

**DOCUMENTO**  
**DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**PER LE QUESTIONI REGIONALI**

*approvato nella seduta del 18 dicembre 1984*

**A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

*promossa dalla Commissione stessa nella seduta del 21 marzo 1984 e svolta nelle sedute del 22 e 29 maggio, 26 giugno, 3, 24 e 31 luglio, 18 e 19 settembre, 9 e 10 ottobre, 27 novembre, 5, 6, 12 e 18 dicembre 1984 e nei sopralluoghi effettuati presso le regioni Lombardia, Toscana e Sardegna rispettivamente il 15 e 16, il 22 e 23 ottobre, il 12 e 13 novembre 1984*

su

**« LE REGIONI NELLA REALTÀ SOCIALE E POLITICA  
DI OGGI: BILANCI E PROSPETTIVE »**

(articolo 48, comma 6°, del Regolamento del Senato)

Comunicato alle Presidenze il 19 dicembre 1984

INDICE

Documento conclusivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali . . . . .	Pag. 3
--	--------

ALLEGATI:

N. 1. — Relazione alla Commissione del Presidente, senatore Armando Cossutta . . . . .	» 9
N. 2. — Questionario . . . . .	» 27
N. 3. -- Documento tecnico di analisi delle risposte al questionario . . . . .	» 33

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

sentiti i soggetti direttamente intervenuti alle audizioni nonché quelli incontrati in occasione dei sopralluoghi effettuati presso le regioni Lombardia, Toscana e Sardegna,

acquisita la documentazione inviata dai destinatari dell'apposito questionario, diramato dalla Commissione stessa,

esaminata la allegata relazione del Presidente, sen. Armando Cossutta, ed il documento tecnico di analisi delle risposte pervenute,

approva il seguente documento conclusivo.

1) L'ordinamento regionale presenta una serie di risultati solidi e ricchi per quantità e qualità, malgrado il tormentato e contraddittorio processo formativo, e la sua esistenza relativamente breve. Non ancora, però, quelli che il disegno costituzionale originariamente prefigurava, nè quelli che le moderne esigenze oggettive del Paese richiedono e, pur tuttavia, risultati rilevanti, sui quali occorre soffermarsi in termini di sintesi politico-istituzionale generale.

Le forze decisive di governo della società, dell'economia e delle istituzioni sono state a lungo caratterizzate, nel concreto svolgersi dell'esperienza repubblicana, dalla natura nazionale del loro essere ed operare e dalla progressiva apertura alla integrazione sovranazionale. Ciò vale per i partiti politici di maggior consistenza e diffusione territoriale, per le grandi organizzazioni sindacali, per le organizzazioni rappresentative della produzione agricola, artigiana, industriale, per le organizzazioni del commercio, del credito e delle assicurazioni, per le grandi istituzioni preposte alla promozione ed allo sviluppo delle attività culturali, per i mezzi di comunicazione di massa stampati e radiotelevisivi.

L'esigenza prioritaria dell'unificazione nazionale, dunque, sembra aver caratterizzato l'essere e l'operare dei grandi soggetti collettivi per un lungo arco di tempo. Il processo di regionalizzazione dello Stato si è, di conseguenza, in qualche modo scontrato con la anzidetta natura fortemente centralizzante delle grandi organizzazioni collettive ed ha dovuto registrare incertezze nel suo procedere dovute anche a tale contraddizione di fondo esistente tra l'obiettivo costituzionale della valorizzazione e della espansione dei poteri regionali e locali, da un lato, e l'obiettivo, anche esso costituzionale, della rimozione degli ostacoli civili, economici e culturali all'affermarsi del principio di eguaglianza tra i cittadini, dall'altro.

L'evoluzione della società italiana, soprattutto negli ultimi dieci anni, ha dimostrato, a sua volta, l'esistenza e l'espandersi di un processo di radicamento nelle realtà locali di iniziative economiche, culturali, sociali e politiche che mettono in crisi il vecchio centralismo statale e dei grandi soggetti collettivi, costringendoli a fare i conti con la nuova realtà che avanza ed a trovare, di conseguenza, un nuovo punto di equilibrio tra la funzione nazionale dei soggetti medesimi e la loro nuova sensibilità alle realtà locali e regionali.

Si è venuto svolgendo contemporaneamente un intenso processo di apertura della società ai rapporti internazionali, che privilegia naturalmente la funzione dello Stato e quindi della dimensione nazionale dell'agire dei soggetti collettivi, ma che, allo stesso tempo, pone in risalto la capacità delle nuove realtà locali di sapere e voler essere punto di riferimento riequilibrante dello stesso processo di internazionalizzazione dei rapporti civili, economici e politici del nostro Paese, con particolare riferimento al processo di integrazione europea.

È dunque lo scenario dei rapporti civili economici e politici che appare sottoposto a

sollecitazioni nuove rispetto al momento in cui la Costituzione fu approvata: se, pertanto, la scelta regionalistica ed autonomistica del costituente resta compiutamente confermata, la sua attuazione concreta va sottoposta ora a riflessione, anche coraggiosamente critica, sulla scorta dell'esperienza sin qui acquisita circa il rendimento dell'istituto regionale.

2) Permangono aggiornate, d'altro canto, le ragioni storiche, etnico-culturali, sociali, economiche e politiche che indussero il costituente a conferire al Friuli-Venezia Giulia, alla Sardegna, alla Sicilia, al Trentino-Alto Adige, alla Valle d'Aosta l'autonomia speciale, la cui piena valorizzazione costituisce, ancora oggi, condizione per una loro sempre più compiuta partecipazione all'unità nazionale.

Appare necessario, di conseguenza, il rigoroso rispetto delle disposizioni costituzionali che prevedono la partecipazione dei Presidenti delle Giunte delle Regioni a statuto speciale alle riunioni del Consiglio dei ministri allorchè vengono deliberate questioni che concernono le Regioni stesse.

L'attuazione dell'ordinamento regionale su tutto il territorio nazionale deve indurre, peraltro, tanto il Parlamento quanto il Governo ad elaborare, definire ed attuare una complessiva politica regionalistica che tenga contestualmente conto delle specificità delle Regioni ad autonomia speciale e della generalità dell'ordinamento regionalistico dello Stato allorchè si disciplinino le competenze regionali, gli indirizzi di programmazione nazionale, la ripartizione delle risorse economiche globali, con l'obiettivo di promuovere, comunque e dovunque, le condizioni di eguaglianza effettiva dei cittadini nelle opportunità di pieno sviluppo della persona umana per il completo inserimento delle comunità locali nello Stato unitario.

3) Gli obiettivi ambiziosi che l'attuazione dell'ordinamento regionale sull'intero territorio nazionale ha posto sono in parte conseguiti, in parte disattesi, in parte in via di conseguimento.

Non vi è dubbio che la vasta articolazione delle assemblee elettive locali e regionali ha rappresentato un punto saldo di riferimento per il consolidamento della coscienza democratica del Paese anche di fronte alle più gravi emergenze che, nell'arco dell'ultimo quindicennio, hanno interessato la storia della Repubblica. Questo risultato costituisce, anche da solo, il fondamento per un giudizio positivo in ordine all'esperimento regionale ed autonomistico in generale.

Tra gli obiettivi disattesi, invece, si devono registrare, da un lato, il permanere di resistenze antiche e recenti dei poteri centrali dello Stato ad acquisire definitivamente il valore positivo della regionalizzazione dell'ordinamento e, dall'altro, un certo ripiegamento delle Regioni su se medesime, con fenomeni di centralismo regionale, sia nei confronti della vasta articolazione degli enti locali territorialmente minori, sia nei confronti della società civile e della sua crescente domanda di espansione. Si deve constatare, infatti, che ancora esigui sono i risultati dell'avvento delle Regioni sull'organizzazione ed il funzionamento del Parlamento, del Governo e della Amministrazione pubblica statale in genere e che, del pari, le Regioni non sono riuscite ad esprimere modelli organizzativi complessivamente tali da rappresentare uno stimolo per la riforma dello Stato, a sua volta urgente e necessaria.

È, in particolare, da rilevare il fatto che l'espansione dell'ordinamento regionale e delle autonomie locali ha posto in risalto due fenomeni che vanno rapidamente corretti, se si vuole evitare che i risultati positivi del decentramento politico ed istituzionale vengano dispersi nella coscienza popolare sino a dar vita ad una ondata anti-regionalistica ed antiautonomistica pericolosa per le sorti stesse della democrazia: da una parte, il rapporto tra dirigenza politica e dirigenza amministrativa si è progressivamente squilibrato a danno della valorizzazione delle competenze tecnico-professionali dei dipendenti pubblici regionali e locali, non meno di quanto sia dato di constatare in riferimento all'analogo rapporto tra dirigenza politica e dirigenza tecnico-

professionale in sede nazionale; dall'altra parte, l'espansione dei poteri regionali e locali si è spesso tradotta in una occupazione eccessiva della società civile da parte dei partiti politici, con compressione della capacità di autogoverno, che la società esprime in riferimento al soddisfacimento di bisogni antichi e nuovi delle comunità locali, e conseguente perdita di ruolo e di capacità di direzione politica da parte degli stessi partiti, che pur devono restare la struttura portante della nostra democrazia politica.

Gli obiettivi in via di conseguimento concernono un ampio arco delle potenzialità delle Regioni che non riescono a tradursi in concreta operatività a causa di inadempienze anche gravi da parte dello Stato in riferimento alla definizione di leggi di riforma di interi settori della legislazione (alcuni dei quali già previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) e, più in generale, al completamento dell'ordinamento regionale per quanto attiene alla grande legislazione statale di principio.

Siffatte inadempienze statali, congiuntamente al proliferare di organismi misti Stato-Regione, che intrecciano l'amministrazione centrale dello Stato con quella regionale in un viluppo che fa degradare le Regioni ad apparati amministrativi periferici dello Stato, costituiscono causa non ultima delle difficoltà che l'ordinamento regionale incontra oggi.

Non si vuol di certo negare la necessità che permangano in capo allo Stato funzioni capaci di garantire il rispetto degli interessi generali della nazione, soprattutto in considerazione del fatto che l'unificazione della Società nazionale, specialmente per quel che concerne la questione meridionale, è un obiettivo tuttora non compiutamente conseguito. Quel che va posto in risalto è piuttosto il fatto che il tempo trascorso dall'adozione della Costituzione, i mutamenti profondi intervenuti nella società nazionale, il processo di integrazione europea impongono un riesame complessivo della ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni e della definizione dei settori organici di competenza regionale, in modo da non trascura-

re aspetti rilevanti della vita civile economica e culturale del Paese, che non potevano essere considerati allora o che, se considerati, hanno indotto a soluzioni costituzionali che non appaiono più in grado di corrispondere alle trasformazioni, intervenute e in atto, nell'assetto istituzionale e civile del Paese.

4) L'ordinamento regionale fu concepito dal costituente in assenza della prospettiva dell'integrazione europea.

Dai Trattati di Roma del 1957 ad oggi, il processo di costruzione dell'unità europea registra una incidenza molto significativa della dimensione sovranazionale rispetto alla dimensione nazionale, con conseguenze di grande rilievo anche per quel che attiene alla vita delle Regioni, pressochè in tutte le materie di loro competenza anche se, ovviamente, con incisività diversa da settore a settore. Si è constatato, pertanto, un andamento discontinuo, nei rapporti tra Regioni, Stato e Comunità economica europea, che ha dato vita spesso a tendenze contraddittorie egualmente estranee ad una logica corretta di rapporti interistituzionali.

Appare opportuno, quindi, prevedere una correzione di queste tendenze ed una nuova definizione, anche costituzionale, dei rapporti medesimi.

5) I rapporti tra Parlamento e Regioni costituiscono, come è di tutta evidenza, il cardine dell'ordinamento regionale dello Stato, sia perchè è, appunto, nella legislazione che trovano concreta applicazione le norme costituzionali che disciplinano questi rapporti, sia perchè il raccordo tra Assemblee legislative nazionali e Assemblee regionali costituisce il raccordo primario della rappresentanza politica nel nostro sistema, e ad essa deve essere riferito anche il raccordo autonomo e distinto tra Governo e Regioni — al quale si collega la recente istituzione della Conferenza permanente Stato-Regioni —, talchè la distinzione tra indirizzo politico di maggioranza e indirizzo politico costituzionale si traduca, anche nella concretezza dei rapporti tra Stato e Regioni, in

due circuiti di raccordo coordinati e contestuali.

L'attuazione dell'ordinamento regionale comporta, in modo ineliminabile, la necessità di convivere con un sistema di competenze centrali e periferiche non sempre tali da consentire, con autonomicità e precisione, l'identificazione del soggetto di volta in volta istituzionalmente competente a decidere. È da rilevare, peraltro, che lo stadio attuale del processo di regionalizzazione dello Stato pone in evidenza il permanere o il sopravvenire di zone ampie di sovrapposizione di competenza tra organi statali e organi regionali nella stessa materia tale da porre frequentemente il cittadino nella obiettiva impossibilità di operare con la razionalità e la celerità che il soddisfacimento di bisogni individuali e collettivi imporrebbe.

Appare, di conseguenza, necessario che il raccordo tra Parlamento e Regioni riesca ad operare in modo tale da rimuovere le sovrapposizioni di competenze, ancora oggi riscontrabili nell'ordinamento complessivo, e ad evitare, mediante un adeguato processo legislativo statale di razionalizzazione delle competenze, il perdurare o persino l'aggravarsi di tale situazione.

6) I rapporti complessivi tra Stato, Regioni ed enti locali, hanno attraversato e attraversano fasi di convergenza e di conflittualità molto spesso diverse, anche profondamente, le une dalle altre, come è naturale che sia in un processo di regionalizzazione e di potenziamento delle autonomie locali che pone in crisi preesistenti assetti di potere, fa emergere conflitti di potere nuovi tra i diversi livelli di potere istituzionali e prefigura svolgimenti della vita costituzionale molto diversi gli uni dagli altri a seconda che il processo di decentramento si consolidi o si indebolisca, si svolga nell'equilibrio complessivo dei poteri statali, regionali e locali ovvero nel prevalere dell'uno o dell'altro livello istituzionale al di là e al di fuori delle previsioni costituzionali.

Il sistema complessivo delle autonomie locali deve trovare un punto di equilibrio

con le Regioni e con lo Stato diverso da quello oggi riscontrabile, sia per ciò che concerne il rapporto tra Regioni ed enti locali, sia per ciò che concerne il rapporto tra questi ultimi e lo Stato.

La partecipazione alla indispensabile funzione di programmazione e di legislazione delle Regioni, infatti, deve rappresentare sempre più un modo corretto di rapportarsi degli enti locali rispetto alle Regioni e viceversa, nel rispetto della reciproca autonomia, che, sebbene costituzionalmente differenziata, non conosce rapporti di sovraordinazione o di subordinazione gerarchica, ma di partecipazione politica degli enti locali alle scelte di competenza regionale e di incidenza legislativa regionale per quelle di competenza locale.

Allo stesso tempo il rapporto diretto tra Stato ed enti locali, essenziale soprattutto per ciò che concerne la legislazione finanziaria per gli enti locali, non può ignorare le Regioni, la cui attività si traduce spesso in iniziative che trovano in essi i protagonisti principali.

La complessità e le incertezze, che hanno caratterizzato il processo di attuazione delle Regioni — con particolare riferimento ai ritardi nella definizione del nuovo assetto dei poteri locali, e in ispecie alla ridefinizione istituzionale dell'ente intermedio —, hanno concorso a rendere difficile il rapporto tra Regioni ed enti locali, soprattutto per quanto concerne la delega delle funzioni regionali a questi ultimi. Non vi è dubbio, peraltro, che troppo spesso il concreto modo di atteggiarsi delle Regioni è stato caratterizzato da una loro eccessiva riluttanza ad instaurare con gli enti locali un sistema di rapporti fondati sulla valorizzazione massima degli enti medesimi e sulla utilizzazione ampia dello strumento costituito dalla delega delle funzioni amministrative regionali, definito come « normale » dalla stessa Costituzione.

Il processo di attuazione dell'ordinamento regionale e di ulteriore decisivo potenziamento delle autonomie locali si trova oggi ad un punto nevralgico, rappresentato da tre elementi fortemente connessi tra di

loro in senso logico e politico: la definizione del nuovo ordinamento delle autonomie locali, della finanza regionale e della finanza locale.

Si deve constatare, purtroppo, l'insufficiente consapevolezza in ordine non tanto alla essenzialità di queste riforme, quanto alla forte connessione esistente tra di esse per gli sviluppi complessivi del nostro ordinamento fondato sulle autonomie locali. Non è dunque solo l'urgenza di tali riforme a dover essere ribadita — persino ovviamente in questa sede —, ma la necessità che nella cultura istituzionale e nella dirigenza politica del Paese si faccia strada e si consolidi la convinzione che il definitivo approdo del nostro ordinamento ad un sistema statale realmente fondato sulle autonomie locali e regionali ha in queste tre riforme e nella loro contestualità un punto di forza ineludibile.

Mentre si può prendere atto con soddisfazione dei progressi compiuti nella definizione del nuovo ordinamento delle autonomie locali, alla stregua anche del significativo ordine del giorno concernente il disegno di legge di riforma delle autonomie locali approvato dal Senato nella seduta del 9 maggio 1984; mentre si esprime apprezzamento per l'iniziativa delle Regioni concernente il nuovo assetto della finanza regionale, si deve sottolineare, con preoccupazione, il ritardo nella definizione del nuovo assetto della finanza locale. Quel che più conta, comunque, è la constatazione della mancata unitarietà di proposta politico-istituzionale, concernente i tre punti anzidetti: a tale carenza va posto riparo con urgenza.

