

A trent'anni dal DPR 616 del 1977: spunti per la discussione

di Stefano Sepe

23 luglio 2007

Premessa

Trent'anni fa veniva emanato il dpr 616. Approdo normativo e punto culminante di una stagione intensissima sul piano del dibattito politico e culturale sull'assetto dei poteri pubblici in Italia. Di fronte all'esperienza (non sempre esaltante) delle Regioni a statuto ordinario e nel pieno di un passaggio politico/istituzionale teso alla ricerca di un assetto più funzionale dei poteri pubblici, è forse utile interrogarsi, senza pregiudizi, sulle soluzioni fin qui adottate e sulle prospettive dell'ordinamento amministrativo italiano.

A cominciare dalla storia. Con una questione preliminare, che si può riassumere in una domanda: perché l'istituto regionale è arrivato storicamente così tardi rispetto alle proposte più volte avanzate? Al riguardo, non vi è dubbio che il punto di partenza di qualunque ragionamento debba essere la breve parabola dei progetti emersi (e rapidamente inabissatisi) a cavallo della nascita dello Stato unitario.

Le lezioni della storia servono a qualcosa?

Il rapido declino dell'ipotesi regionalista avanzata nel 1860 - sulla base degli studi di una Commissione straordinaria presso il Consiglio di Stato insediata da Cavour - da Giuseppe Farini e Marco Minghetti è certamente da collegare al "delicato telaio politico" che aveva portato alla nascita del Regno italiano. Come è stato tante volte osservato, quella sorta di "ossessione centralista" che sembrò dettare molte scelte della Destra storica non era del tutto priva di ragioni, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale. La preoccupazione di spinte centrifughe che potessero mettere a repentaglio il fragile processo di unificazione politica del nuovo Stato contribuì a sbaragliare ogni obiezione e a mettere da parte ogni titubanza, rendendo quasi automatica l'estensione delle leggi sabaude al resto d'Italia.

Singolarmente gli alfieri di tali scelte furono due statisti, Cavour e Ricasoli, nient'affatto sordi alle esigenze delle autonomie locali e culturalmente favorevoli ad ipotesi di *self government*. Come è noto, ad esempio, Cavour aveva inviato nel 1859 un suo emissario, Pier Carlo Boggio, in Lombardia affinché studiasse attentamente il modello amministrativo, di matrice teresiana, in vigore in quella zona del Paese. Eppure la strada che fu percorsa fu completamente diversa. Con i "decreti di ottobre" Bettino Ricasoli compì una scelta - che si sarebbe dimostrata irreversibile - a favore del sistema amministrativo, di derivazione napoleonica, in vigore nel Regno di Sardegna.

Il dato è certo. Le valutazioni articolate. Se il giudizio degli storici è quasi unanime nel ritenere fondata la preoccupazione di dissolvimento del nuovo Stato in assenza di un rigido controllo centrale, assai difforni sono - tra storici e giuristi - le opinioni sulle conseguenze dell'accentramento sancito dalle leggi di unificazione amministrativa (si intende riferirsi non soltanto alla legge 2248 del 1865, ma anche, ad esempio, alla "grande legge" sulla opere pie del 3 agosto 1862). Qui basti ricordare come le conclusioni di coloro che hanno ritenuto sbagliato il percorso seguito dai governi nel primo decennio unitario abbiano quasi sempre

fatto leva sulla “estraneità” della scelta accentratrice rispetto “alla coscienza e alla tradizione nazionale”. In questi termini si esprimeva Feliciano Benvenuti nel suo famoso saggio sul centenario della legge 2248 del 1865. Opinione che, più di recente, ha trovato eco nelle considerazioni di Piero Aimo sull’ esito “pressoché scontato” delle scelte politiche operate subito dopo l’Unità.

