

aprirebbe la breve ma intensa stagione della programmazione economica e della pianificazione territoriale, rilevanti elaborazioni intellettuali venivano dedicate alle potenzialità del sistema regionale nell'attuazione in concreto di tali strumenti. Anche a tale proposito si può nuovamente richiamare la riflessione di Massimo Severo Giannini, secondo il quale attraverso l'attuazione del sistema regionale, e comunque attraverso il potenziamento e la radicale trasformazione delle autonomie territoriali, si poteva creare la leva per la riforma dello Stato, della sua politica, della sua amministrazione. Lo slogan, in quegli anni, era: "Le Regioni per la riforma dello Stato". Dare attuazione al sistema regionale, trasferire loro e agli enti locali nuove funzioni, veniva considerata dai più la via maestra – in termini di efficienza e modernizzazione – per la trasformazione dell'amministrazione pubblica nel suo complesso. La via maestra, in definitiva, per la modernizzazione dell'Italia.

A questo fattore se ne unì ovviamente un altro, di non minore importanza: quello rappresentato dalla spinta alla partecipazione, risultato delle grandi trasformazioni politico-culturali della fine degli anni sessanta, e della rivendicazione di una nuova stagione di democrazia partecipativa, da giocarsi anche e soprattutto attraverso l'allargamento degli spazi politici, e dunque attraverso il potenziamento delle istituzioni locali esistenti e la realizzazione delle Regioni.

Efficienza e partecipazione: sono i due poli di una spinta rinnovatrice, che torneranno periodicamente, come una sorta di *leit motiv*, nelle tappe successive di questa storia.

3. Quando finalmente l'istituto regionale disegnato dal Costituente fu realizzato (con tutti i difetti che sono stati sommariamente rilevati, ma con le potenzialità che se ne intravedevano), immediatamente si innescò una seconda ondata di riflusso, che in pochissimo tempo ridusse e alterò le potenzialità di sviluppo di quel modello.

Sotto l'azione convergente del legislatore statale e della giurisprudenza costituzionale, infatti, l'autonomia legislativa delle Regioni, prima ancora che avesse modo di svilupparsi pienamente, fu fortemente contratta. Lo schema immaginato dal Costituente, di una ripar-

tizione delle competenze che attribuiva allo Stato – nelle materie di competenza legislativa regionale – la formulazione di principi comuni, attraverso leggi cornice, e assegnava alle Regioni la possibilità di differenziare i dettagli della legislazione, si dimostrò nei fatti impossibile da realizzare. La debolezza oggettiva delle Regioni, per come erano disegnati i loro poteri, unita all'assenza di compiuti meccanismi di partecipazione delle stesse alla legislazione statale, impedì che nascesse un vero e proprio regionalismo cooperativo. Si sviluppò invece un sistema a netta prevalenza statale.

In primo luogo, la legislazione statale "decostituzionalizzò" di fatto l'elenco delle materie assegnate alla competenza (concorrente) delle Regioni, attraverso il noto meccanismo del "ritaglio" delle funzioni. La definizione delle materie, infatti, fu effettuata a partire dalle funzioni amministrative che venivano nel frattempo trasferite. Ciò determinò quello che è stato chiamato il "parallelismo all'inverso": lo Stato tratteneva a sé alcune funzioni amministrative (che venivano "ritagliate") ritenute di interesse nazionale, e ciò determinava automaticamente una contrazione parallela delle corrispondenti funzioni legislative. Inoltre fu sfruttato, a esclusivo beneficio del mantenimento in capo allo Stato di interi settori normativi, il cosiddetto limite dell'"interesse nazionale". Previsto dalla Costituzione come limite di merito, da far valere caso per caso, all'esercizio delle funzioni legislative regionali (il cui sindacato non a caso sarebbe spettato al Parlamento), l'interesse nazionale fu trasformato dal Governo – con la complicità della giurisprudenza della Corte Costituzionale – in un presupposto di legittimità a priori delle competenze regionali, giustificando quel sistematico "ritaglio" che comportò una sostanziale riscrittura dell'art. 117.

Non andarono meglio le cose per ciò che concerne la finanza regionale, di fatto incentrata quasi esclusivamente su trasferimenti (e dunque su scelte politiche) dello Stato. Il più delle volte, anche in deroga a specifiche disposizioni della legge finanziaria del 1970, furono predisposti fondi speciali e previsioni di entrata con vincolo di destinazione, condizionando così in tutti i settori la politica regionale agli indirizzi dal centro. Quanto di più lon-