7) Si rileva l'ampiezza della normativa statutaria e della conseguente legislazione regionale tendente a prevedere e disciplinare la partecipazione delle espressioni organizzate della società all'attività amministrativa e legislativa delle Regioni medesime.

Questo indirizzo si è tradotto nella previsione e nella predisposizione sia di procedimenti sia di organi collegiali consultivi

ai quali partecipano e dei quali fanno parte le anzidette organizzazioni ovvero gli esponenti da esse designati. A tale ampiezza di intervento normativo non ha però fatto sempre seguito, nella concreta esperienza regionale, il maturare di condizioni tali da rendere effettiva la volontà e la capacità delle organizzazioni della società di concorrere alle decisioni politiche regionali, con il conseguente manifestarsi di una complessiva insoddisfazione degli interessi organizzati. Questa constatazione, peraltro, pone in evidenza non tanto la necessità di innovazioni istituzionali organizzative o procedimentali, quanto la necessità di un diverso e più qualificante rapporto tra la dirigenza politica regionale e gli interessi organizzati della società tale da consentire, ad un tempo, l'autonomia delle decisioni degli organi politici regionali e la più incisiva acquisizione da parte di essi delle indicazioni prospettate dagli interessi organizzati della società.

La Commissione, sulla base delle considerazioni che precedono, ritiene, in particolare, di proporre:

A) una revisione della Costituzione che stabilisca un nuovo e più completo equilibrio tra processo di integrazione europea, unitarietà dello Stato ed articolazione regionalistica del medesimo, tale da prevedere il concorso necessario delle Regioni alla elaborazione degli indirizzi nazionali concernenti le scelte della Comunità economica europea ed una piena partecipazione delle Regioni medesime all'attuazione in sede locale delle decisioni comunitarie;

B) una revisione dell'articolo 117 della Costituzione, per quel che concerne le materie di competenza regionale, e degli statuti speciali, per quel che concerne le Regioni a statuto speciale;

C) la urgente definizione del nuovo ordinamento delle autonomie locali, della finanza regionale e della finanza locale, in una visione unitaria dei tre provvedimenti, al cui interno possa trovare una disciplina normativa, anche radicalmente nuova, il tormentato tema dei controlli statali sugli atti amministrativi delle Regioni e quello dei con-

trolli regionali sugli atti amministrativi degli enti locali;

D) la ricognizione — da compiersi di intesa con le Regioni, attraverso l'adozione degli strumenti che il Parlamento riterrà più opportuni — delle situazioni più significative di sovrapposizione di competenze legislative riscontrabili nel rapporto tra Stato e Regioni, delle cause del loro permanere, delle possibilità della loro rimozione, anche nel contesto di un più rigoroso rispetto della competenza legislativa regionale e della conseguente riduzione e riqualificazione della legislazione statale vigente;

E) la verifica — nelle forme che il Parlamento riterrà più opportune — dei rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale, con specifico riferimento ai molteplici e vari problemi tuttora aperti in materia di attuazione degli statuti stessi, sovente oggetto di difficile contenzioso. Una verifica capace di sottrarre il contrasto tra Governo e Regioni ad una dispersiva e dannosa frantumazione;

F) una indagine sullo stato dei rapporti tra Comunità economica europea, Stato e Regioni — a prescindere dalla revisione costituzionale e, in qualche modo, in preparazione di essa —, con particolare riferimento ai procedimenti di definizione e di attuazione delle direttive, delle decisioni e dei regolamenti comunitari concernenti settori di interesse regionale;

G) la necessaria ipotizzazione di un raccordo anche profondamente nuovo, tra Parlamento e Regioni; pur non ritenendo opportuno pronunciarsi essa stessa su nessuna delle ipotesi di modifica della Costituzione relative al sistema bicamerale, attualmente all'esame della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. Tale raccordo, allo

stato dell'assetto istituzionale della Repubblica, può trovare nella Commissione parlamentare per le questioni regionali la sede istituzionale più idonea al fine di assicurare, ad un tempo, una valutazione di coerenza regionalistica della legislazione statale e di garanzia della unitarietà dello Stato nei confronti delle stesse Regioni.

A questo specifico riguardo, la Commissione propone, pertanto, un adeguamento dei regolamenti delle due Camere tale da assicurare un esame preventivo di coerenza regionalistica della legislazione statale, con efficacia pari a quella che i regolamenti parlamentari attribuiscono ai pareri di costituzionalità e di copertura finanziaria delle leggi, coerentemente alla proposta, già presentata al Parlamento dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 7 febbraio 1984 (doc. Sen. XVI-bis n. 2; doc. Camera XVI-bis n. 2) e secondo le specifiche proposte di modifica dei rispettivi regolamenti parlamentari, presentate, nella VIII e IX legislatura, sia al Senato sia alla Camera (nella IX legislatura doc. Sen. II, n. 1 e doc. II n. 8; doc. Camera II n. 1).

La Commissione, nel rassegnare le proprie conclusioni e le proprie proposte al Parlamento, auspica che su di esse possa essere acquisito anche il conforto dell'analisi critica dell'opinione pubblica, in occasione del Convegno, che avrà luogo presso l'Aula dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati il 21 e 22 gennaio 1985, nella convinzione che un dibattito sereno, approfondito e serrato sullo stato attuale dell'esperimento regionalistico ed autonomistico italiano possa consentire di proseguire lungo la strada di questa grande riforma, rimuovendo gli ostacoli, che ancora permangono alla sua piena attuazione, nell'interesse superiore della democrazia.



**Relazione del Presidente della Commissione,  
senatore ARMANDO COSSUTTA,  
presentata nella seduta del 27 novembre 1984  
ed esaminata nelle sedute del 5, 6, 12 e 18 dicembre 1984**

PAGINA BIANCA

I. — Non pare dubbio che l'ordinamento regionale, malgrado il tormentato e contraddittorio processo della sua formazione e la relativamente breve esistenza, presenti una solida e ricca messe di risultati. Non ancora quelli che il disegno costituzionale si prefigura, non ancora quelli che le moderne esigenze oggettive del Paese si attendono, e pur tuttavia risultati rilevanti, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo. Su di essi varrà la pena di soffermarsi analiticamente. Ma ancora prima sembra necessario risalire, molto sommariamente, a ricordare quali stimoli e aspettative erano insiti nel ruolo delle nuove istituzioni: le Regioni. Si trattava di attese con spiccati caratteri innovativi che toccavano, sia pure con accentuazioni diverse, numerose e diverse aree di interessi politici, culturali, economici, sociali.

Prima fra tutte la decisiva aspirazione a vedere realizzata, con la nascita delle Regioni, una profonda, sostanziale riforma generale dello Stato. La creazione delle Regioni non comportava il semplice « inserimento » di un nuovo livello di Governo, nè tanto meno una « aggiunta » all'ordinamento preesistente, bensì la ridefinizione di tutta la complessa organizzazione dei pubblici poteri. La redistribuzione delle competenze in materie di grande rilevanza, quali quelle assegnate dalla Costituzione alle Regioni, non poteva che portare ad un generale ripensamento sulle funzioni da riservare da un lato ai preesistenti poteri locali e dall'altro ai preesistenti poteri centrali. In concreto, entrata nello Stato, con le Regioni, la nuova entità (e quale poderosa entità!), era lo Stato nel suo insieme che doveva rinnovarsi, trasformarsi.

D'altra parte la nascita delle Regioni sollecitava la ricerca di momenti e sedi decentrati per stimolare e soddisfare la crescente domanda soggettiva, oltre che la oggettiva necessità, di partecipazione per avvicinare governanti e governati, amministratori e amministrati, e per una benefica apertura democratica delle istituzioni. Così come la nuova struttura regionale doveva anche garantire risposte più ravvicinate e più effi-

caci alle richieste ed alle esigenze della collettività, con riferimento non solo ad antiche e permanenti necessità, ma altresì e specialmente a bisogni nuovi ed in rapida trasformazione: da una più efficiente e razionale erogazione di servizi alla tutela di beni meno immediatamente tangibili ma altrettanto rilevanti e decisivi quali quelli legati alla qualità della vita, l'ambiente naturale, i diritti civili e sociali. In concreto: l'attesa per una più pronta, diretta, efficace azione pubblica.

Per il perseguimento di obiettivi così profondamente sentiti e nello stesso tempo così profondamente complessi, l'azione politico-amministrativa delle Regioni e contemporaneamente di tutto il rinnovando ordinamento dello Stato, dal centro alla periferia, si sarebbe dovuta caratterizzare per il metodo della programmazione. Appariva chiaro che le Regioni, in quanto nuovo, decisivo livello tra centro e periferia, dovessero esprimere la sede migliore per vivificare, potenziare e in larga misura orientare, secondo una strategia combinata e di ampio respiro, l'azione di governo tanto dei poteri locali (impegnati in prevalenza nella gestione corrente) che del potere centrale.

Sembrava inoltre ben definito il principio (e non è cosa di poco conto) che, sul piano giuridico-istituzionale, la presenza delle Regioni corrispondeva ad una esplicita previsione e ad un espresso dettato della Costituzione repubblicana. Per vari aspetti, in verità, il disegno costituzionale può risultare incompleto, modellato forse più su una società ancora agricola che non sulle moderne esigenze di un'economia avanzata, trascurando così tanto le inevitabili interrelazioni tra livelli di governo atti ad interpretare e dirigere forme qualitativamente nuove del processo economico quanto la nuovissima problematica sovranazionale. Ma è altrettanto vero che, nei suoi capisaldi essenziali, tale disegno era per la Regione sufficientemente netto: doveva trattarsi di un Ente politico rappresentativo, espressione diretta della comunità presente sul territorio e, coerentemente, Ente dotato di potestà legislativa, di finanze proprie, di poteri di indirizzo.

Non pare, francamente, che, al punto in cui siamo, le Regioni siano divenute quello che dovevano essere secondo le attese e le previsioni, nè che con la nascita dell'ordinamento regionale l'ordinamento complessivo dello Stato sia effettivamente divenuto quello che era invece necessario fosse. Eppure rilevante è il ruolo che le Regioni sono riuscite comunque ad esercitare. Guai se non ci fossero state; guai se non ci fossero. E ci si riferisce non soltanto alle Regioni a statuto speciale, di più antica formazione e più radicata tradizione, ma alle Regioni nel loro complesso, malgrado le fortissime differenze esistenti tra di loro, e sia per le ben note storiche differenze economiche, sociali, culturali, politiche e sia per le altrettanto fortissime differenze nel modo e nella capacità di esercitare le loro funzioni di governo, malgrado il distacco che anzichè attenuarsi è venuto ad accentuarsi fra il Nord e il Sud del Paese, fra Regioni centrosettentrionali e Regioni meridionali.

II. — Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, non pare affatto che — come da varie parti si vorrebbe sostenere — siano venute meno ormai, con il nascere dell'ordinamento regionale su tutta la superficie nazionale, le condizioni della loro speciale autonomia la quale aveva ed ha ragioni e caratteristiche differenziali tali da non consentire paragoni con le altre: autonomia speciale, cioè, che trova non tanto nelle esigenze di autonomia proprie di tutte le Regioni la sua motivazione (chè, in tal caso, sarebbe una motivazione a quel riguardo insufficiente); bensì nelle speciali condizioni storiche, geografiche od/ed etniche, che sono tuttora talmente pregnanti da richiedere ed esigere non un appiattimento della loro autonomia sui livelli delle altre Regioni ma una loro ancora più incisiva e aggiornata espressione. Le tendenze preoccupanti ad una esasperazione del localismo, sino a rivendicazioni di forme — che sono nettamente da respingere e da superare — di separatismo o indipendentismo, trovano le loro spiegazioni non già nell'esistenza di un regime di autonomia speciale o di una

sorta di lassismo anazionale, ma, al contrario, nella compressione di sacrosante e vitali esigenze autonomistiche oppure, e contemporaneamente, nella pratica obliqua e ripugnante della finzione dell'autonomia: si riconoscono a parole diritti e prerogative che poi si negano nei fatti ovvero che non si riescono o non si vogliono attuare. Non è l'autonomia pienamente e responsabilmente esercitata che porta al separatismo ma è un'autonomia monca ed impotente che drammatizza la conflittualità e spinge alla rottura tanto più di fronte alla constatazione che gli stessi sforzi dei governi locali di dare risposte adeguate — senza con ciò sottovalutare anche i limiti dell'azione di governo di alcune di queste Regioni — al riemergere profondo di domande di identità o di tensioni nazionalistiche vengono spesso resi vani o sviliti dalla rigidità dei poteri centrali. L'attuazione dell'ordinamento regionale su tutto il territorio nazionale, d'altronde, comporta un attento equilibrio di competenze e risorse economiche fra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario con l'obiettivo di garantire comunque le effettive condizioni di eguaglianza dei cittadini.

Rilevante, si diceva, è stato il ruolo esercitato, nell'insieme, dalle Regioni nella vita del Paese, nel governo democratico del Paese, in quanto esse sono state, in questi quindici anni, come un vero e proprio collante del sistema politico di fronte alle grandi emergenze che hanno scosso l'Italia. E ci si riferisce, ovviamente, non soltanto alle vere e proprie calamità naturali che hanno devastato, ed a più riprese, intere zone del territorio e del tessuto nazionale; ma alle drammatiche emergenze politiche, economiche, sociali. La nazione non avrebbe saputo resistere al flagello del terrorismo ed alla minaccia dell'eversione se nell'edificio dello Stato repubblicano non avessero fatto da argine anche le colonne portanti delle istituzioni democratiche decentrate, attorno alle quali si sono raccolte, coagulate, organizzate le forze più consapevoli della società, che hanno finito per avere il sopravvento sulle forze della criminalità organizzata, malgrado il radicamento di queste in gan-

gli delicati non solo del potere centrale ma in quello stesso, per alcune realtà, del potere regionale e locale.

Non si può ignorare, d'altronde, quanto importante sia stato il ruolo esercitato dalle Regioni nella tesa vicenda economica, dominata dal grave fenomeno dell'inflazione, dalla crisi produttiva, da aspri conflitti di lavoro e sociali. Anzi, ruolo tanto più ragguardevole se rapportato alla quasi inesistente possibilità di esercitare poteri reali e incisivi in proposito (non si dimentichi la grave carenza di competenze regionali in settori decisivi, quali quelli dell'industria e del credito). Esse hanno svolto una paziente, tenace funzione di mediazione ed hanno retto all'immediato impatto della pressione dei ceti colpiti dagli enormi problemi di riconversione industriale e infrastrutturale (da Genova a Napoli, da Venezia a Brindisi, da Trieste a Gioia Tauro, sino a Torino e alla stessa Lombardia), senza trovare adeguate sponde nelle sedi centrali; e dovendo cercare di fronteggiare problemi del tutto nuovi che la crisi politica e sociale e le difficoltà di superarla positivamente hanno portato alla superficie, quale il difficile rapporto tra poteri e società locali, tra istituzioni locali e rappresentanze di interessi di categoria, anche in situazioni di tradizionale coesione (gli scioperi selvaggi della metropolitana milanese, il successo della serrata dei commercianti a Bologna, il comportamento degli autisti degli autobus a Roma rappresentano esempi emblematici, al riguardo). Problemi nuovi che vanno affrontati con orientamenti e metodi nuovi. E con nuovi poteri.

Ruolo, dunque, oggettivamente arduo, reso più arduo dai limiti ai quali le Regioni hanno dovuto sottostare e dalle contraddizioni di cui sono state soltanto vittime. Si pensi, per fare un esempio, al tema urbanistico e dell'edilizia, al problema acutissimo (per sfrattati e per nuclei familiari a basso reddito) della casa: sono le istituzioni locali ad essere assediata dalle aspettative della gente ma esse sono poi costrette, impotenti, a subire provvedimenti decisi (quando comunque sono decisi) al centro. E si pensi, per fare un altro esempio,

alle particolari difficoltà incontrate nel Mezzogiorno dai poteri regionali e locali a sviluppare la loro crescita nel campo progettuale e gestionale degli interventi pubblici di fronte alla esistenza ed all'invadenza degli Enti dell'intervento straordinario.

III. — È certamente difficile individuare ed isolare il contributo di una istituzione su un fenomeno complesso quale lo sviluppo economico, ma altrettanto certamente non si può trascurare il ruolo che le Regioni, ed in particolare alcune di esse, hanno avuto nel favorire la crescita di importanti aree del Paese. Se lo sviluppo economico italiano, nel corso del decennio '70-80, si è appoggiato in modo consistente sulla dinamica delle piccole e medie imprese che hanno esportato, investito, aumentato la capacità produttiva e l'occupazione, tale dinamica è stata la risultante di una serie di fenomeni concomitanti: da un lato, l'interdipendenza tra settori produttivi diversi e la presenza, in particolare nell'Italia centro-nordorientale, di condizioni sociali favorevoli al modello di sviluppo che si era andato affermando; dall'altro, il ruolo rilevante delle istituzioni pubbliche che hanno favorito, con interventi tanto sul piano sociale che su quello più strettamente economico, la crescita delle imprese.

Questo fenomeno è stato spesso sottolineato nelle analisi congiunte sulle strutture socioeconomiche delle Regioni e viene ribadito, nonostante le grandi diversità delle varie istituzioni regionali e dei contesti socioeconomici in cui operano, dai risultati stessi di questa indagine. Non ci si stancherà mai di ricordare che il ruolo effettivo delle Regioni è il prodotto differenziato delle politiche di ciascuna di esse, che le rende qualitativamente diverse, per cui va evitato ogni giudizio sommario, stereotipato su un presunto generale fallimento: vi sono Regioni che hanno mancato e deluso e vi sono Regioni che, alle sfide dei tempi e dei condizionamenti di ogni sorta, hanno saputo rispondere positivamente. Occorre, comunque, porre in risalto il fatto che gli aspetti positivi, indicati da una percentuale elevata di coloro che hanno risposto al

questionario, sono stati relativi alla evoluzione in senso moderno della struttura produttiva e rappresentano quindi un aspetto particolarmente rilevante dell'intervento pubblico in economia.