La “lunga durata” del modello accentrato potrebbe, di per sé, rappresentare la risposta alle domande sulla sua congruità rispetto sia alla situazione politica del momento risorgimentale, sia agli sviluppi successivi. Nel primo sessantennio unitario, gli aggiustamenti nell’ordinamento non scalfirono il modello originario e l’istituzione delle regioni scomparve quasi del tutto dal panorama delle soluzioni praticabili. Come notava all’epoca un prefetto, quanto più si ribadiva l’esigenza di “discentramento” amministrativo e politico, tanto più si adottavano soluzioni che consolidavano la stretta accentratrice. Ovviamente, in tale percorso, il ventennio fascista costituì un momento di accentramento sempre più marcato e di ulteriore mortificazione delle istanze locali. Specularmene, dopo il crollo della dittatura, fu quasi naturale il riaffacciarsi dell’ipotesi regionalista nel dibattito costituente.

Sulle ragioni dell’esito centralizzatore in età liberale molte sarebbero le considerazioni da fare. Se ne propongono qui soltanto due, una relativa al rapporto nord-sud, l’altra al posizionamento politico dei sostenitori del regionalismo. Nella mancata istituzione delle Regioni (almeno come ripartizione di natura amministrativa) ebbero indubbio peso le particolari condizioni del processo di unificazione nazionale. La repentina (e, per molti versi, inopinata) conquista del Regno delle due Sicilie da parte di Garibaldi produsse una significativa sterzata nelle scelte di governo. In una missiva inviata a Vittorio Emanuele II, in quel momento (dicembre 1860) in visita a Napoli, Cavour sottolineava l’esigenza di “imporre” l’unità alla parte “più arretrata” del paese. La presa d’atto di un “problema del sud” – con lo spettro di una possibile deriva antinazionale - fu determinante per mettere da parte le ipotesi di stampo regionalista e per confermare, all’opposto, le opzioni centraliste fissate nei testi normativi del 1859. La “questione meridionale” dunque – sia detto con molta prudenza – come elemento connesso, già all’alba dello Stato nazionale, con la “questione amministrativa”. Tema, ovviamente, da dipanare e focalizzare in maniera peculiare per ciascun periodo storico. Tema che rinvia, come si sa, alla mancanza – ovvero alla debolezza – di “identità nazionale” e sul quale ci si interroga spesso anche in relazione alle difficoltà di far funzionare i congegni amministrativi.

Rimane in filigrana un problema di fondo: una maggiore autonomia amministrativa avrebbe portato (come si temeva allora) alla rapida disgregazione dell’unità nazionale o, al contrario (favorendo limitate possibilità di autogoverno), avrebbe permesso un progressivo rinsaldamento dei valori comuni del nuovo Stato?

Non meno attraente, sul piano del rapporto tra storia e presente, è riflettere sulla circostanza che la “bandiera” regionalista fu saldamente presa in mano da alcuni moderati della Destra come Stefano Jacini e Gustavo Ponza di San Martino (con il loro *Programma*). I principi dell’autonomia municipale, che avevano costituito un elemento portante dell’ala progressista del movimento risorgimentale e che avevano avuto sostenitori nobilissimi come Carlo Cattaneo, finirono per essere messi in sordina proprio dai più autorevoli statisti della Sinistra. Esempio, al riguardo, la parabola di Francesco Crispi, che avrebbe orientato sempre più la sua azione di governo ad un deciso accentramento.

La “continuità amministrativa” ostacolo alla nascita delle Regioni

Nel primo trentennio repubblicano si è arrivati all’acme dello scostamento tra modello costituzionale e realtà amministrativa. Laddove per realtà amministrativa si intende sia la normativa ordinaria, sia il funzionamento effettivo degli apparati. La messa in non cale delle disposizioni finali VIII e IX della Costituzione, nonché la non applicazione del principio

autonomistico dell'articolo 5 – oltre ad essere “intimamente contraddittorii” con i postulati costituzionali (ancora Benvenuti) - sono stati il consacramento, per quanto riguarda la distribuzione delle funzioni amministrative, della “continuità dello Stato” tra fascismo e Repubblica.

