellanze, mozioni), la approvazione annuale del bilancio e

del rendiconto, gli atti di esercizio della potestà di iniziativa legislativa costituzionale o ordinaria o l'atto di richiesta di referendum abrogativo o di revisione costituzionale, per quanto concerne la funzione di direzione politica dei Consigli regionali.

L'individuazione, soltanto esemplificativa, di taluni fra i più rilevanti atti politici regionali ha consentito, peraltro, di fornire anche le indicazioni sugli organi di direzione politica della Regione, quali il Consiglio regionale, la Giunta Regionale e il Presidente della Giunta Regionale.

Ma tutti e tre questi organi sia nell'esercizio della potestà o determinazione, sia nell'esercizio dell'attività di indirizzo politico sono condizionati dalla esigenza della stretta aderenza alle indicazioni politiche che vengono fornite dai risultati elettorali, e, quindi, in ultima analisi, può affermarsi che è proprio la struttura del quarto organo di direzione politica, vale a dire del corpo elettorale regionale, a determinare la composizione politica dei primi tre e, pertanto, a consentire che un determinato programma politico si trasformi nell'indirizzo politico regionale in una tendenziale realizzazione di forme di democrazia diretta.

La specificazione della funzione di direzione politica e delle sue articolazioni con riguardo sia alla potestà che alla attività di indirizzo politico, oltre a caratterizzare la regione italiana, costituisce conferma della sua autonomia politica.

Anzi può affermarsi che essa costituisce il fondamento e la giustificazione della connessa funzione, così come la sovranità costituisce il fondamento della potestà statale di indirizzo politico.

Ma alla Regione è attribuita anche una forma di partecipazione a detta attività statale: così, a termini dell'art. 121 della Costituzione, ad essa è attribuito il potere, già peraltro evidenziato, di iniziativa legislativa ordinaria o costituzionale che, a nostro avviso, non è necessariamente limitato a materie di interesse regionale; quale soggetto di diritto politici ad essa spetta

anche la potestà di petizione nonchè di richiesta di referendum abrogativo.

Dal complesso delle considerazioni che precedono può quindi affermarsi che la Regione, in una posizione acutamente definita di « dipendenza costituzionale » rispetto allo Stato, si caratterizza eminentemente per la sua qualità di Ente di decentramento politico e come tale assolve ad una funzione di direzione politica sia pure territorialmente delimitata.

Una funzione regionale pubblica, quindi, che, su di un piano politico, si pone in termini di decisioni e di attività di autonoma realizzazione dei propri fini nell'ambito dei principî strutturali dell'ordinamento costituzionale e, sul piano sociologico, come indicazione precisa delle linee e della tradizione di una fisionomia nazionale, geografica, fisica ed economica.