Le azioni di successo più frequentemente indicate riguardano infatti: servizi alle imprese; rapporti finanziari complessi non limitati al semplice credito; infrastrutture; infrastrutture tecnologiche; coordinamento delle azioni per interventi in aree urbane delicate ed importanti ai fini delle attività produttive ed economiche. È da rilevare con particolare attenzione che le azioni sono state intraprese innovando spesso le forme di intervento e ricorrendo ad enti strumentali che hanno interagito con le parti dinamiche dell'apparato produttivo, azioni per le quali la conoscenza diretta dei bisogni e la vicinanza rappresentavano condizioni fondamentali del successo. E anche laddove condotti in modo efficiente, assai più criticati sono stati gli interventi che hanno riprodotto una logica di funzionamento tradizionale. Vero è peraltro che gli aspetti positivi, laddove ci sono stati, sono legati prevalentemente ai settori nei quali le Regioni hanno potuto o saputo operare con minori limitazioni.

Le difficoltà nell'esercizio di un ruolo più incisivo delle Regioni nell'economia sono determinate o condizionate da diversi fattori. Più in concreto esse si riscontrano su tre livelli:

a) difficoltà derivanti da rapporti con il quadro nazionale, quadro spesso mutevole e purtroppo non rispondente ad una logica di programmazione, caratterizzato inoltre da rapporti finanziari tra Stato e Regioni limitanti e da una definizione delle competenze con frequenti sovrapposizioni e duplicazioni.

b) Difficoltà connesse più propriamente alla legislazione, alla direzione, alla gestione regionale, sostanzialmente derivanti dalla capacità o meno, delle Regioni di designarsi un ruolo programmatico.

c) Difficoltà nel coordinamento degli interventi tra Regioni ed Enti locali.

A proposito del primo punto, è utile precisare che sono stati e sono sottolineati diversi motivi. In particolare:

1) mancanza di coordinamento legislativo in ordine ai provvedimenti finanziari e alle interazioni tra i diversi livelli di governo.

2) Carezza — in alcuni casi assenza totale, in altri insufficienza — di leggi quadro nazionali.

3) Mancata ristrutturazione di enti centrali, a partire dai Ministeri (non uno solo di essi è stato eliminato o ristrutturato), sino agli Enti di previdenza, all'Istituto per il commercio estero, alle Camere di commercio, e così via.

4) Mancanza assoluta di certezze finanziarie, nel medio periodo (trasferimenti annuali a incrementi decrescenti), la rigidità dei vincoli di destinazione delle risorse trasferite, oltre che la inadeguatezza dei meccanismi di ripartizione dei fondi basati su criteri proporzionali, meccanici e burocratici — sostanzialmente estrapolati dal passato e, comunque, profondamente iniqui nel momento in cui scaricano sui bilanci locali oneri del ripiano di gestioni deficitarie (trasporti, USL) — ripetutamente stigmatizzati dalla Corte costituzionale. La situazione finanziaria (come è noto ma come è utile ripetere) è caratterizzata, oltre che dalla cadenza annuale dei trasferimenti, dai seguenti tre fattori:

a) dalla assoluta prevalenza della finanza derivata dall'Amministrazione centrale dello Stato rispetto alle entrate regionali proprie: queste ultime rappresentano soltanto il 2,6 per cento delle entrate complessive;

b) dal vincolo di destinazione dei trasferimenti decisi dalla Amministrazione centrale dello Stato: le entrate delle Regioni con vincolo di destinazione rappresentano l'83 per cento del totale, e di queste circa il 90 per cento sono destinate alla sanità;

c) dall'andamento decrescente dei trasferimenti, rispetto al PIL e al bilancio dello Stato: il bilancio dello Stato rispetto al PIL passa dal 44,28 per cento del 1980 al

56,76 per cento del 1984; le entrate delle Regioni rispetto al bilancio dello Stato passano dal 16,03 per cento del 1980 al 13,98 per cento del 1984 (i dati sono tratti dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno 1984).

5) Limiti e arretratezze nella suddivisione delle competenze che rendono difficile ogni programmazione degli interventi ed il raggiungimento di obiettivi e risultati in campi stessi di competenza esclusiva o primaria delle Regioni (per esempio nella formazione professionale, dove non si riesce ad esercitare una funzione positiva se non ci sono possibilità di controllo su strumenti per il mercato del lavoro; nell'agricoltura, rispetto alle politiche comunitarie oltre che a leggi-quadro nazionali nell'attività imprenditoriale — artigianato, piccola industria, cooperazione — rispetto al settore industriale).

6) Disapplicazione totale dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (che dispone il concorso necessario fra attività statale e attività regionale in materia di programmazione), da cui deriva la mancata partecipazione alle scelte fondamentali assunte sul piano nazionale che coinvolgono l'opera delle Regioni (legge finanziaria ed altre), partecipazione che non è affatto garantita (ma resa solo dispersiva e persino dannosa) dall'esistenza di una pletora di organismi misti (più di cento), troppo frammentati, settorializzati e privi dei più elementari strumenti conoscitivi per poter realmente incidere sulle decisioni.

A proposito del secondo punto, i limiti dell'azione direttamente propria delle Regioni si fanno risalire a:

1) la burocratizzazione dell'apparato regionale, che ha di fatto accettato o comunque subito, adeguandosi ad esso, il ruolo di amministratore di finanza derivata e vincolata e non di programmatore;

2) un modello organizzativo accentrato che ha riproposto divisioni e poteri degli assessorati che riproducono (condizionati

anche dalla mancata ristrutturazione degli organismi centrali) le strutture ministeriali;

3) la mancanza di un adeguato sistema informativo in grado di favorire il processo di programmazione sia nel valutare gli effetti delle politiche nazionali per consentire un contributo all'orientamento delle stesse politiche e sia permettendo di ottenere una conoscenza puntuale dei processi in atto sul territorio regionale.

A proposito, infine, del terzo punto (rapporto con gli Enti locali) molte sono le osservazioni, le critiche, le richieste:

1) assenza e lunga attesa, sin qui frustrata, di una legge generale di riforma delle autonomie locali, reclamata non solo, come è evidente, da comuni, provincie, Regioni ma, con forza, dagli stessi organismi economici, sociali, sindacali;

2) necessità di stabilire forme, meccanismi, procedure per le relazioni tra i diversi livelli di governo tenendo conto che spesso la Regione esercita autonomamente le effettive scelte, consegnando ai poteri locali puntuali adempimenti, in forme specifiche e vincolanti piuttosto che lasciare loro le potestà organizzative per svolgere e nello svolgere funzioni;

3) tendenza diffusa da parte delle Regioni a trattenerne ancora presso di sé troppe funzioni di amministrazione attiva, in assurda concorrenza, spesso, con gli enti locali;

4) presenza di canali diretti tra potere centrale e potere locale, omettendo completamente il livello regionale (attribuzione diretta di funzioni e dotazioni finanziarie), con conseguente ulteriore aggravio delle difficoltà di coordinamento regionale;

5) manifestarsi in diverse Regioni di forme gravi di centralismo (neocentralismo regionale), attraverso resistenze non soltanto a trasferire funzioni o deleghe ma persino ad un rapporto politico ed istituzionale corretto: in più di un caso il rapporto tra Regione ed enti locali non appare per quello che dovrebbe essere, un rapporto cioè tra

livelli di governo dotati di pari dignità costituzionale, bensì un rapporto di pretesa subordinazione, consistente nella mera esecuzione di compiti, di disposizioni o di delibere, anziché di effettiva partecipazione degli Enti locali, e specialmente dei comuni maggiori, alla funzione di programmazione e di legislazione della Regione, alla scelta e alla indispensabile e vincolante definizione delle priorità. A proposito delle deleghe va detto, per la verità, che molto è stato fatto, specialmente da alcune Regioni centro-settentrionali nelle quali il processo di delega si è sviluppato intensamente ed estesamente; ma non si può non sottolineare che appare e risulta generalmente insoddisfacente il ricorso a tale strumento, che pure è previsto dalla Costituzione come strumento « normale » per l'esercizio delle funzioni amministrative delle Regioni. Va detto altresì che le deleghe esistenti sembrano spesso ai destinatari relative a settori di scarso interesse, ovvero appaiono prive di reale contenuto, nonché dell'indispensabile supporto finanziario, sicché possono risultare destinate all'inefficacia, all'irrealizzabilità. Ed anche per questi motivi l'ente locale è sovente esposto alle critiche dei cittadini. In sostanza: Regioni ed enti locali non comunicano fra loro nella misura necessaria — neppure, e meno ancora, Regioni e grandi comuni e comune capoluogo di Regione — mentre la ricerca di sedi reali ed obbligatorie di incontro, ben diverse da certe improduttive forme di « gentile » colloquio, è indispensabile per l'effettiva attuazione di una partecipazione democratica di tutte le istituzioni alle iniziative regionali e, in primo luogo, ad una qualsiasi politica di programmazione, ad un coordinamento e persino, se si vuole, ad uno stimolo sulle attività degli enti locali, se non altro (ma ben altro ci si deve attendere) per cercare di razionalizzare e di coordinare servizi in aree che coinvolgono più comuni e provincie.

IV. — Si è già detto che risulta chiaramente che la vita di molte località e Regioni è stata segnata — e in modo particolarmente diffuso nell'ultimo decennio — dal

contributo dato dalle istituzioni locali alla crescita sociale, economica e civile del Paese. Nell'industria, nell'artigianato, nel turismo, nell'agricoltura, il sostegno all'imprenditoria piccola e media, sia privata che cooperativistica, si è espresso, non di rado, anche in forme innovative rispetto alle più tradizionali e discusse pratiche delle incentivazioni e sovvenzioni puramente monetarie. Sono, in effetti, piuttosto cresciute le iniziative per lo sviluppo delle infrastrutture e delle dotazioni tecniche e strumentali, per l'accesso al credito, per la tutela e valorizzazione di beni e produzioni locali di intrinseco pregio e di specifiche vocazioni di area, e su altri simili terreni, atti a promuovere un più fecondo quadro sociale per lo sviluppo delle attività dei singoli soggetti.

Analogamente, anche se con diverse modalità, l'intervento pubblico in ambito locale ha operato sul terreno dei consumi, in particolare attraverso lo sviluppo dei servizi sociali. I consumi rappresentano una delle fondamentali condizioni tecniche della produzione, ma anche il fine socialmente unificante di essa. Dell'importanza dei servizi sociali ai fini della razionalizzazione e qualificazione dei consumi, dell'accrescimento delle opportunità di vita, della perequazione sociale, della creazione di nuove opportunità di lavoro socialmente e professionalmente qualificato, vi è, ormai, una diffusa consapevolezza, soprattutto laddove questi processi hanno raggiunto significativi livelli di effettivo sviluppo. Mantenere queste conquiste ed estenderle, sia qualitativamente che geograficamente, in una fase di crisi economica e di ristrutturazione produttiva, comporta, in primo luogo, un ancor più vivo impegno a rendere più produttive le attività a diretta gestione pubblica.

A questo riguardo, un fatto appare come fondamentale e non adeguatamente considerato. E cioè che tra istituzioni democratiche e apparato pubblico non vi è solo una distinzione di funzioni (spesso non correttamente rispettata, sia da una parte che dall'altra); ma è anche un fatto che non si può presumere che tra di essi vi sia o debba esservi una quasi necessaria e scontata



soggettiva identità di fini. Compito delle istituzioni, a tale proposito, è di attribuire agli operatori pubblici compiti chiari, utili secondo definite priorità, proporzionati alle forze e alle risorse che a ciò vengono destinate. Entro queste condizioni gli operatori pubblici dovrebbero poter operare con definita autonomia e responsabilità. La verifica dei risultati dovrebbe basarsi su criteri generali ed oggettivi, definiti non anticipatamente ma nella fase stessa della verifica, al fine di evitare distorsioni gestionali di tipo pseudoefficientistico. Una soluzione generale di questo problema travalica di molto le possibilità di autonoma decisione delle istituzioni locali: ma, nondimeno, essa rappresenta una necessità cruciale per l'efficacia dell'azione di tutte le istituzioni democratiche. E perciò è necessario compiere tutti i possibili passi avanti in questa direzione, talvolta anche ricorrendo — come in qualche caso si è fatto — ad esperimenti e soluzioni di carattere straordinario.

Un altro punto di grande importanza per la rilevazione della efficienza ed efficacia dell'azione pubblica è costituito dalla ristrutturazione per settori di spesa degli stessi bilanci degli enti locali. L'approfondita riflessione, che su questo è stata avviata all'interno del mondo delle autonomie locali, deve rapidamente tradursi in iniziativa politica e legislativa. Questa prospettiva, peraltro, rafforza l'esigenza di distinzione funzionale tra progettazione democratica e gestione, se non si vuole scadere in un settorialismo diverso dall'attuale, ma anche esso incapace di far cogliere all'azione pubblica le opportunità di efficienza ed efficacia, che possono essere massimizzate solo da « progetti integrati » di intervento sul territorio.

Al di là di tutto questo, però, uno sviluppo dell'intervento pubblico per la razionalizzazione e la crescita sociale ed economica richiede, ormai, la messa a punto di una più ampia strategia di azione all'interno stesso del mercato. Questa strategia, partendo da un'analisi della situazione stessa della società e del mercato, deve:

a) tendere a massimizzare le opportunità che si ritiene debbano essere fruibili da

tutti e cioè tendere ad un obiettivo che è idealmente e praticamente assai diverso da quello della cosiddetta uguaglianza dei « punti di partenza »;

b) articolarsi, a tal fine, in specifici progetti, che devono essere sostenuti anche da adeguati margini e meccanismi di autonomia impositiva: di questi le Regioni e gli enti locali dovrebbero fare un uso fortemente caratterizzato dalla trasparenza, sia riguardo alle specifiche provenienze che alle specifiche destinazioni;

c) attivare ogni possibile concorso di soggetti sociali e privati, che possano essere interessati alla realizzazione di tali progetti in veste sia di finanziatori che di operatori;

d) vincolare la realizzazione dei progetti alla capacità di aggregare domanda pagante, integrata da una quota definita di esborso pubblico a favore degli utenti che debbano essere socialmente tutelati;

e) incrementare il valore d'uso e la competitività nel mercato dei beni e servizi risultanti dall'iniziativa pubblica, anche razionalizzando l'uso sociale del tempo e dello spazio, in funzione — specie per quanto riguarda l'offerta di servizi — dello sfruttamento di un ottimizzato « sincronismo delle opportunità »;

f) sviluppare, con l'intendimento di consentire una maggiore partecipazione della donna alla vita pubblica e di affermare il ruolo specifico che nella realtà regionale può svolgere, nonchè di consentirle l'espletamento pieno delle sue potenzialità nel comune impegno per lo sviluppo complessivo della società, l'utilizzo delle risorse ed il potenziamento delle molteplici attività, con determinate e precise iniziative, volte al potenziamento dei servizi e delle strutture sociali, alla istituzione di una rete di centri di parità e alla formazione di commissioni per il conseguimento di pari opportunità.

Lo sviluppo dell'intervento così concepito evidentemente non intende mortificare il dinamismo e la multiformità dei diversi soggetti sociali, ma, al contrario, offrire possibilità che, sia dal lato della produzione che

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del consumo, sarebbero loro precluse ove non vi fosse, appunto, un'iniziativa delle istituzioni democratiche, capace di sottrarli alla condizione di soggetti deboli, reciprocamente separati all'interno del mercato.

V. — Appare altresì evidente che l'evoluzione di questi anni viene confermando la convinzione che lo sviluppo economico e civile del Paese è legato per il futuro soprattutto alla forza, alla volontà e alla capacità dei soggetti locali: economici, sociali ed istituzionali. La nostra società infatti vive in questo tempo il consolidamento lento dei grandi processi di articolazione del decennio appena trascorso, cioè, da un lato, la crescita del localismo economico e, dall'altro, la crescita delle autonomie locali come sedi di partecipazione e decisione. E, nel prossimo futuro, una parte sostanziale del possibile ulteriore progresso della società sembra ormai strettamente legata alla vivacità del localismo economico e del sistema delle autonomie, in pratica legato alle capacità delle vecchie e nuove istituzioni locali di essere « soggetti attivi di sviluppo ».

Tutto l'orizzonte della nostra vita nazionale si trova d'altronde a misurarsi oggi con ristrutturazioni sovranazionali e addirittura intercontinentali degli apparati produttivi; con profondi sviluppi dell'innovazione scientifica e tecnologica che trasformano ruoli professionali, figure sociali, composizione demografica dei Paesi; con l'avanzata di grandi complessi multinazionali i quali dominano il campo dell'informazione e della comunicazione.

La risposta a questa sfida riapre nel nostro Paese la questione degli orientamenti e della direzione dello sviluppo. Appare chiaramente che la forza e la tenuta del processo produttivo, la nozione stessa di produttività, ormai, non possono essere più misurate al livello di singole fabbriche e di singoli settori. Esse invece sono in rapporto diretto con lo sviluppo e la diffusione della cultura, con l'articolazione anche territoriale delle competenze e degli apparati di ricerca, con il sostegno della formazione professionale e della mobilità della forza lavoro nel territorio, e, infine, con progetti e pro-

cessi di integrazione regionale e locale tra agricoltura-industria-turismo-servizi.