La questione è stata dissodata in lungo e in largo da giuristi e storici e non richiede ulteriori osservazioni. Tranne la sottolineatura del rilievo che ha assunto, in tale contesto, la svolta degli anni Settanta. Al riguardo sembra opportuno segnalare come la nascita delle Regioni come soggetto politico di rappresentanza, il trasferimento di funzioni disposto tra il 1972 e il 1997, la creazione del sistema sanitario nazionale siano stati fattori principali di un spostamento complessivo dell'asse dei poteri pubblici nel nostro Paese. Pur con i limiti noti (e sui quali si farà rapidamente cenno di seguito), la nuova dislocazione dei “poteri”, il diverso assetto delineato dalle leggi, la formazione di nuove burocrazie, hanno prodotto la prima vera svolta rispetto alla morfologia amministrativa delineatasi negli anni trenta del XX secolo con lo sviluppo del sistema degli enti pubblici e con l'affermarsi di un massiccio intervento pubblico in economia. Un cambiamento del quale la Regione era l'emblema principale e intorno alla quale ruotava l'intero processo (si pensi soltanto al ruolo della Regione nel Sistema sanitario nazionale).

Come è noto, sul piano politico, la mancata cesura tra fascismo e Repubblica democratica ebbe come cause principali, da un lato, l'esito delle elezioni politiche del 18 aprile 1948 e, dall'altro, la dura contrapposizione tra i paesi del blocco sovietico e quelli che erano nell'orbita degli Usa. Soltanto così può avere spiegazione il sostanziale congelamento della “legge Scelba” del 1953 con la quale erano state fissate le regole per il funzionamento delle amministrazioni regionali. Di fatto, per quasi tre decenni, l'istituto regionale, pur rimanendo nel limbo, rappresentò con costante corda tesa del dibattito politico, alimentando una latente contraddizione tra le forze politiche nella lunga stagione dei governi centristi. Non a caso il riemergere della prospettiva regionalista è coeva all'apertura della Democrazia democristiana nei confronti del Partito socialista e ai primi governi di centro-sinistra.

L'affermarsi di un sistema amministrativo “poli-centrico” e “multiorganizzato” trovò un forte elemento di spinta nei nuovi equilibri politici della seconda metà degli anni Sessanta. E ciò ebbe riflessi anche nelle proposte di ridisegno del sistema amministrativo. In proposito è, infatti, interessante notare come tra le due importanti leggi-delega per la riforma amministrativa, varate nel periodo (la 249 del 1968 e la 775 del 1970) la seconda evocasse scenari più avanzati rispetto alla prima. Circostanza rara nella nostra storia amministrativa italiana (nella quale, di regola, nei passaggi parlamentari gli orizzonti riformatori tendono a affievolirsi) e che era conseguenza della centralità che aveva acquisito nello scenario politico la nascita delle Regioni. La connessione tra attuazione dell'ordinamento regionale e ridisegno del sistema amministrativo – sia pur con esiti parziali – finì contrassegnare il tentativo sviluppatosi tra la legge 382 e il dpr 616.

Un “laboratorio” per un nuovo Stato: l'opzione regionalista

Il decreto 616 – come venne detto in un dei primi commenti sistematici – andava a modificare interamente l'organizzazione amministrativa italiana. Opinione certamente fondata, specialmente se considerata dal punto di vista dell'evoluzione storica: è indiscutibile, infatti, che il ridisegno operato dai decreti del 24 luglio 1997 costituì la prima vera svolta nell'amministrazione italiana rispetto alla “continuità amministrativa” che aveva contrassegnato passaggio dal fascismo alla democrazia.

Per altri versi, paradossalmente, la riforma del 1977 era la risposta all'ennesima sconfitta dei disegni di ammodernamento, consumatasi all'inizio di quel decennio. Il primo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, disposto dai decreti 1-11 del gennaio e del giugno 1972, era stato, infatti, tanto insoddisfacente da indurre Aldo Moro - nel discorso di

insediamento del suo quinto governo - a impegnare l'esecutivo ad emanare, nel rispetto della legge delega 382 del 1975, norme destinate a "ridisegnare compiutamente l'ordinamento regionale". Non a caso - come avrebbero ricordato dieci anni più tardi Putnam, Leonardi e Nanetti in *La pianta e le radici* - "all'approvazione dei decreti del 1972, leaders regionali, uomini di cultura, giuristi e politici avevano reagito ricercando attivamente la creazione di un fronte delle regioni che potesse più efficacemente far pressione su governo e Parlamento per ottenere una forma più piena di decentramento regionale".

A determinare un orientamento favorevole all'apertura di un varco verso un diverso assetto del sistema amministrativo contribuì una pluralità di fattori. Le richieste delle Regioni e le spinte dei partiti della Sinistra vennero evidentemente rinvigorite dai risultati delle elezioni del giugno del 1975. Di fatto, la sperimentazione di "giunte aperte" - tanto nelle amministrazioni tradizionalmente guidate dal partito Comunista, quanto in quelle che facevano riferimento al governo nazionale - sembrò prefigurare una seconda stagione costituente per le Regioni. Il dibattito a livello nazionale sull'ordinamento regionale ne fu significativamente influenzato. Di non poco rilievo, inoltre, gli orientamenti e le scelte all'interno dell'esecutivo. Con Tommaso Morlino, ministro per le Regioni nel IV e V governo Moro, l'ipotesi di "Stato regionale" fece decisi passi in avanti. Gli anni Settanta - con il culmine costituito dai decreti del luglio 1977 - furono un periodo di grande sperimentazione istituzionale e, nel contempo, di particolare vivacità nel dibattito culturale sul ruolo e sull'assetto dei pubblici poteri. Alle regioni si guardava con enorme speranza, nella convinzione che esse sarebbero state l'elemento di traino di una profonda trasformazione delle pubbliche amministrazioni. Speranze in parte deluse. Cambiamenti soltanto a "macchia di leopardo". Ma, in ogni caso, l'architettura delineata dal Dpr 616 ha segnato un punto di non ritorno nella dislocazione delle funzioni pubbliche.

A sostenere il processo di cambiamento e a spingere per soluzioni che mettessero in relazione il trasferimento di funzioni alle Regioni con l'intero assetto amministrativo della Repubblica non fu, dunque, soltanto un'opzione politica di parte, bensì un movimento di idee che andò ben oltre i confini di partito e le logiche di coalizione. Era chiaro che si stava producendo una trasformazione che investiva l'insieme dei poteri pubblici. A ripercorrere la pubblicistica dell'epoca - dalle riviste specializzate fino alle pagine dei quotidiani - c'è da stupirsi ancor oggi nel vedere quanto largo fosse il consenso verso una maggiore centralità delle Regioni nell'ordinamento italiano. E, laddove mancava il consenso, si poteva vedere in filigrana almeno il riconoscimento dell'esigenza di un cambiamento profondo. Quell'insieme di fattori determinò le condizioni per "metter mano" a questioni che erano rimaste irrisolte per tre decenni.

Come ebbe a scrivere Giannini, la 382 era "una legge di interpretazione integrativa della Costituzione". Essa fu il risultato del recupero da parte del Parlamento delle norme stralciate dal testo della legge 775 sulla riforma dell'amministrazione. Coloro che furono chiamati tradurre in norme delegate gli indirizzi della legge 382 si mossero esattamente nella logica di integrare alcuni principi contenuti nella Carta fondamentale. La Commissione chiamata ad elaborare le proposte attuative vedeva la presenza, da un lato, di molti dei giuristi più attenti ai problemi dell'amministrazione e, dall'altro, di alti funzionari e magistrati. La scelta di farla presiedere da Massimo Severo Giannini - che, oltre che essere un prestigioso giuspubblicista, era stato capo di gabinetto di Nenni alla Costituente e componente della commissione Forti sull'ordinamento amministrativo dello Stato - rappresentò un preciso segnale.

Nel suo lavoro la commissione Giannini individuò nell'analisi delle funzioni la strada maestra per una razionale ripartizione dei compiti tra Stato e amministrazioni territoriali. La commissione era, infatti, partita dall'osservazione che la normativa vigente all'epoca non si era "mai ispirata ad un criterio funzionale", bensì a principi di natura diversa. Si trattava, quindi, di trovare una "chiave concettuale" nuova che permettesse - come si legge nella

relazione finale che accompagnava le proposte della commissione - di contribuire al disegno di una “struttura ordinata dei pubblici poteri”.