L'ambiente, l'articolazione territoriale, la mobilitazione delle risorse locali si presentano non come regalo fatto a questa o quella terra, ma come necessità dello sviluppo nazionale. La dimensione regionale perciò si ripropone oggi non come concessione a parti separate della nazione, ma come dimensione necessaria, moderna, attuale per reggere a sfide e ad invadenze sovranazionali, alle quali lo Stato accentrato non è più in grado di fare fronte.

E la governabilità di una società crescentemente segmentata e complessa non può che essere dunque una governabilità diffusa e articolata. Il problema non è certo quello di inseguire particolarismi localistici, etnie vecchie o nuove, ma di innervare la cultura di governo nella solida consapevolezza che la maggiore ricchezza della società italiana è data dalla straordinaria civiltà e profondità delle molteplici radici e culture. Si può addirittura sostenere che la crescita sociale, economica e civile di molte realtà locali italiane è entrata nella costituzione materiale del Paese, fino a rendere necessaria una consapevole azione di riconnessione nuova a partire dal basso tra società ed istituzioni. Per far crescere e per valorizzare una società di soggetti, quale è la nostra società moderna, occorre una capacità di governo altrettanto policentrica e diffusa.

La stessa esperienza di altri Paesi europei deve portare a serie riflessioni su un dato di fatto che, in buona misura, corrisponde alle valutazioni sin qui esposte: ci si riferisce alle spinte ed alle decisioni al decentramento in un Paese, per esempio, come la Francia, fin qui geloso assertore di una consolidata amministrazione centralizzata, noto fino ad ora come il Paese, non certo, delle autonomie ma, semmai, dei prefetti. Francia, Spagna, Grecia, la stessa Inghilterra (per non parlare della Germania, che è una repubblica federale) vanno verso forme avanzate di decentramento. E l'Europa stessa che vede nello sviluppo delle autonomie la condizione del suo sviluppo:

VI. — Viceversa la nostra realtà è tuttora caratterizzata — al di là e in contrasto con le esigenze moderne attualissime di sviluppo — da un decentramento inadeguato, insufficiente, che è, in effetti, pletorico e formale. E nello stesso tempo, nella sostanza vera, da quello che alcuni studiosi hanno definito « un riaccentramento perverso e continuo », altri « una prevaricazione centralistica », ed altri ancora « un'azione distruttiva dei poteri locali ».

Il decentramento regionale, la riforma regionale — la più grande riforma democratica intervenuta nell'ordinamento istituzionale dello Stato dopo la nascita della Repubblica — è rimasto in effetti una riforma incompiuta. E tuttavia resta riforma attuale e vitale, da rinvigorire e rilanciare coraggiosamente.

Un minimo di riflessione a questo punto ci pare utile sulla dinamica della nascita e della vita delle Regioni.

*Primo periodo:* dalla approvazione della Costituzione alla nascita delle Regioni a statuto ordinario (1948-1970).

È un periodo lungo. Passano oltre venti anni; sono venti anni decisivi perchè nel frattempo lo Stato democratico si ricostituisce non solo prescindendo dalle Regioni, che non c'erano, ma prescindendo, di fatto, dall'ipotesi stessa delle Regioni. E le cinque Regioni a statuto speciale sono concepite da molti come eccezione allo Stato unitario e centralizzato anzichè una premessa al complessivo, nazionale ordinamento regionale. È in questo periodo che prendono radici potentissime la legislazione; l'amministrazione; le concezioni, i metodi di uno Stato democratico, ma tuttavia centralista. Ciò accade per il Governo e per il Parlamento, ciò avviene per le grandi, nuove o rinnovate, aziende dello Stato, ciò accade per i sindacati e anche per i partiti, si diffonde nella cultura. Quando le Regioni finalmente, dopo aspre polemiche e forti contrasti, si costituiscono sull'insieme del territorio nazionale (1970), è tardi. Lo Stato è già ricostituito. Dentro di esso non c'è spazio per le Regioni, se non con una riforma profonda e generale dei

poteri pubblici. È quello che molti temono e che non vogliono: perciò accettano — o, più esattamente, subiscono — le Regioni solo come parti aggiuntive allo Stato; o meglio, integrate con esso, ma con un decentramento che le configura semplicemente come enti terminali del potere centrale.

*Secondo periodo:* dalla nascita dell'ordinamento regionale al trasferimento delle funzioni, attuato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (1970-1977).

È il periodo più vivo della battaglia autonomistica, che si collega per molti versi alle lotte democratiche, operaie, giovanili, popolari per nuovi diritti sociali e civili. Le Regioni cercano e ottengono un loro « spazio » rispetto allo Stato centrale, da una parte, attraverso una tesa conflittualità e, dall'altra, attraverso una forte capacità creativa, culturale oltrechè politica. Pare che la linea autonomista prevalga, che le forze centraliste debbano ripiegare e che si determinino propulsivi rapporti unitari tra tutte le Regioni e tra di esse e gli enti locali. Le Regioni del Nord si battono per la rinascita del Mezzogiorno: Regioni, provincie, comuni fanno un fronte unitario. È una fase di tipo costituente, entusiasmante e positiva; ma essa contiene in germe i propri limiti. Non tutto quello che riluce è oro. I limiti sono anche nelle Regioni stesse che, in quel momento storico, danno più importanza agli statuti, all'organizzazione interna amministrativa, alle esigenze di facciata, e scarsa o troppa poca attenzione, invece, allo svolgimento delle funzioni, non rendendosi forse conto che la loro validità ed il loro successo anche istituzionale è direttamente legato alla capacità di corrispondere alle esigenze della società, alla sostanza piuttosto che alla forma. Senza rendersi conto che è nell'esercizio positivo delle proprie funzioni che se ne possono conquistare altre, e che si riescono a determinare le alleanze necessarie per resistere alla prevedibile ripresa delle forze centraliste, ripiegate ma non sconfitte.

*Terzo periodo:* dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 agli anni '80.

Le Regioni prendono coscienza del loro essere enti di governo e si cimentano con i problemi della programmazione. Nascono i piani di sviluppo. Si innovano le leggi nelle varie materie di competenza regionale. E alla prova dei fatti si manifestano differenze via via sempre più grandi tra Regione e Regione, e specialmente tra quelle del centro-nord e quelle del Mezzogiorno. L'emergenza economica esplose in tutta la sua virulenza. Le Regioni accettano l'ambiguo rapporto Stato-Regioni nelle leggi di programmazione di settore e negli organi misti. Ritrovano fra di loro un rapporto unitario ma senza tuttavia respiro politico e culturale, concentrato tutto, o quasi, più sui mezzi finanziari che sulle funzioni e sulla ampiezza delle materie trasferite, con un'assenza impressionante di dibattito sulla riforma delle autonomie. Riprende quota il centralismo come teoria stessa dell'emergenza. Il centralismo fa passi da gigante, si riprende anche quello che pareva avesse perduto per sempre. Esso attecchisce non solo al centro ma anche in periferia. Nasce il neocentralismo regionale.

Va detto, però, con estrema franchezza, che dello stesso decreto n. 616 del 1977, con il quale si era finalmente giunti a dare non solo una compiuta sistemazione alle funzioni ed alle materie di competenza delle Regioni, ma ad indicare e prescrivere le indispensabili modificazioni all'assetto di gran parte dell'Amministrazione pubblica statale, non si è attuato nulla o quasi nulla: dalla riforma delle autonomie locali alla riforma dell'assistenza, a quella delle Camere di Commercio, dei beni culturali, dell'ordinamento universitario, del turismo e dello spettacolo, dalla disciplina dei parchi nazionali alla revisione del sistema del controllo dei prezzi. Quel programma è rimasto quasi integralmente inattuato. Di esso si è smarrito persino il senso ed il valore, in forza di una successiva produzione legislativa minuta, occasionale ed episodica, che l'ha gravemente contraddetto e stravolto. D'altra parte, nelle materie in cui quel programma è stato attuato o ne è stata delineata l'attuazione, si registra una diversità, se non addirittura una contraddittorietà, dei modelli di riforma.

VII. — Complessi sono i problemi derivanti dalla politica della Comunità economica europea. Del tutto ignorati sono i principi e le regole che a suo tempo furono stabiliti. In effetti i rapporti tra le Regioni e la CEE sono disciplinati dagli articoli 4 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Essi affermano: « Lo Stato esercita le funzioni anche nelle materie trasferite e delegate, attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità Europea » mentre « sono trasferite alle Regioni in ciascuna delle materie definite dal presente decreto anche le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea nonché all'attuazione delle sue direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio » (articolo 6).

La riserva di competenza espressa dall'articolo 4 se, da una parte, risponde alla giusta esigenza di assicurare una rappresentanza unitaria del nostro Paese nei confronti della CEE, è stata, d'altra parte, interpretata in modo tanto restrittivo che il Governo centrale ha sempre avversato e posto ostacoli ad ogni forma di contatto diretto tra le amministrazioni regionali e le istituzioni comunitarie, anche quando tali contatti si riferivano alla gestione di interventi di cui le Regioni erano direttamente responsabili e che erano sollecitati dalla stessa CEE. Essendo inoltre mancato un efficace coordinamento tra la « fase centrale » e la « fase regionale » della gestione degli interventi (si pensi ad esempio al fallimento del « Comitato Stato-Regioni per il coordinamento delle politiche comunitarie » del 1981, mai divenuto operativo), il progressivo coinvolgimento delle Regioni nell'attuazione delle politiche comunitarie è avvenuto in assenza di un quadro normativo e di procedure chiaramente definite, il che ha dato origine a numerose controversie tra le stesse Regioni e lo Stato, contribuendo a determinare ritardi e inefficienze nell'attuazione degli interventi CEE nel nostro Paese.

Un aspetto importante della questione discende dalle vicende riguardanti il concorso

finanziario nazionale agli interventi comunitari. Come si è visto l'articolo 6 del suddetto decreto n. 616 trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative connesse all'applicazione della normativa comunitaria nei campi di competenza regionale, in primo luogo la formazione professionale e la politica delle strutture agricole. Lo stesso decreto prevede, agli articoli 126 e 127, la soppressione dei canali di finanziamento settoriali riguardanti tali materie e prescrive che essi siano fatti confluire nei fondi ordinari. Nella pratica si è invece andata imponendo un'interpretazione restrittiva di tale disposizione, che ha visto le Regioni assumere tutti i compiti relativi all'istruzione dei progetti, ma non la responsabilità del loro finanziamento e, parallelamente, ha consentito all'Amministrazione centrale di continuare ad interferire nelle materie trasferite alle Regioni.

In sostanza, le note crescenti difficoltà di bilanci regionali hanno impedito alle Regioni di percorrere la via, in astratto certo più corretta, di accollarsi l'onere di coprire la quota nazionale nei campi di propria competenza, spostando il confronto con lo Stato sulla richiesta di rendere disponibili i finanziamenti necessari allo svolgimento di tale funzione nell'ambito di fondi ordinari. Sino ad ora, per quanto riguarda la gran parte delle azioni comunitarie, a coprire la quota nazionale ha provveduto lo Stato, assegnando alle Regioni stanziamenti vincolati e distinti per intervento. Va segnalato, comunque, che ogni qualvolta le assegnazioni sono risultate insufficienti, e lo Stato non vi ha provveduto per tempo, la funzione di copertura è passata alle Regioni. Non è stato però chiarito se tali spese venivano sostenute a titolo di anticipi o in forma definitiva e, di conseguenza, non è stata neppure garantita la destinazione diretta dei rimborsi comunitari ai bilanci regionali.

Occorre considerare attentamente gli alti costi, in termini di minore autonomia, che le Regioni sono state costrette a pagare a seguito della situazione venutasi a creare. È un fatto che in questi anni le Regioni si sono trovate ad operare in questo campo sulla base di stanziamenti estremamente set-

torializzati, il che ha significato dover inquadrate gran parte della propria spesa in materie di loro stretta competenza entro linee stabilite, anche nei dettagli, a livello centrale.

Le posizioni centralistiche del Governo nazionale, a tale riguardo, non solo incontrano l'opposizione delle Regioni, ma contrastano anche con posizioni assunte recentemente da istituzioni ed organismi nazionali e sovranazionali. La Lega delle autonomie e dei poteri locali ha sostenuto l'esigenza di assegnare alle Regioni il ruolo di interlocutore diretto della CEE soprattutto per quanto attiene all'accesso ai finanziamenti della Comunità per i progetti di sviluppo regionale. Analogamente, l'Unione delle province italiane ha evidenziato i riflessi negativi della mancata partecipazione delle Regioni alla fase di elaborazione della normativa comunitaria, soprattutto per quanto riguarda la Politica Agricola Comunitaria. L'AICCE ha anche sottolineato il ruolo contraddittorio delle Regioni: da una parte, sono chiamate ad applicare i regolamenti, le direttive e le decisioni della CEE rispetto ad uno spettro sempre più vasto di materie e, dall'altra, non hanno alcun potere di intervento, nemmeno a livello di proposta o di parere, sul momento di formazione delle decisioni. Ancor più autorevoli, perchè formulate in sede internazionale, sono la presa di posizione della « Conferenza delle Regioni della Comunità europea » e quella del Parlamento europeo.

Dalla situazione delineata deriva in primo luogo la convinzione che occorre predisporre per il futuro procedure di recepimento delle norme comunitarie più rapide e snelle adottando eventualmente la soluzione della delegificazione. Le Regioni hanno fatto rilevare che la normativa CEE interessa una gamma estesa di materie di loro competenza e che spesso essa non si limita alla formulazione di linee generali di intervento, bensì scende nel dettaglio predeterminando i contenuti dell'azione regionale. Di qui la richiesta avanzata dalle Regioni di venire coinvolte attraverso un sistema di consultazioni preventive, già nella definizione della posizione nazionale e nella fa-

se successiva di trattative, in modo di partecipare, per le materie di propria competenza, alla formazione — e non soltanto alla mera applicazione — delle norme comunitarie. Come si è detto, la fondatezza di tale richiesta è stata autorevolmente riconosciuta tanto in sede nazionale quanto in sede comunitaria.

Allo stesso modo si deve sottolineare l'esigenza di un momento di confronto e di raccordo fra Stato e Regioni che agevoli i flussi informativi nei due sensi, il coordinamento tra i diversi livelli amministrativi interessati e l'effettuazione di controlli sull'effettivo utilizzo dei finanziamenti assegnati.

Per quanto attiene agli aspetti finanziari della questione, si dovrebbe tenere conto, nella legge di riforma della finanza regionale, dell'esigenza di rendere le Regioni responsabili, in prima persona, della copertura delle quote nazionali e, pertanto, di consentire il collegamento diretto tra bilancio regionale e strumenti finanziari comunitari. Dovrebbero essere assicurati, in particolare, alle Regioni i fondi necessari a svolgere tale funzione di copertura. A questo fine i finanziamenti, che attualmente sono erogati in base a leggi settoriali, dovrebbero essere opportunamente integrati e resi disponibili senza vincoli di destinazione nell'ambito dei fondi ordinari. Nello stesso modo dovrebbero essere devolute alle Regioni le somme gestite dal Fondo di rotazione.

VIII. — A questo punto, malgrado i limiti e gli errori francamente denunciati, pare che i valori dell'ordinamento regionale restino pienamente validi e che emerga con forza l'esigenza di un loro rilancio vigoroso, nel quadro di un generale rinnovamento democratico dello Stato, sulla base dei principi costituzionali.

Essenziale è ripristinare quell'ottica riformatrice che vedeva le Regioni essenzialmente come organi di decentramento politico e legislativo e che paventava, come causa di possibile fallimento dell'esperienza regionale, proprio l'appesantimento amministrativo delle Regioni, la loro trasformazione in un nuovo, grande « Ente locale » o, peggio

ancora, in strumenti di mero decentramento organico dell'Amministrazione centrale. Le innovazioni ipotizzabili di fronte a questa situazione non possono essere, per conseguenza, semplici aggiustamenti. Occorre invece ripristinare, dandogli coerente attuazione, il principio basilare della riforma regionale, quello, cioè, che vede le Regioni non come corpo aggiunto al tradizionale impianto dello Stato ma come occasione e condizione di mutamento di tutto lo Stato.

Ciò significa misurarsi con un fondamentale interrogativo cui è stato dato nei fatti, finora, sbocco negativo: se la effettiva autonomia politica e legislativa delle Regioni sia compatibile con l'attuale stato dell'economia nazionale e sovranazionale e con le difficoltà della finanza pubblica. La risposta da dare a tale interrogativo deriva viceversa dalle considerazioni fin qui svolte, e non può che avere segno positivo. Ciò comporta la necessità di riproporre al Parlamento ed al Paese l'obiettivo di creare un effettivo sistema di programmazione democratica e di trasformare conseguentemente le strutture pubbliche secondo le esigenze della programmazione e del decentramento. Ciò comporta la necessità di riaprire il dibattito sulle necessarie trasformazioni delle strutture statali, sulla soppressione e sul riordino di diversi ministeri, su una riforma delle autonomie locali che trovi proprio nelle Regioni il fondamentale punto di raccordo per far entrare anche comuni e provincie, a pieno titolo, nel complessivo funzionamento della Repubblica, sull'attuazione delle leggi per la finanza regionale e per la finanza locale.

La visione dei rapporti fra Regioni e Stato, o meglio fra Regioni e Amministrazione centrale dello Stato, deve quindi essere necessariamente dinamico se si intende riprendere e proseguire un effettivo processo di cambiamento complessivo. Gli attuali rapporti, pertanto, non possono essere considerati quelli necessari e giusti; per molti aspetti, anzi, essi sono da considerare inaccettabili. Tutto dice che molto deve essere cambiato. Va cambiato il rapporto con il Governo, che oggi continua a frammentarsi — nonostante l'istituzione della « Conferenza Stato-Re-

gioni» — nei mille canali settoriali pazientemente costruiti dalla burocrazia ministeriale, in ciò sorretta da una produzione legislativa statale non certo regionalista, per ingabbiare le Regioni in procedimenti di amministrazione integrata di cui è urgente avviare il progressivo smantellamento. La « Conferenza Stato-Regioni », d'altronde, si risolve in un contatto dei rappresentanti delle Regioni non con lo Stato, ma solo con il Governo. Il presupposto della sua validità dovrebbe essere costituito dalla effettiva autonomia delle Regioni, dalla loro capacità di giungere al colloquio e al confronto con il Governo e con gli altri organi dello Stato forti della volontà dei loro corpi rappresentativi e dalle assemblee. Ciò richiede, naturalmente, che sia le Regioni sia gli organi centrali dello Stato conservino la loro reciproca autonomia e che pertanto la « Conferenza » o altre analoghe forme organizzative siano sedi di confronto, di informazione, possibilmente di concertazione e di intesa, prive, però, in ogni caso, di facoltà deliberative. Non alla « Conferenza » ma ai meccanismi e alle procedure delineate nella Costituzione va affidata invece la possibilità per il Governo, il Parlamento, la Corte Costituzionale, di far prevalere, rispetto all'autonomia delle Regioni, le superiori esigenze dell'interesse dell'intera comunità nazionale.

La revisione dell'articolo 117 della Costituzione è richiesta, a quanto risulta, da tutte le Regioni, e non soltanto da esse. Si fa rilevare che la legge n. 382 del 1975, con il decreto attuativo n. 616 del 1977, è in effetti una legge di interpretazione della Costituzione, ma tuttavia priva di forza adeguata e cogente. Tanto ciò è vero che è stato facile vanificare le conquiste con essa registrate attraverso una produzione di leggi di carattere settoriale, con essa inequivocabilmente contrastanti. La riscrittura dell'articolo 117 si ritiene da più parti necessaria, perchè lo stesso elenco delle materie in esso compreso è tale che è davvero difficile iscriverlo in una logica razionale. La legge n. 382 ha ricomposto quelle materie in settori organici utilizzando tutte le connessioni e le analogie

possibili, ma non potendo certamente superare il limite invalicabile di estendere la competenza regionale a materie che in quell'elenco non sono comprese. Ne consegue che il problema dell'articolo 117 non è tanto quello di aggiungere altre materie all'attuale elenco, ma di riscriverlo seguendo il criterio dei settori organici ed il presupposto che le Regioni sono enti di legislazione e di programmazione a competenza regionale. Sicchè, nella ricomposizione di tali settori, a livello costituzionale, potranno essere ricomprese materie che ora vi sono escluse. Non si può, ad esempio, indirizzare e dirigere lo sviluppo economico (o costituire il relativo settore organico) escludendo dalla competenza regionale la materia della piccola e media industria e quella creditizia.

IX. — Per quanto attiene al necessario coordinamento finanziario, deve restare fermo il principio costituzionale che le risorse attribuite alle Regioni devono trovare fondamento in norme di legge statali che diano certezza e stabilità alla finanza regionale e che anche per le Regioni, come per gli enti locali, sia determinata e garantita la possibilità di esercitare proprie autonome capacità impositive, nella convinzione e secondo l'esperienza che non vi può essere nè reale autonomia istituzionale nè effettiva piena responsabilità amministrativa se non v'è autonomia finanziaria. Va quindi sostanzialmente smantellato, a questo riguardo, quello che è stato definito « il sistema di riaccentramento perverso di poteri e responsabilità ».

Per valutare più concretamente la consistenza ed il rilievo delle tendenze al riaccentramento basti ricordare:

a) come siano state attribuite alle Regioni e agli enti locali molte responsabilità e funzioni in campi rilevanti (assetto del territorio e dell'ambiente, economia locale, servizi socio-sanitari e collettivi) senza alcuna responsabilità finanziaria diretta, dal momento che quasi tutta la finanza regionale e locale vive di trasferimenti dal centro;

b) la rigidità, l'incertezza e la precarietà della finanza regionale e locale sottoposta a decretazioni e normative annuali;

c) l'asfissiante controllo sulle giacenze di cassa, realizzato con i decreti sulla tesoreria unica;

d) la non corrispondenza tra l'autonomia istituzionale formale e il costante tentativo da parte dei poteri centrali di appiattare i poteri regionali e locali al ruolo di meri soggetti attuatori di direttive centrali o di sportelli periferici di spese decise sempre nelle sedi centrali;

e) come i messaggi politici di fondo degli ultimi anni sul rigore siano rivolti quasi esclusivamente verso i soggetti istituzionali più deboli, e cioè verso le autonomie locali, e non verso le strutture centrali dello Stato;

f) come sia venuta ambiguamente affermandosi di recente la tesi politica della necessaria coerenza fra formule di governo nazionale e formule locali per assicurare una presunta migliore governabilità della società.

Se la tendenza « al riaccentramento perverso e continuo » della politica e del potere decentrato rappresenta in questi anni un atteggiamento costante dei poteri centrali dello Stato nei loro diversi organi e apparati, la cultura centralistica e semplificatoria non sembra certo un loro appannaggio esclusivo, ma pervade ancora pesantemente l'azione di molti altri poteri e soggetti pubblici e di interesse collettivo. Un effetto sicuramente negativo del fenomeno descritto è rappresentato dal rallentamento di ogni efficace spinta di crescita autonoma dal basso. Basti pensare al ruolo e alla cultura ancora troppo ambiguamente centralistica e chiusa:

a) delle imprese a partecipazione statale, che non riescono a dialogare fattivamente con i poteri locali e si trovano in obiettiva difficoltà nell'affrontare con criteri e metodi nuovi sia i problemi della loro presenza industriale in molte zone italiane, sia i problemi della realizzazione di nuove reti infrastrutturali e terziarie;

b) della magistratura contabile che, nelle sue relazioni valutative, ha sovente stigmatizzato e ricoperto di rilievi formali l'azione finanziaria dei poteri locali, senza mai prendere posizione sulla struttura sostanzialmente deresponsabilizzante e vessatoria del regime di finanza regionale e locale;

c) dei molteplici mezzi e strumenti di comunicazione, forse ancora sostanzialmente incapaci o in grave ritardo nell'informare la pubblica opinione dei problemi e delle difficoltà di crescita dei poteri locali, al di là e oltre la necessaria, indispensabile denuncia degli episodi di malcostume e di corruzione, i quali, peraltro, pur nella loro incommensurabile gravità, non possono e non debbono oscurare una realtà vasta, forte, vigorosa, caratterizzata da onestà scrupolosa e da profonda dedizione degli amministratori regionali e locali;

d) dei sindacati e delle altre rappresentanze collettive di interessi, sovente protese a verticalizzare la loro azione contrattuale e la loro domanda di legittimazione, lasciando vuoti gli enormi spazi, già oggi aperti, di contrattazione o di confronto con i poteri regionali e locali;

e) degli stessi partiti politici che, lungi dal trovare una dimensione effettivamente regionale, sono dominati da orientamenti sostanzialmente centralistici nei loro Gruppi parlamentari, e, in contrapposto, da orientamenti localistici nei loro gruppi dirigenti periferici, incapaci, troppo spesso, di resistere alle spinte dei « localismi » e delle categorie più varie (anche corporative) senza che vengano operate le scelte e le sintesi necessarie.

X. — Circa, infine, il ruolo del Parlamento ed i rapporti fra le 22 Assemblee legislative regionali (comprese quelle delle due provincie autonome di Trento e di Bolzano) e le Assemblee legislative nazionali, lo stato di insoddisfazione, registrato in ogni momento dell'indagine e da parte di tutti gli interlocutori, è fortissimo; e forti e pertinenti sono le critiche. Meno precise appaiono le proposte.



E d'altronde se è vero, come è vero, che è la potestà legislativa delle Regioni la forma più alta e significativa del loro intervento nella vita della Repubblica, è proprio nel rapporto con le Assemblee legislative dello Stato che dovrebbe meglio esprimersi il loro ruolo di Assemblee legislative ancorchè a carattere regionale. Oggi, invece (ed è cosa impressionante, a ben guardare!), tale rapporto è assolutamente assente, o comunque del tutto carente, privo di strumenti istituzionali adeguati, frammentato e disperso in iniziative prive di adeguato riconoscimento è coordinamento.

Il Parlamento, come è noto e come si è più volte ribadito, da una parte legifera su materie di rilevante interesse per la vita delle Regioni senza nessuna reale, effettiva, produttiva consultazione con esse; legifera persino, allo stesso modo, su materie che, per esplicito dettato della Costituzione, sono di *primaria* competenza regionale. E, dall'altra parte, non è stato *mai* chiamato ad esprimere pareri sulle attività legislative delle Regioni, anche quando si tratti di leggi regionali impugnate o respinte dal Governo, ovvero dalle Regioni modificate su richiesta del Governo, con ciò rinunciando incomprensibilmente ad una delle sue fondamentali prerogative, qual è, appunto, il controllo di merito, previsto dalla Costituzione.

Appare evidente che il perdurare di questa situazione può portare rapidamente ad uno stravolgimento istituzionale. Occorre provvedere. E le correzioni vanno introdotte innanzi tutto nella impostazione stessa dell'attività legislativa: al di là delle eventuali riforme costituzionali (due Camere con eguali funzioni, una sola Camera, due Camere con funzioni diverse, una delle due Camere come Camera delle Regioni, e via dicendo) oggi si richiedono al Parlamento, in concreto e subito, leggi di indirizzo, leggi generali, anzichè leggi provvedimento o recanti normative di dettaglio, minute e invadenti. Occorre una svolta che garantisca un vero, effettivo decentramento legislativo.

E, contemporaneamente, deve essere re-

golato l'accesso delle Regioni all'esercizio del potere legislativo statale. Il potere dei Consigli regionali di avanzare proposte di legge al Parlamento deve trovare nei regolamenti parlamentari norme che lo tutelino e lo esaltino, ad evitare che esso sia di fatto vanificato da una collocazione inadeguata o riduttiva rispetto alle proposte di fonte governativa o parlamentare. È necessario, inoltre, disciplinare le modalità di informazione e di consultazione delle Regioni nel corso dell'approvazione dei testi legislativi di preminente interesse regionale. E ciò può avvenire con tanta maggiore efficacia e chiarezza quanto più i regolamenti parlamentari riconosceranno nella Commissione parlamentare per le questioni regionali — l'unica Commissione bicamerale indicata, e non a caso, nel testo della Costituzione — la sede preferenziale per tali rapporti per un raccordo fra Regioni e Parlamento e ne potenzieranno, per conseguenza, le facoltà di intervento nei confronti delle Commissioni parlamentari di merito e delle stesse Assemblee del Parlamento e tali da assicurare un esame preventivo di coerenza regionalistica della legislazione nazionale, con efficacia pari a quella che i regolamenti attribuiscono ai pareri di costituzionalità e di copertura finanziaria delle leggi. E il ritardo nell'adottare le necessarie modifiche regolamentari — richieste con un voto unanime della Commissione (doc. Senato XVI-bis, n. 2; doc. Camera XVI-bis, n. 2), con le proposte formali presentate nella VIII e nella IX legislatura sia alla Camera sia al Senato dalla quasi totalità dei Gruppi parlamentari (nella IX legislatura: doc. Senato II, n. 1 e doc. II, n. 8; doc. Camera II, n. 1), e dai voti di tutte le Regioni — perchè alla Commissione per le questioni regionali sia appunto affidato il compito di esprimere pareri sulle leggi nazionali di rilevante interesse regionale e pareri sull'attività di controllo del Governo nei confronti delle leggi regionali, rappresenta un fatto assai difficile da spiegare e da giustificare. Un fatto che, tuttavia, va finalmente risolto.

PAGINA BIANCA

## **QUESTIONARIO**

PAGINA BIANCA

## PREMESSA

In riferimento alla prossima importante scadenza rappresentata dalla conclusione della terza legislatura delle Regioni a statuto ordinario (considerato che quelle delle Regioni a statuto speciale presentano scadenze differenziate), sembra opportuno tracciare un bilancio della riforma regionale. Un bilancio che, senza ignorarne luci ed ombre, consideri, in primo luogo, i risultati effettivamente conseguiti dalle nuove istituzioni, la loro capacità di affrontare e risolvere, per la parte che ad esse compete, i problemi reali della società, dell'economia, dei servizi, del territorio; e consenta, altresì, di valutare che grado di consapevolezza si riscontri, nella realtà di oggi, della novità rappresentata dall'introduzione dell'ordinamento regionale. Un bilancio obiettivo sulle Regioni a statuto speciale e a statuto ordinario, per quello che sono e per quello che appaiono, per ricercare soluzioni e suggerire rimedi alle carenze e alle difficoltà della stessa azione regionale.

Un'analisi, dunque, che il Parlamento, in un momento di attenta riflessione sulle questioni istituzionali, vuole tentare con l'apporto, sia e innanzitutto, delle stesse Regioni e delle istituzioni locali, delle loro organizzazioni e associazioni, sia delle rappresentanze sociali, imprenditoriali, commerciali, sindacali e del mondo della cultura e della scienza.

L'indagine è condotta nella convinzione che il decentramento e l'autonomia regionale — pur disponendo di potenzialità ancora non compiutamente espresse — siano fatti acquisiti, nel sistema costituzionale e nell'esperienza storica, non solo italiana, del mondo contemporaneo.

## QUESTIONARIO

L'ente; l'associazione o l'organismo interpellato è cortesemente invitato ad esprimere il proprio giudizio sui seguenti temi:

1) Ruolo effettivo che le Regioni sono riuscite e riescono a svolgere in riferimento alle attività e alle iniziative che hanno maggiormente e significativamente caratterizzato la loro esperienza. Innovazioni ipotizzabili al fine di svilupparlo nel modo migliore.

2) Regioni ad autonomia speciale: le ragioni, il significato, attuale ed in prospettiva, della « specialità ».

3) Partecipazione delle espressioni organizzate della società alla vita legislativa ed amministrativa regionale. Innovazioni istituzionali, organizzative e procedurali suscettibili di essere introdotte per favorirla o meglio ordinarla.

4) Rapporti tra Regioni e Stato nelle attività interessanti l'ente, l'associazione o l'organismo interpellato. Eventuali innovazioni proponibili.

5) Rapporti tra Regioni ed enti o istituzioni locali in riferimento all'espletamento di funzioni o compiti attribuiti o delegati. Eventuali innovazioni suscettibili di essere introdotte per migliorare i rapporti anzidetti: sul piano istituzionale, amministrativo-burocratico; su quello della ripartizione delle funzioni e dei poteri, del riparto e del coordinamento finanziario.

6) Rapporti tra Regioni e CEE, sia in ordine alla fase di formazione delle decisioni comunitarie che a quella meramente applicativa. Proposte eventuali.

7) Risultati conseguiti, difficoltà ed eventuali carenze riscontrate in relazione all'attività regionale concernente:

a) la promozione dello sviluppo economico, in riferimento a: attuazione delle leggi di programmazione di settore (agricoltura, sanità, edilizia pubblica, trasporti, formazione professionale, artigianato, eccetera); sostegno — finanziario, legislativo ed organizzativo — offerto alle attività produttive in sede locale, al mercato del lavoro ed a quello dell'occupazione;

b) l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici;

c) la promozione delle attività culturali e sociali; l'organizzazione e la gestione dell'attività di formazione professionale;

- d) la tutela delle minoranze nazionali ed etniche;
  - e) la pianificazione del territorio, la difesa dell'ambiente, la realizzazione delle infrastrutture;
  - f) il sostegno e lo sviluppo delle attività delle amministrazioni locali;
  - g) la promozione ed il sostegno delle esperienze associative. Innovazioni e proposte ipotizzabili al riguardo.
- 8) Rapporti tra Parlamento e Regioni. Innovazioni e proposte in merito, in particolare, alle forme di consultazione delle Regioni ed ai modi di partecipazione di esse al procedimento legislativo.

---

#### CRITERI RACCOMANDATI PER LA REDAZIONE

Per evidenti ragioni organizzative e metodologiche, le risposte ai quesiti posti dovrebbero essere formulate in termini, per quanto possibile, sintetici (pur apprezzandosi eventuali osservazioni ed approfondimenti su argomenti non espressamente indicati ma rientranti nella tematica in esame). Naturalmente non è necessario che ogni quesito riceva la corrispondente risposta.

È particolarmente auspicabile che le risposte pervengano, entro il termine massimo di un mese dal ricevimento del questionario, al seguente indirizzo: Commissione parlamentare per le questioni regionali — Palazzo S. Macuto — Via del Seminario n. 76 - 00186 ROMA - Telefoni 67179598 - 67179594 (citando cortesemente, sulla busta, il riferimento ICQR/84).

PAGINA BIANCA



**Documento tecnico  
di analisi delle risposte al questionario**

PAGINA BIANCA

## PREMESSA METODOLOGICA

L'articolo 48 del regolamento del Senato (che si applica alla Commissione per le questioni regionali, nonostante la sua natura bicamerale, in considerazione della sua attuale presidenza) recita che « nelle materie di loro competenza le Commissioni possono disporre, previo consenso del Presidente del Senato (e, nel caso di specie, naturalmente anche di quello della Camera dei Deputati), indagini conoscitive intese ad acquisire notizie, informazioni e documentazioni ».

In virtù di tale articolo, la Commissione per le questioni regionali, nella scorsa primavera, ha deliberato di svolgere un'indagine dal titolo: « Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi: bilanci e prospettive ».