Nella ricostruzione puntuale dei “settori organici” indicati come principio ordinatore dalla legge 382, venne operata una sorta di forzatura dell’articolo 117 della Costituzione. Le proposte della Commissione si muovevano, infatti, nell’ottica di avviare un riassetto dei poteri pubblici “globalmente considerati”. Ciò portò, per conseguenza, ad un dibattito – non soltanto nelle sedi istituzionali – di particolare asprezza. Come avrebbe ricordato il presidente della commissione (*Nel lavare la testa all’asino*), le amministrazioni statali si mossero, affinché fosse “disattesa ogni proposta che ne toccasse le attribuzioni”. Ne scaturì una proposta governativa assai timida. Sembrava, quindi, impossibile uscire dall’*impasse*. Soltanto l’inserimento del problema del completamento dell’ordinamento regionale nell’accordo che portò alla formazione, nell’estate del 1977, di un governo di “solidarietà nazionale” permise di sbloccare la situazione.

Il disegno riformatore degli anni Novanta

Con le leggi 59 e 127 del 1997 fu portato a termine il percorso iniziato vent’anni prima e, nel contempo, si gettarono le basi per un nuovo assetto costituzionale delle amministrazioni pubbliche.) tra la stagione della “regionalizzazione e quella delle riforme amministrative degli anni Novanta vi è un legame innegabile sia sotto il profilo culturale, sia sul piano ideale. Con una differenza di fondo. Nel primo caso le scelte (pur contraddittorie e sofferte) nascevano dall’obbligo di adeguare l’amministrazione alla nuova dislocazione di poteri determinata dalla nascita delle Regioni. Diversamente, la stagione riformatrice aperta dalla legge sulle autonomie locali e proseguita con il ridisegno dell’intero sistema amministrativo italiano è partito dalla necessità di tener dietro alle trasformazioni prodotte dalla globalizzazione dell’economia e dal progresso tecnologico.

In entrambi i casi le riforme hanno cercato di essere una risposta alle esigenze delle società. Le leggi 59 e 127 del 1997 sono state, senza dubbio, il tentativo più articolato di ridisegno complessivo delle funzioni pubbliche, che ha avuto per obiettivo uno Stato “leggero” ma non evanescente. Con un nuovo rapporto tra società e poteri pubblici che ridesse autorevolezza a questi, cercando di responsabilizzare maggiormente i cittadini.

L’accompagnamento al processo di applicazione delle innovazioni legislative contenute nelle deleghe della legge 59 venne tentato, come si sa, anche attraverso l’ausilio di una commissione di esperti, che elaborò una serie nutrita di proposte, alcune delle quali hanno costituito l’ossatura di molti decreti attuativi. Una riflessione a parte meriterebbe il percorso di “costituzionalizzazione” attuato con la legge 3 del 2001.

Rispetto al disegno originario, contenuto nelle leggi 59 e 127, non tutto è andato per il verso giusto. Ha fatto poca strada la cultura della valutazione (quel governo “misurabile” che è il fondamento delle vere democrazie) e ciò rende ardue anche interventi correttivi mirati alle singole situazioni. Inoltre, l’insufficiente attenzione agli interessi di coloro che dovevano applicare le leggi ha prodotto carenza di partecipazione al disegno riformatore. Ma soprattutto la brusca interruzione – verificatasi dal 2001 con la vittoria della coalizione di centro-destra - del processo di “manutenzione straordinaria” ha pesato negativamente sugli esiti delle riforme.

Trent’anni dopo: qualche riflessione

Il percorso, anche tormentato, che portò all’approvazione del Dpr 616 rappresenta una pagina importante della storia politico/istituzionale del Paese. Ma anche una sorta di pietra di paragone per guardare alle evoluzioni successive.

Gli avvenimenti verificatisi dagli anni Settanta ad oggi possono essere ragionevolmente suddivisi in due periodi molto ben distinti tra loro. Ai grandi entusiasmi degli del decennio precedente seguì un periodo di opacità e di sostanziale stasi progettuale nell'azione di completamento del disegno autonomistico. Si pensi, al riguardo al lunghissimo stallo dei progetti di riforma dell'ordinamento locale. Il radicamento regionale, in quella fase, fu contrassegnato da un progressivo calo di spinta progettuale. Gli anni Novanta, all'opposto, hanno visto – come si è rapidamente accennato - il deciso rilancio di un riassetto del sistema amministrativo fondato su un diverso bilanciamento dei rapporti tra Stato e amministrazioni territoriali.