L'indagine è nata dall'idea di sottoporre ad una verifica critica l'istituto regionale complessivamente inteso (tanto cioè quello proprio delle Regioni a statuto ordinario quanto quello delle Regioni a statuto speciale), prima delle consultazioni elettorali dell'anno prossimo, necessarie per il rinnovo dei Consigli regionali delle quindici Regioni a statuto ordinario. Tale verifica critica — da intendersi in senso stretto di giudizio libero senza preconcetti di sorta, nè di segno positivo nè di segno negativo — dovrebbe servire a tracciare, come avverte la premessa al documento inviato ai soggetti che hanno partecipato all'indagine, « un bilancio della riforma regionale che, senza ignorarne luci ed ombre consideri, in primo luogo, i risultati effettivamente conseguiti dalle nuove istituzioni, la loro capacità di affrontare e risolvere, per la parte che ad esse compete, i problemi reali della società, dell'economia, dei servizi, del territorio; e consenta, altresì, di valutare che grado di consapevolezza si riscontri, nella realtà di oggi, della novità rap-

presentata dall'introduzione dell'ordinamento regionale. Un bilancio obiettivo sulle Regioni, per quello che sono e per quello che appaiono, per ricercare soluzioni e suggerire rimedi alle carenze e alle difficoltà della stessa azione regionale ».

Dal punto di vista cronologico, sono individuabili tre fasi: la prima, destinata alle audizioni dei soggetti direttamente invitati dalla Commissione; la seconda, all'effettuazione di taluni sopralluoghi presso le Regioni; la terza, alla conclusione.

Durante la prima fase, che ha richiesto dieci sedute, l'ultima delle quali ha avuto luogo il 10 ottobre 1984, sono stati invitati a partecipare direttamente i seguenti enti: il 22 maggio: i Presidenti delle Giunte regionali; il 29 maggio: i Presidenti dei Consigli regionali; il 26 giugno: le associazioni delle autonomie locali (ANCI, UPI, UNCEM, AICCE, ANAEL, CISEL, Lega per le autonomie ed i poteri locali); il 3 luglio: CNEL, Banca d'Italia, Cassa depositi e prestiti, Unioncamere; il 24 luglio: Confcommercio, Confartigianato, Confesercenti, Confederazione nazionale dell'artigianato, Confederazione cooperative italiane, Lega nazionale cooperative e mutue; il 31 luglio: Confindustria, Confapi, Intersind; il 18 settembre: Confagricoltura, Coldiretti, Confcoltivatori; il 19 settembre: CGIL, CISL, UIL; il 9 ottobre: Istituto di studi sulle Regioni del CNR, CENSIS, FORMEZ, Centro riforma dello Stato; il 10 ottobre: RAI e Federazione nazionale della Stampa italiana.

Il numero degli enti effettivamente intervenuti, attraverso i rispettivi rappresentanti, alle sedute — non considerando i Presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali — è pari a ventinove (non avendo partecipato direttamente l'Anael, la Banca d'Italia, la Confagricoltura, il Censis e la Federazione nazionale della Stampa italiana).

La seconda fase è consistita nell'effettuazione di quattro sopralluoghi presso altrettante Regioni, scelte secondo un criterio il più possibile rappresentativo, una del Settentrione (la Lombardia, il 15 e il 16 ottobre), una del Centro (la Toscana, il 22 e 23 ottobre), una del Mezzogiorno (la Puglia, rinviato a causa di concomitanti impegni parlamentari), una tra quelle a statuto speciale (la Sardegna, il 12 e il 13 novembre). In occasione degli anzidetti sopralluoghi, della durata di due giorni, una delegazione della Commissione ha avuto incontri con la Giunta, il Consiglio, il Comune capoluogo e la relativa Provincia, la stampa e numerosi rappresentanti di enti e sindacati appartenenti ai vari settori (primario, secondario e terziario) del mondo economico e sociale.

La terza fase, destinata a tirare le fila del lungo ed impegnativo lavoro ed a valutare i risultati conseguiti, in vista dell'approvazione del documento conclusivo da sottoporre al Parlamento, ha impegnato la Commissione per altre cinque sedute: la prima, per riascoltare le Giunte ed i Consigli (il 27 novembre) e le restanti quattro (il 5, 6, 12 e 18 dicembre) per l'esame e l'approvazione del documento anzidetto.

Il numero complessivo delle sedute è risultato, pertanto, pari a quindici, di cui undici destinate allo svolgimento di audizioni.

Sul piano metodologico, l'indagine si è caratterizzata per aver indicato preventivamente, anche se in modo naturalmente non

tassativo, le problematiche oggetto del proprio approfondimento e ciò attraverso la predisposizione di un apposito « questionario », distribuito ai soggetti che hanno partecipato (anche in modo indiretto, non intervenendo cioè alle sedute) alla indagine.

La sua principale caratterizzazione, che la distingue dalle iniziative precedentemente adottate dalla Commissione (nella quinta legislatura: l'indagine conoscitiva in relazione all'esame degli schemi di decreti delegati concernenti il trasferimento di funzioni amministrative dello Stato alle Regioni a statuto ordinario e il riordinamento dei Ministeri; nella sesta: quella sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato; nella ottava: quella sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali, ai fini della programmazione) conferendole una dimensione e una ampiezza inusitate, consiste nella quantità e nel tipo dei soggetti interpellati.

Facendo, infatti, uso della disposizione contenuta nel quinto comma del citato articolo 48 del regolamento del Senato, che consente alle Commissioni di chiamare ad intervenire alla indagine, oltre ai Ministri competenti, ai funzionari ministeriali e agli amministratori di enti pubblici, anche i rappresentanti di enti territoriali, di organismi privati, e di enti di categoria, la Commissione ha diramato l'anzidetto « questionario » a numerosi destinatari appartenenti ai seguenti comparti:

enti pubblici territoriali e relative associazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regioni e Province autonome: Consigli e Giunte</li> <li>Comuni (capoluoghi di provincia, Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti ed altri con popolazione inferiore)</li> <li>Associazioni di enti locali (comprese le articolazioni regionali)</li> </ul>
economia e lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>CNEL</li> <li>Organizzazioni sindacali</li> <li>Istituzioni creditizie (Banca d'Italia, ABI, Cassa depositi e prestiti)</li> <li>Associazioni di categoria appartenenti ai settori primario, secondario e terziario</li> <li>Associazioni cooperative</li> <li>Enti pubblici economici</li> </ul>

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

cultura ed informazione	}	Istituti di studio e di ricerca (Censis, CNR-ISR, CRS, Formez, ISAP, ISFOL, ISPE)
		Studiosi e docenti universitari
		RAI (comprese le sedi regionali) e la Federazione nazionale della stampa italiana
partiti politici:		Segreterie nazionali e regionali

I documenti di risposta pervenuti, in base al numero di protocollo, sono complessivamente 316.

In riferimento a tali risultanze non è forse inutile rilevare che le percentuali più elevate si sono registrate nel settore dell'economia e del lavoro ed in quello degli enti pubblici territoriali. A quest'ultimo riguardo, conviene precisare i dati analitici riguardanti le Regioni e le Province autonome.

Tra queste hanno risposto:

Basilicata	Consiglio e Giunta
Emilia-Romagna	Consiglio e Giunta
Friuli-Venezia Giulia	Giunta
Lombardia	Consiglio e Giunta
Marche	Consiglio e Giunta
Piemonte	Consiglio
Sardegna	Consiglio
Sicilia	Assemblea
Toscana	Consiglio e Giunta
Trentino-Alto Adige	Giunta
Umbria	Giunta
Valle d'Aosta	Consiglio e Giunta
Veneto	Consiglio e Giunta
Trento	Consiglio provinciale

\* \* \*

L'analisi delle risposte pervenute è stata affidata ad un ristretto gruppo di lavoro, composto di consulenti qualificati. Tale attività, che ha avuto inizio nel mese di agosto e si è conclusa nel mese di dicembre 1984, si è svolta sotto il coordinamento e la responsabilità, anche ai fini esterni, del Consigliere parlamentare preposto all'ufficio di

segreteria della Commissione per le questioni regionali.

I criteri seguiti nell'analisi sono stati di lettura molto rigorosa, in modo da lasciare emergere direttamente, per quanto più possibile, i contenuti delle risposte.

In primo luogo, si è ripresa la partizione secondo la quale è stato articolato il que-

stionario: sicchè i vari temi sono stati trattati nello stesso ordine, rispettando tendenzialmente anche la collocazione che i soggetti interpellati hanno inteso dare agli argomenti forniti in risposta.

In secondo luogo, attesa la particolare pregnanza dei temi indicati, è parso necessario tentare una ulteriore ripartizione di essi, in modo da dare adeguata sistemazione alle varie osservazioni e ai numerosi elementi e fattori che le risposte hanno mostrato di contenere. I « sottotemi », quindi, finiscono col riflettere il tenore dei dati pervenuti. Anzi, proprio al fine di offrire una rappresentazione quanto più possibile fedele del « contenuto », i sottotemi sono stati modellati sulle risposte stesse, secondo criteri di aggregazione istituzionali ed economici.

L'ossatura, poi, che ne risulta — proprio in quanto dipende direttamente dalle caratteristiche intrinseche delle risposte — dà conto solo degli argomenti in esse trattati: essa, pertanto, non costituisce un elenco esaustivo delle problematiche inerenti ai vari temi e non può avere alcuna pretesa di completezza.

Le anzidette precisazioni valgono a spiegare anche i motivi per cui non sempre è rinvenibile una articolazione unica, comune alle analisi di tutti i quesiti proposti.

Del resto, il fatto che talvolta non si sia potuto definire, in sede preventiva, un uniforme e puntuale schema di lettura (rimandando il suo aggiustamento al momento del-

l'esame di ciascuna risposta) può ricollegarsi non solo all'atteggiamento assunto dai soggetti interpellati, ma anche alla stessa particolare strutturazione del questionario. La circostanza di aver adottato un questionario di tipo aperto, infatti, consente ai destinatari una « libertà » maggiore. Tale caratteristica, inoltre, aiuta anche a comprendere perchè non risulti particolarmente agevole l'elaborazione dei dati in forma sintetica o, addirittura, rigorosamente statistica.

Nella trattazione dei singoli punti, si è fatto spesso riferimento diretto alle espressioni ed alle argomentazioni testuali che compaiono nelle risposte. Tali citazioni intendono favorire una visione più immediata e diretta del vasto materiale documentale disponibile. Tuttavia, il preminente carattere strumentale dell'indagine, da un lato, e l'impossibilità di riportare puntualmente ogni singola risposta pervenuta (anche in considerazione dell'esigenza di eliminare il rischio, certo e ricorrente, di ripetizioni), dall'altro, hanno reso opportuno citare anche l'indicazione delle fonti di provenienza solo in riferimento ad alcuni specifici temi analizzati, così come risulta dalla lettura del documento. Ciò non implica in alcun modo, però, una graduazione nell'apprezzamento dei contributi pervenuti: tutti meritevoli, anzi, di menzione specifica per l'interesse che li caratterizza.

#### Analisi del quesito n. 1

*Ruolo effettivo che le Regioni sono riuscite e riescono a svolgere in riferimento alle attività e alle iniziative che hanno maggiormente e significativamente caratterizzato la loro esperienza. Innovazioni ipotizzabili al fine di svilupparlo nel modo migliore.*

##### 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE.

Il quesito richiede esplicitamente valutazioni sul ruolo delle Regioni.

Pertanto induce a compiere, seppure per grandi linee, una sorta di bilancio della presenza di tali nuovi enti politici nel nostro ordinamento, delle realizzazioni da essi com-

piute, delle attività in ordine alle quali si sono maggiormente caratterizzati.

Un panorama vasto, quindi, che — seppure per rapidi cenni — tenderebbe ad abbracciare una molteplicità di interventi regionali e ad interpretarli in chiave di redditività istituzionale. E, di conseguenza, a definire lo stato di avanzamento attuale nella

costruzione dello Stato regionale (o dello Stato delle autonomie) e a meglio comprendere il significato stesso del nostro regionalismo.

Ai fini di questa impegnativa valutazione, alcuni dei soggetti interpellati hanno fornito risposte poco « centrate » e significative. Altri, però, (e sono la parte maggiore) hanno colto il senso del quesito e hanno risposto in modo più esauriente; talvolta, anzi, hanno espresso giudizi in forma articolata e complessa.

A questa diversa graduazione della pertinenza e dei contenuti stessi delle risposte si aggiunga che molti soggetti destinatari dell'indagine hanno ritenuto di formulare le loro valutazioni in forma di « risposta unificata » sull'intero arco dei temi specificati nel questionario, senza rispettare e seguire nell'ordine i vari quesiti, oppure, per altro verso, di affrontare il punto n. 1), sul ruolo delle Regioni, attraverso « risposte intruse » nel contesto di altri temi e all'interno di altri punti.

Il quesito stesso, del resto, posto per primo e così ampio, inserito per di più — al pari degli altri — in un questionario « aperto », induceva ad affrontare il punto con una certa libertà. E ciò è certamente valso a non limitare e vincolare i soggetti interpellati: le loro risposte, pertanto, — sia quelle più lunghe e complesse, sia quelle meno approfondite e attente, sia, ancora, quelle più evasive e povere — riflettono l'orientamento, l'« animus », la disponibilità di chi le ha compilate, senza (almeno così deve presumersi) condizionamento alcuno, salvo quanto eventualmente attenga (ma è problema diverso) al « foro interno » di ciascun soggetto.

D'altro canto, però, tutto ciò — proprio perchè conforma il tenore stesso delle risposte — ha comportato innegabili e comprensibili difficoltà di lettura. In particolare, non ha certo agevolato una rappresentazione riassuntiva dei dati pervenuti.

Proprio per questi motivi si è ritenuto opportuno e utile riorganizzare l'universo delle risposte, spesso particolarmente frammentato e complesso, attorno ad alcuni sotto-

temi. Essi evidentemente — ed è bene precisarlo — sono stati in qualche modo (anche implicitamente o indirettamente, e con varia accentuazione) sottolineati dagli stessi soggetti interpellati, i quali li hanno ritenuti riferibili al tema principale (il ruolo delle Regioni), su cui il primo quesito invitava a riflettere.

Al riguardo, quindi, la metodologia adottata non ha inteso operare alcuna alterazione del materiale da esaminare. Piuttosto si è ritenuto di predisporre uno schema sufficientemente articolato, tale da consentire al lettore un orientamento più immediato e facile all'interno di una tematica che risulta trattata ed evidenziata in modo vario e, certo, non sistematico. E, a tale scopo, si è lasciato emergere tale schema, per così dire, « dal basso », senza forzature e chiavi interpretative precostituite.

Su questa griglia, poi, sono state ridistribuite le risposte.

Questo metodo — proprio nella misura in cui costituisce uno spaccato dei dati disponibili — non può, per altro verso, pretendere di rappresentare necessariamente tutti (ed in modo esauriente) i punti problematici e gli aspetti che pure sarebbero riconducibili al tema in oggetto.

Del resto, alcuni dei profili, qui assenti, compaiono sotto altri punti del questionario.

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE.

I sottotemi che sono stati posti in particolare evidenza nelle risposte sono i seguenti:

- 2.1 Sistema costituzionale;
- 2.2. Perché le Regioni;
- 2.3 Esperienze: Programmazione e indirizzo;
- 2.4 Esperienze: Capacità di governo ed organizzazione amministrativa;
- 2.5 Condizionamenti esterni;
- 2.6. Innovazioni e proposte.

## 2.1 Sistema costituzionale

Molti dei soggetti interpellati non mancano di sottolineare il fatto che la Costituzione repubblicana caratterizza lo Stato in senso regionale.

Questo dato — peraltro di tutta evidenza ed acquisito ormai largamente alla cultura della nostra società — è tuttavia opportunamente richiamato non solo per la sua intrinseca rilevanza, ma anche come premessa necessaria ad una più precisa comprensione ed individuazione della presenza della Regione nell'attuale realtà istituzionale.

Pertanto, pur nella varietà delle formulazioni e delle accentuazioni, molti sembrano tenere nel dovuto conto quanto (con le sue luci e le sue ombre) la carta fondamentale prevede.

Così alcuni ricordano come « il sistema regionale sia certamente il dato costituzionale che maggiormente caratterizza » l'ordinamento della Repubblica (Unioncamere).

Il nostro è, infatti, « l'unico ordinamento con un regionalismo generalizzato su un vero piano di autonomia "politica": in quanto « Stato totalmente regionalizzato » esso rappresenta « un unicum nell'attuale contesto europeo » (N. Sandulli).

Ciò, tra l'altro, aiuta a comprendere i motivi per cui « i problemi riguardanti il nostro regionalismo sono in qualche modo peculiari » (*idem*).

Peraltro vi è anche chi, in termini più critici, ritiene che « la prima osservazione sul bilancio dell'esperienza regionale italiana, all'approssimarsi della conclusione della terza legislatura regionale, è che l'impianto delle Regioni nella nostra Costituzione scritta mostra tutti i suoi anni e dà anzi ragione a chi, fin dai tempi della Costituente, sosteneva che nasceva vecchio » (AICCE). « Il nostro è un cosiddetto Stato regionale, intermedio fra il federale e l'unitario: ma più concretamente le nostre Regioni sono disegnate piuttosto per una società ancora largamente e prevalentemente agricola, prescindono dall'ipotesi di una programmazione economica, non prevedono una problematica sovranazionale (comunitaria, europea) » (*idem*).

E ciò anche se, alla Costituente, alcuni « si batterono perchè fosse conferita alle Regioni » competenza in settori particolarmente qualificanti, come ad esempio « la politica industriale », « per fare dei nuovi Enti un "livello globale del programma" », secondo « l'esigenza di un progresso simultaneo e correlato di programmazione economica e di pianificazione del territorio » (*idem*).

Viceversa, « espressione del modo poco antiveggente di concepire le Regioni è l'art. 117 della Costituzione » ed « il coordinamento tra Stato (nazionale) e Regioni » che « si è dimostrato difettoso » (*idem*).

Su un piano più generale, la grande maggioranza dei soggetti destinatari dell'indagine sottolinea come il sistema autonomistico delineato dalla Costituzione attenda ancora di essere attuato e completato in molti punti qualificanti.

« Oggi il tema delle riforme istituzionali è all'attenzione delle forze politiche, mentre pare relegato in secondo piano il problema del completamento della riforma regionale » (Regione Veneto, Consiglio).

Eppure — viene osservato con specifico riferimento a questa indagine conoscitiva — « a seconda di come si concepiscano e si intendano atteggiare in pratica i rapporti Stato-Regioni, e quindi a seconda del significato che si intende dare all'autonomia regionale — tratteggiata ma non compiutamente definita dalla Costituzione — prenderanno coloritura e caratteristiche differenti i rapporti tra Regione ed Enti territoriali subregionali, tra Regione e CEE, tra Regione e Parlamento, tra Regione e Governo » (Regione Lombardia, Consiglio).

## 2.2 Perché le Regioni

Una quota significativa dei soggetti destinatari del questionario sembra quasi trarre spunto dal tenore del quesito per interrogarsi e, insieme, tentare una spiegazione, in termini politico-istituzionali, del « perchè » delle Regioni, della « ratio » e le motivazioni sottostanti al loro avvento.

E ciò, talvolta, come esigenza preliminare alla trattazione del « come » la Regione ha effettivamente operato.



Uno dei motivi più frequentemente ricorrenti è che il nuovo Ente doveva « costituire uno strumento per avvicinare il popolo all'apparato autoritativo e viceversa » (N. Sandulli).

In termini meno sintetici, « la legittimazione sostanziale della esistenza delle Regioni è poggiata sulla volontà di dar vita ad un processo di democratizzazione dello Stato, mediante la sua articolazione in diversi livelli istituzionali (centri di produzione normativa ed amministrativa) che meglio potessero soddisfare le esigenze locali, nonché una azione più rapida ed efficiente dei pubblici poteri che stimolasse la partecipazione dei cittadini ed aprisse spazi di democrazia più ampi nel funzionamento delle istituzioni » (UPI).

Sulla riforma regionale vi è, altresì, chi propone una lettura maggiormente caratterizzata:

« Come è noto, non si trattò di una manovra di piccolo cabotaggio amministrativo. Con le Regioni si dava vita a una modalità di ripartizione del potere politico, nell'ambito della Repubblica, senza precedenti nella storia dell'Italia unita. Venivano così a maturazione le rivendicazioni autonomistiche cresciute nel corso degli anni Settanta e delle quali è opportuno ricordare gli essenziali contenuti:

a) costruire soggetti e strumenti che intervenissero sulla qualità dello sviluppo e, quindi, sulla domanda di "programmazione" che si esprimeva nel Paese e fra le forze politiche;

b) operare sulle grandi distorsioni avvenute nei decenni precedenti nel territorio;

c) dare una risposta moderna alle richieste di servizi sociali rispondenti a nuovi bisogni;

d) ricercare momenti e sedi decentrate che meglio corrispondessero alla diffusa domanda di partecipazione dal basso » (CRS).

Una molteplicità di componenti e di finalità, dunque, che non possono dirsi ancora esaurite e raggiunte: nessuno dei soggetti interpellati, infatti, ritiene che siano venute meno nella loro ragion d'essere. Tanto che « se osserviamo una ad una queste diffe-

renti "matrici" della spinta regionalista che portò nel '70 all'avvento delle Regioni, siamo portati a riconoscerne per un verso l'intrinseca validità (in un disegno di democrazia compiuta), per l'altro l'impressionante attualità che induce ad approfondire, oggi, significato e connotazione » (*idem*).

E infatti la maggior parte delle risposte che mostrano di affrontare il quesito anche da questa particolare angolazione lascia trasparire una vasta convergenza nel ritenere queste le motivazioni prevalenti nella nostra esperienza di regionalismo.

All'interno di esse, poi, è il binomio partecipazione-programmazione ad essere maggiormente evocato.

### 2.3 Esperienze: Programmazione e indirizzo

Mentre il tema della partecipazione trova naturale collocazione in una parte diversa e specifica del questionario (cf. tema n. 3), le problematiche relative alla programmazione — quale funzione che, più di altre, dovrebbe giustificare la presenza delle Regioni e caratterizzarne il ruolo — non trovano un quesito ad esse espressamente dedicato.

Piuttosto, esse mostrano di attraversare orizzontalmente le partizioni ed i temi evidenziati dal questionario e, pertanto, compaiono in una certa misura anche all'interno del quesito n. 1).

Così la programmazione, già annoverata tra gli obiettivi essenziali del nostro regionalismo, è richiamata ancora sul versante delle valutazioni in ordine al concreto impatto delle Regioni nella realtà socio-economica ed istituzionale.

Ne risulta un largo ventaglio di giudizi, di osservazioni, di affermazioni, provenienti da quasi tutte le categorie ed i tipi di soggetti interpellati, Regioni incluse.

« Per quanto attiene al ruolo ribadito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 che le Regioni erano chiamate a svolgere e che vedeva nelle Regioni stesse il punto centrale di una programmazione delle attività economiche, sociali, di riassetto dei territori regionali, si può rilevare come tale ruolo non sia stato esercitato pienamente, anche se su questo aspetto si assiste ad una

differenziazione tra le diverse Regioni » (Formez).

E non manca chi sottolinei in modo particolare questo ultimo aspetto, ritenendo la « realtà fortemente differenziata: ogni tipo di generalizzazione non è corretto ». E, più esplicitamente, precisi che « non intende associarsi all'attacco che si leva da più parti contro le Regioni, presentandole come le principali responsabili di lentezze nella spesa pubblica e nella concretizzazione di una politica di programmazione » (Confcoltivatori nazionale).

Peraltro, è opinione dominante ritenere « necessario sottoporre ad attenta verifica il ruolo delle Regioni come Enti di programmazione, che è stato un altro dei capisaldi del dibattito politico-culturale del regionalismo » (Regione Piemonte, Consiglio).

È bensì vero che « uno degli elementi positivi messi in evidenza a proposito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 è stato quello relativo alla valorizzazione della programmazione come strumento ordinario del rapporto tra lo Stato e le Regioni » (*idem*).

Ma « in realtà appare evidente oggi che il concetto e gli strumenti della programmazione sono entrati in profonda crisi, sia a livello nazionale che a livello regionale. Va sottolineata l'assenza di un quadro di riferimento programmatico a livello statale, al cui interno si possa collocare un rapporto non episodico e settoriale tra Stato e Regioni », « nonchè la stessa tendenza della legislazione statale di settore a stabilire rapporti diretti (sia di tipo amministrativo che finanziario) con i Comuni e con altri soggetti, saltando il livello programmatico regionale (un tipico esempio è costituito dalla più recente legislazione in materia di edilizia residenziale) » (*idem*).

Viene fatto osservare che « d'altra parte, a questa impostazione caotica della programmazione nazionale diretta verso il livello regionale e locale, non fa riscontro alcun interesse rispetto ai progetti, per così dire in ascesa, che presentano Regioni ed Enti locali. I programmi regionali di sviluppo, i bilanci pluriennali, i progetti integrati, laddove siano stati presentati, non trovano inter-

locutori a livello centrale » (Regione Emilia-Romagna, Giunta).

E « laddove le politiche locali abbiano dato corpo a uno sforzo di progettazione e di rinnovamento, si registra perciò una sorta di cesura, data l'impossibilità di un valido collegamento col livello centrale, essendosi ben lontani da una svolta nella politica nazionale a cui quello sforzo possa collegarsi » (*idem*).

Di modo che, con riferimento sia alla programmazione, sia, più in generale, alla complessiva collocazione costituzionale dell'Ente, vi è chi conclude che « il peso delle Regioni è ininfluenza nella formazione delle grandi scelte nazionali » (Regione Marche, Consiglio).

D'altra parte « va altresì sottolineato che anche a livello regionale la politica di programmazione si è molte volte tradotta più in esercitazioni che non in effettivo strumento di orientamento dell'attività dell'Ente » (Regione Piemonte, Consiglio).

Il dato ricorrente sembra essere effettivamente « la scarsa capacità di darsi obiettivi e di confrontarsi con gli indirizzi nazionali » (Prov. Ascoli Piceno).

L'Istituto regionale, semmai, « si è atteggiato più a livello di potere acquisito che di indirizzo promozionale » (Unioncamere).

« Il risultato è stato che spesso con le leggi regionali ci si è limitati a rifinanziare interventi prima coperti da vecchie leggi statali, senza alcuna valorizzazione di forze produttive, culture ed energie locali. Quest'ultimo fenomeno si è registrato con particolare evidenza laddove debole è stata la spinta della società civile, ovvero poco autonomo ed integrato è il tessuto economico-produttivo » (CRS).

Sul piano dei poteri regionali di indirizzo « sono senz'altro mancate le capacità di incidere realmente »: « anche quelle Regioni che hanno formalmente adottato strumenti di programmazione ne hanno sovente dato un'attuazione riduttiva e settoriale » (UPI).

In particolare, nei confronti di alcune Regioni, vengono lamentate « carenze e ritardi nell'approvazione dei piani regionali di sviluppo » (Prov. Bari, Prov. Catania).

E anche ove questi documenti vengano adottati, il rischio è che permanga « l'incapacità di trasformare atti programmatori in fatti concreti e con la rapidità dovuta » (UIL Puglia).

Altrove, invece, anche se « solo di recente, si è assistito ad un'attività che pare ispirata ad una logica programmatrice » (Prov. Bari).

In alcuni casi « non si può dire infatti che l'Ente regione non abbia sviluppato attività ed iniziative atte a favorire lo sviluppo del territorio regionale. Ma d'altro canto non si può sottacere che la farraginosità burocratica, la mentalità e la vocazione clientelare delle forze politiche, hanno dato vita per lo più a provvedimenti assistenziali "a pioggia" piuttosto che a provvedimenti inseriti in un'ottica programmatrice e di sviluppo armonico del territorio » (UIL Puglia).

Pertanto, « trovano giustificazione i rilievi critici mossi ad alcune Regioni, soprattutto ma non solo quelle meridionali, che eludono le leggi di programmazione perpetuando vecchi indirizzi dispersivi e clientelari dell'intervento pubblico in agricoltura, come in altri settori. Per contro, altre Regioni hanno dimostrato e dimostrano sensibilità e volontà di impegnarsi sul terreno nuovo della programmazione » (Confcoltivatori nazionale).

Infatti la Regione resta « la sede più idonea per realizzare un adeguato governo dell'economia locale e del territorio ». Anzi, « da essa può derivare un contributo anche alla programmazione nazionale » (*idem*).

Allo stato attuale, però, pressochè tutti i soggetti interpellati lasciano chiaramente trasparire una profonda delusione per il mancato ruolo programmatrice regionale. Perciò può dirsi quasi unanime (pur nella varietà di accentuazione e di approfondimento) un forte atteggiamento critico al riguardo.

#### 2.4 Esperienze: Capacità di governo ed organizzazione amministrativa

Anche quando le risposte pervenute passano a valutare il ruolo e l'esperienza regionale sul piano della capacità di governo e dell'organizzazione amministrativa, gli accenti critici restano prevalenti.

La realtà mostra, infatti, una « permanente discrepanza tra progettualità e amministrazione » (CGIL Emilia-Romagna).

« Rispetto alla grande spinta al decentramento politico ed amministrativo, di cui le Regioni erano insieme perno e motore propulsore, è innegabile che le aspettative siano state deluse », per cui « vi è chi non esita a sostenere che sotto questo profilo le Regioni abbiano fallito il loro ruolo » (UPI).

« La realtà si presenta non coerente con il disegno originario » (Formez). Si è avuta, infatti, una « contrazione dell'autonomia regionale, rispetto al modello legale » (A. Baldassare).

Pertanto — anche se sembra doveroso tener conto sia della « limitata esperienza nel tempo » della regionalizzazione, sia della « disomogeneità dei modelli regionali » — sono molti a lamentare lo « scarso utilizzo dello strumento della delega di funzioni agli Enti locali »; « i tentativi di contorta sperimentazione sul terreno istituzionale, al fine di costituire organismi regionali in qualche modo concorrenti con i livelli rappresentativi »; « l'uso di rilevanti masse finanziarie a fini sovente marginali, con un attenuato impegno verso obiettivi di ordine strutturale » (UPI).

« Nel complesso la Regione si è caratterizzata come ente erogatore di risorse e soprattutto come organismo consolidato di gestione diretta di attività e servizi, con un proprio apparato amministrativo "pesante" » (Formez), « privilegiando il rapporto diretto con gli utenti piuttosto che la creazione di un sistema articolato Regione-Enti locali minori-cittadini » (PLI nazionale).

Ciò anche perchè, a giudizio di molti, il trasferimento di funzioni dallo Stato è stato visto da parte regionale in termini piuttosto quantitativi (in vista del « consolidamento del proprio spazio di potere ») che non qualitativi (in relazione allo svolgimento di esse, secondo le proprie capacità amministrative).

Anche se vi è chi nota come, in questo trasferimento di poteri dal centro, le Regioni abbiano inciso a loro volta, ponendo in essere « uno degli aspetti salienti dell'esperienza regionale: la trasformazione di funzioni, che nell'ambito dell'organizzazione statale avevano caratteristiche amministrative,

in funzioni politiche; cioè funzioni da gestirsi nel bene e nel male secondo criteri politici » (A. Bardusco). E chi, analogamente, sottolinea « l'eccessiva politicizzazione della attività amministrativa, con conseguente immobilismo amministrativo » (Confcommercio Campania).

Ad ogni modo rimane fermo il giudizio largamente prevalente, secondo cui « le Regioni stentano a divenire centro di governo e di legislazione e restano prigioniere del peso dell'attività amministrativa ordinaria » (CGIL Emilia-Romagna).

Il loro ruolo, oggi, sembra simile a quello di « un organismo di decentramento statale, comunque non dotato di poteri sufficienti nè posto nelle condizioni di esercitare le funzioni costituzionalmente previste » (Regione Marche, Consiglio). Talvolta le Regioni paiono « quasi costrette a vivere alla giornata ».

Pertanto il dato istituzionale attuale riflette un'immagine di Regione complessivamente lontana da quella che, in origine, sembrava dovesse realizzarsi.

E ciò non solo per una serie di condizionamenti e problemi "esterni", che avrebbero dovuto essere rimossi e risolti proprio in occasione dell'avvio della regionalizzazione (primi fra tutti quelli relativi agli apparati centrali dello Stato, da una parte, ed ai poteri locali, dall'altra, nonchè ai rapporti finanziari tra i vari livelli di governo). (Cfr. successivo punto 2.5). Viene infatti indicata nelle risposte pervenute, anche una serie di componenti "interne" alle Regioni stesse, che si risolvono (oltre che nella già accennata propensione alla « gestione diretta » e a forme di « neo-centralismo ») anche in moduli organizzativi (sia per gli uffici, sia per lo svolgimento delle funzioni) ritenuti inadeguati.

Così « a molti anni di distanza dalla loro costituzione, le Regioni si trovano ad affrontare ancora notevoli problemi di organizzazione e di assetamento » (Regione Basilicata, Consiglio).

Sono state presto contraddette le « previsioni di una burocrazia snella di alto livello » (PLI nazionale).

In realtà nulla « mai ha impedito o impedisce alle Regioni di dotarsi di un'orga-

nizzazione e di una burocrazia veramente all'altezza di compiti di alta amministrazione e di legislazione.

Il fatto è che costruire una struttura per la programmazione per l'alta amministrazione è obiettivamente assai difficile, e lo è in particolar modo in Italia: come del resto è dimostrato dai risultati non certo felici, o comunque certo non corrispondenti alle attese, conseguiti dallo Stato (riforme della pubblica amministrazione, con particolare riferimento ai Ministeri) e dai grandi enti pubblici di gestione e dagli enti locali territoriali » (Regione Emilia-Romagna, Consiglio).

E del resto la questione troverà soluzione a seconda di come voglia essere inteso il significato costituzionale dell'autonomia regionale. « Anche qui si tratta di vedere se la Regione debba essere intesa come Ente dalla spiccata soggettività o come Ente di carattere prevalentemente amministrativo: nell'un caso, infatti, si tratterà di costruire una burocrazia moderna ed efficiente, tecnicamente ben preparata nei vari settori, idonea ad essere attiva collaboratrice del corpo politico, in un'azione di Governo; nell'altro, basterà un corpo burocratico semplicemente esecutore, non necessariamente propositivo, capace di dare attuazione a disposizioni che vengono dal centro e siano semplicemente filtrate nel capoluogo regionale » (Regione Lombardia, Consiglio).

D'altra parte, solo un marcato decentramento amministrativo verso i livelli di governo locale sembra poter determinare « conseguenze sugli apparati regionali (che dovranno essere largamente ridotti in relazione al decentramento di personale) e sugli stessi organi regionali » (PCI Lombardia).

Attualmente « l'organizzazione amministrativa interna, formatasi nella gran parte con i reiterati trasferimenti di uffici e personale dello Stato e degli enti disciolti, e mai fatta oggetto di una puntuale azione di riforma, appare rigida, tutt'ora inadeguata e insufficiente » (Regione Basilicata, Consiglio). Tra le principali cause, vengono indicate « la spesa vincolata, la contrattazione nazionale molto puntuale e influente sulle materie propriamente organizzative, la riserva di legge regionale in materia » (*idem*).

Anche da ciò verrebbe dunque a dipendere un certo calo nelle capacità regionali di elaborazione e di innovazione, da un lato, e una « singolare uniformità tra Regioni per quanto attiene alla organizzazione e alla legislazione », dall'altro.