Sulla qualità dell'attività delle Regioni è quasi impossibile fare valutazioni in mancanza di dati disaggregati e comparabili. Un tentativo di bilancio sull'istituto regionale esula dalle finalità di questa nota (e dalle competenze di chi scrive). Senza alcuna pretesa di completezza, si tenteranno alcune osservazioni sulle dinamiche innescate dal ruolo assunto dalle Regioni nel sistema amministrativo italiano, cercando di focalizzare, da un lato, gli elementi di resistenza del vecchio modello e, dall'altro, le storture che si sono prodotte nel nuovo.

Appena approvato il Dpr 616 (e il correlato 617 che portò alla soppressione di 14 direzioni generali nei ministeri "incisi" dalla regionalizzazione), si manifestarono – come ricordava all'epoca Donatello Serrani – le "velleità delle burocrazie ministeriali" tese alla riconquista delle posizioni perdute. La vicenda è nelle cifre e nelle leggi. All'inizio dello scorso decennio quasi tutti i ministeri interessati dal trasferimento di funzioni avevano un numero di addetti maggiore di quello precedente alla regionalizzazione. In alcuni ministeri (esemplari i casi dei Lavori pubblici e della Sanità) cominciò a delinarsi – attraverso l'autoattribuzione di nuovi compiti – un piano di contrattacco per sostituire quelli passati alle Regioni. Tale fenomeno ha prodotto nel tempo vistose incongruenze e una marcata superfetazione organizzativa rispetto alle esigenze effettive.

Dall'altro lato si sono verificati casi (non sporadici) di scelte organizzative che hanno largamente esorbitato dai profili funzionali propri delle Regioni o che si sono tradotte in uso assai disinvolto del principio di autonomia. Paradigmatica la vicenda – che investe larga parte delle istituzioni regionali – della sanità. Spese cresciute (in particolare tra gli anni Ottanta e l'inizio del decennio scorso) a ritmo insostenibile, al punto da costringere ad una decisa stretta finanziaria ed a misure di contenimento che sono state costantemente reiterate. A dispetto dei tentativi di responsabilizzazione e nonostante qualche inversione di tendenza, il "buco" sanitario testimonia la difficoltà di molte Regioni ad operare con criteri di razionalità ed efficienza. Naturalmente, occorre distinguere con attenzione, ma il problema non può essere sottovalutato.

Non meno discutibile è stata la tendenza di molte Regioni ad esasperare l'uso (in sé legittimo) degli strumenti di marketing territoriale. L'attività di comunicazione ha dato spesso luogo a scelte improvvisate che hanno significativamente pesato sulle risorse finanziarie regionali. Altra fonte di discutibile spesa è stata (e continua ad essere) l'incredibile proliferazione di uffici di rappresentanza in Italia e all'estero. Si tratta sovente di strutture la cui resa è del tutto inferiore alla spesa e la cui utilità è quantomeno da dimostrare.

Sono solamente esempi. Utilizzabili (magari) per aprire una discussione sulle prospettive dell'istituto regionale nel processo di trasformazione in atto. A giudizio di chi scrive l'attenzione dovrebbe focalizzarsi, tra l'altro, su tre aspetti:

- L'esigenza di muoversi, nelle scelte da compiere, in una logica di federalismo "solidale"
- L'esistenza di troppi livelli di governo infrastatali (regioni, comuni, province, comuni, circoscrizioni, comunità montane)
- La necessità di recuperare per le regioni l'originario profilo di ente di coordinamento e di programmazione.

Riflettere sulle Regioni nel trentennale dell'avvio di un processo tuttora in corso non è puro esercizio accademico. Al contrario, può contribuire a ritrovare, pur nelle mutate condizioni di contesto, le ragioni ideali di quella stagione di forte dibattito e di generoso slancio. E può, quindi, essere anche un modo per superare, nella competizione politica, tatticismi esasperati e opzioni di corto respiro.