A ciò si aggiunga il distorto « uso della legge come atto amministrativo » e « la ministerializzazione delle strutture assessorili » (UPI), con conseguenze sia sul prefigurato ruolo politico-costituzionale delle Regioni, sia sulla loro forma di governo, caratterizzata (negli stessi statuti) dal momento assembleare e dalla natura di « organo esecutivo » della Giunta, con preferenza per la « collegialità » rispetto alla dicasterializzazione.

Infatti « i rapporti tra Consiglio e Giunta sono stati spesso caratterizzati da scarsa limpidezza ». « Al determinarsi di questa situazione sembra abbiano contribuito da un lato tendenze imitative e di adeguamento nei confronti del modello centrale, dall'altro la "mentalità" amministrativa dei consiglieri regionali provenienti dagli Enti locali » (CRS).

Se questo è il quadro riassuntivo al riguardo, può forse essere significativo, da ultimo, porre in evidenza che gli spunti e i rilievi, sin qui riportati, provengono da tutte le categorie di soggetti interpellati; soprattutto molti, e talvolta particolarmente incisivi, sono stati formulati da parte delle Regioni stesse, che, evidentemente, non nascondono le incertezze sul proprio ruolo e prendono ad assumere, anche verso se stesse, criteri valutativi di ordine qualitativo.

### 2.5 Condizionamenti esterni

Naturalmente esiste una larga serie di condizionamenti "esterni", di carattere per così dire ambientale, che incidono sull'operato delle Regioni. Essi sono largamente noti, e gli stessi destinatari del questionario, si richiamano dandoli spesso per acquisiti. Peraltro, non si può non dar conto di questo tipo di considerazioni, anche se talvolta formulate in modo molto riassuntivo. E ciò non solo per mantenere una fedele rappresentazione delle indicazioni che emergono

dall'indagine, ma anche per porre nella giusta evidenza aspetti che non possono certo essere trascurati e, anzi, mostrano di esercitare una influenza spesso determinante.

Molti riferimenti a fattori condizionanti sono presenti puntualmente nelle risposte a quesiti diversi dal primo, relativi a settori e a tematiche specifiche. Di essi, pertanto, si dà conto nelle elaborazioni dei dati relativi a ciascuno dei successivi quesiti. Tuttavia — laddove siano stati posti in diretta relazione con il « ruolo effettivo » delle Regioni o compaiano nell'ambito del 1° punto del questionario — tali fattori vengono ad essere oggetto di trattazione in questa sede.

L'insieme degli elementi condizionanti, in varia forma e misura, il pieno sviluppo dell'autonomia regionale è, comprensibilmente, abbastanza ricco. Esso dovrebbe aiutare a comprendere il motivo per cui « si avverte una progressiva perdita di tono e di respiro del ruolo delle Regioni, mentre si registra, da parte delle Regioni stesse, una fase di regresso dell'iniziativa e dell'inventiva ». E, reciprocamente, protrebbe dare la misura degli ostacoli che gli Enti regionali devono fronteggiare nelle loro molteplici attività, per perseguire politiche innovative, realizzare interventi di rilievo.

Il contesto dal quale provengono i condizionamenti è certo complesso: in esso, però, l'attore principale viene prevalentemente individuato nel potere centrale (sia esso, secondo i casi, il governo o il Parlamento, o talvolta lo stesso sistema politico-partitico), da cui in definitiva risulta dipendente tanta parte del « profilo » regionale e dell'intero quadro autonomistico.

Alcuni intravedono i presupposti del mancato potenziamento delle Regioni non solo in un certo tipo di normativa dei primi anni '70 (la riforma tributaria, che accentrò le risorse quasi per bilanciare il contemporaneo decentramento amministrativo; i primi decreti di trasferimento, che operarono il « ritaglio » delle competenze) ma anche nella successiva legislazione varata col dichiarato proposito di completare i primi trasferimenti secondo criteri organici: la legge 382 del 1975 « sembrò il punto più alto della tensione regionalistica. Si può affermare

invece che con la stessa data è iniziato un periodo di ripensamento sul ruolo effettivo da affidare alla Regione » (Regione Basilicata, Giunta). Questa interpretazione troverebbe conferma, ad esempio, nella normativa (in primo luogo il decreto del Presidente della Repubblica n. 616) che « ha attribuito direttamente ai Comuni funzioni in materie attribuite dalla Costituzione alla competenza legislativa della Regione », o ha rivelato « la volontà politica di escludere le Regioni anche dal circuito finanziario Stato-Enti locali » prevedendo, ad esempio, l'istituzione di un apposito fondo presso il Tesoro ai fini della « assegnazione a Province e Comuni delle somme necessarie per lo svolgimento delle funzioni attribuite » (*idem*).

In generale, viene sottolineato come il quadro in cui la potestà legislativa e ordinamentale delle Regioni si svolge sia ancora caratterizzato da:

« mancanza di un sistema di competenze completo » (Regione Marche, Consiglio).

« assenza di numerose leggi di riforma già previste dal decreto presidenziale n. 616 » (*idem*);

« perdurante carenza di « principi fondamentali » adeguati e chiari, nonché di « leggi cornice » (che, anche ove approvate, « affiancano a normative di dettaglio strumentazioni e procedure di programmazione e di erogazione finanziaria spesso occasionali o contraddittorie ») (Regione Toscana, Giunta);

« mancanza di una « chiara ed esauriente analisi interpretativa della definizione delle materie di competenza regionale e, soprattutto, dei limiti posti alla legislazione regionale (non sempre le "leggi cornice" esauriscono remore ed incertezze, anzi talora le accrescono, ingerendo equivoci e contenziosi) » (Regione Friuli-Venezia Giulia, Giunta);

« incidenza, al contrario, di « una legislazione preesistente non aggiornata all'ordinamento regionale » (Regione Marche Consiglio);

« presenza di una legislazione di settore dettagliata e invasiva della competenza regionale » (*idem*) (« che finisce per non garantire il coordinamento e per ridurre il ruolo legislativo regionale ») (Regione Toscana, Giunta).

Ciò « da un lato, ha fatto mancare stimoli al legislatore regionale, mentre, dall'altro, ha consentito all'attività di controllo sulle leggi regionali spazi assai ampi, facendo prevalere spesso criteri di orientamento ispirati a principi ricavati dalla legislazione meno recente (talora precostituzionale) con il risultato di bloccare e scoraggiare l'innovazione legislativa delle Regioni » (Regione Piemonte, Consiglio).

Vien fatto osservare che ben presto le politiche regionali, anche nelle Regioni più attive, « finiscono per scontrarsi con una molteplicità di fenomeni quali:

la crisi economica (e quindi la caduta della visione di uno sviluppo da riequilibrare);

il venir meno delle politiche nazionali che stimolavano « l'uso razionale delle risorse e l'indirizzo delle politiche settoriali;

il mutamento del clima politico »;

l'esigenza di « superamento del settorialismo e modificazione dell'assetto e dell'organizzazione del governo locale e nazionale », proprio per un « buon uso delle risorse e una efficace azione di indirizzo »;

« la scarsità e spesso l'irrilevanza delle risorse effettivamente disponibili in rapporto a quelle degli enti locali »;

« la sempre maggiore difficoltà anche a svolgere previsioni attendibili in materia di risorse finanziarie »;

« l'assenza o comunque la totale insufficienza di poteri in alcuni settori decisivi per lo sviluppo economico e sociale, quali l'industria, il credito, e così via » (Regione Toscana, Giunta), sebbene « una competenza nelle rispettive realtà economiche » sia stata « di fatto sperimentata in vertenze passate e recenti, che hanno visto le Regioni interlocutrici ricercate e sollecitate dalle forze sociali nel dialogo fra livelli di governo, pubblica amministrazione e istituti di credito » (DC nazionale).

Del resto — viene fatto osservare — « il legislatore nazionale ha dato vita a quasi cento diverse procedure di programmazione nell'ambito delle materie trasferite o delegate alla Regione, creando una congerie di tempi e procedure che non può non para-

lizzare qualsiasi tentativo di riorganizzare le politiche regionali in un quadro coerente, e rendere in definitiva assai difficoltosa la stessa opera di programmazione e progettazione a livello regionale » (Regione Marche, Giunta).

Tanto che vi è chi parla espressamente di « volontà » accentratrice, « soprattutto nel campo della finanza pubblica e del governo dell'economia » (PCI nazionale). La tradizionale « resistenza da parte delle strutture centrali » (UPI) è da molti considerata « in ripresa » ed i « tentativi accentratori, in questo ultimo periodo, sembrano farsi più consistenti ed assidui » (Regione Basilicata, Consiglio).

Da vari punti di vista, viene individuata in ciò una spinta di segno opposto a quanto auspicato da più parti: « l'avvento delle Regioni richiedeva conseguentemente una riforma dello Stato centrale, sia per determinare il pieno dispiegamento delle potenzialità autonomistiche, sia per migliorare l'efficienza complessiva dell'azione pubblica » (CRS). In altri termini « si doveva mettere in causa la struttura del governo per 'ministeri' (come 'somma' incomunicante di apparati amministrativi, costruito non su programmi finalizzati, ma su equilibri e spartizioni partitiche) » (*idem*).

E invece « la realtà è nota. Le riforme hanno soltanto lambito il versante del Governo » (*idem*).

Per cui vi è chi riconosce « l'elemento di continuità tra il 1972 e il 1977 » proprio in questo « versante strutturale », cioè « nella mancata riorganizzazione interna delle competenze dei Ministeri », che « non hanno reagito alla modificazione del quadro istituzionale determinata dall'avvento dei nuovi soggetti istituzionali politicamente autonomi » (IRER). « Ne è risultato confermato e rafforzato un sistema binario di amministrazione operativa (ministeriale e regionale) che ricorda da vicino il tradizionale rapporto tra Stato e amministrazione autarchica locale » (*idem*).

Dunque l'esigenza urgente di una riforma degli apparati centrali (cui deve accompagnarsi, al polo opposto, quella dei poteri lo-

cali; cfr. tema n. 5) raccoglie consensi pressochè unanimi.

Ma anche sul più generale ventaglio dei fattori condizionanti la definizione del ruolo regionale (e sui rimedi ipotizzabili; cfr. successivo punto 2.6) è dato riscontrare una sostanziale convergenza, seppure variamente modulata. E, di conseguenza, altrettanto può dirsi delle indicazioni di prospettiva segnalate: sono molti, infatti, ad auspicare una « ripresa del dibattito » e a sollecitare « scelte » precise e coerenti in ordine alla compiuta realizzazione dello Stato delle autonomie.

E tutto ciò — vale la pena sottolineare — non proviene, come pure sarebbe pensabile, da parte regionale soltanto (anche se, certo, le argomentazioni e i rilievi avanzati dalle Regioni sono particolarmente consistenti e documentati), ma anche da soggetti diversi (appartenenti ai settori della ricerca, dell'economia, della politica, e così via) che, con varia accentuazione ed approfondimento, si mostrano comunque sensibili a questa problematica (nonostante da alcuni di tali settori sia pervenuta una percentuale di risposte relativamente bassa, come nel caso dei partiti politici e delle loro articolazioni territoriali).

Fra questi soggetti figurano anche Province e (seppure con contributi spesso molto sintetici) Comuni, quasi a conferma che un ripensamento coerente dell'intero sistema autonomistico (e del ruolo stesso dello Stato all'interno di esso) sembra corrispondere agli interessi di gran parte degli attori oggi presenti nella scena istituzionale. Anche se tuttora un simile orientamento resta largamente contraddetto dalla prassi.

## 2.6 Innovazioni e proposte.

Per quanto attiene alla parte propositiva delle risposte al questionario, va ricordato che, in molti casi, ai rilievi e alle osservazioni critiche formulate dai soggetti intervenuti (e riportate ai punti precedenti, a proposito di ciascun sottotema) si accompagnava naturalmente, in forma più o meno diretta ed esplicita, una valutazione ed un orien-

tamento nel senso del superamento delle situazioni, dei condizionamenti, degli atteggiamenti contestualmente indicati e criticati.

Di modo che gran parte delle innovazioni e proposte può, in primo luogo, desumersi evidentemente da una lettura « in positivo » di questi fattori negativi, tale cioè da intenderli come distorsioni, ostacoli, difetti da rimuovere. Al riguardo, dunque, non può che operarsi un rinvio alla precedente trattazione per sottotemi.

In secondo luogo, molti suggerimenti e stimoli — pur se idonei, complessivamente, a definire il ruolo della Regione e di svilupparlo — sono stati formulati in relazione a ciascuno degli altri quesiti. Essi, pertanto, possono essere agevolmente ritrovati nelle analisi successive, cui si fa, del pari, rinvio.

Tuttavia alcune proposte, soprattutto quelle di natura più generale, sono state avanzate (o richiamate, o ripetute) all'interno del primo quesito. E vengono qui di seguito riportate schematicamente nelle loro formulazioni originali.

Va osservato peraltro che molte di esse sono contenute in un numero limitato di risposte particolarmente approfondite.

#### A) Sul piano istituzionale.

Poichè « le innovazioni ipotizzabili non possono essere semplici aggiustamenti », occorre attuare « il principio basilare della riforma regionale, quello cioè che vede le Regioni non come corpo aggiunto al tradizionale impianto dello Stato ma come occasione e condizione di mutamento di tutto lo Stato » (PCI nazionale).

« Occorre tornare al disegno costituzionale e dare ad esso attuazione concreta; la definizione del ruolo delle diverse istanze istituzionali contribuirà a raggiungere obiettivi di efficacia nell'azione amministrativa e di efficienza nella gestione delle risorse finanziarie » (Cassa DD.PP.).

Esiste « una prima esigenza di riflessione istituzionale sulla natura dell'esperienza regionale e sulle sue prospettive; è essenziale che a questa riflessione le Regioni si presentino con la consapevolezza di

dover affrontare una revisione del proprio ruolo di amministrazione diretta che si è consolidato (Regione Piemonte, Consiglio).

« Premessa indispensabile è la riforma delle autonomie e nodo centrale di essa è la definizione delle funzioni regionali sia in rapporto all'Amministrazione centrale che agli Enti locali minori » (*idem*).

« La funzione essenziale delle Regioni, per esprimere un proprio ruolo in una prospettiva nazionale, deve essere quella di programmazione e di governo e non di gestione » (Cassa DD.PP.).

« È giunto il momento di compiere una attenta opera di ricognizione e coordinamento dei "principi fondamentali" posti dalle diverse leggi settoriali, per armonizzare le regole specifiche » al « contesto unitario » regionale, e per tornare a formulare principi « non più per singole materie, ma per settori, cioè complessi di materie integrate »; infatti oggi occorre soprattutto « regolare non situazioni o fattispecie, ma il raggiungimento di obiettivi politici della collettività » (Unioncamere nazionale).

« In merito alla legislazione nazionale nei settori di competenza regionale, sembra da accogliere la proposta di indicare espressamente le statuizioni di principio e quelle di dettaglio, le ultime delle quali cadrebbero con l'intervento legislativo regionale » (Regione Marche, Consiglio).

In merito al controllo governativo, è bene introdurre la figura del « rinvio e impugnativa parziale di una legge regionale, in modo da consentire l'operatività delle disposizioni non colpite dalla censura governativa che siano dotate di autonomia » (*idem*).

Procedere alla « elaborazione, da parte di ciascuna Regione, di testi unici che per ciascun settore disciplinino chiaramente l'esercizio delle funzioni ai diversi livelli istituzionali » per mettere ordine in « una miriade farragiosa di provvedimenti legislativi » (Prov. di Varese).

« Rinnovare tutto il sistema legislativo, per realizzare la piena utilizzazione delle competenze statutarie ed il riordino di tutte le disposizioni sin qui accumulate spesso in modo casuale e disorganico » (soprat-



tutto per le Regioni a statuto speciale, che da più lungo tempo esercitano la potestà legislativa) (Regione Sardegna, Consiglio).

Occorre che la Regione possa « esercitare un reale controllo sulle attività degli organi statali, ed in particolare delle Partecipazioni Statali » (*idem*).

« Necessità di un adeguamento della normativa di attuazione, in modo da rilanciare nei dovuti termini la specialità » di Regioni e Province autonome (Prov. autonoma di Trento).

### B) Sul piano finanziario.

« Necessità di una riforma della finanza regionale. Un assetto finanziario adeguato, adatto tra l'altro alle modificazioni economiche che si sono verificate nell'ultimo decennio, è condizione indispensabile di operatività per le Regioni » (Regione Piemonte, Consiglio).

In merito, gli orientamenti di fondo riguardano:

a) « necessità del superamento dell'attuale impostazione dei trasferimenti basati largamente sul vincolo di destinazione, per ritornare ad una impostazione più aderente al dettato costituzionale, che si fondi su una pluralità di finanziamenti, derivati da entrate proprie, partecipazione a tributi erariali e trasferimenti statali »;

b) « in questo contesto, individuazione di una sfera di autonomia impositiva regionale, coordinata con quelle in corso di definizione per gli Enti locali »;

c) « garanzia di un adeguamento annuale delle entrate trasferite dallo Stato (che resteranno la parte di gran lunga prevalente delle risorse a disposizione delle Regioni), ancorandole agli andamenti di grandezze significative dell'evoluzione della situazione economica e finanziaria del Paese »;

d) « introduzione di meccanismi e procedure atti a determinare l'andamento pluriennale della finanza regionale, in modo da rendere concretamente possibile l'attività di programmazione; ampliamento delle

possibilità di ricorso al credito, attraverso l'accesso delle Regioni ai finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti.

Inoltre si propone:

e) « l'unificazione di tutti i fondi stanziati per le attività regionali » (Confcoltivatori);

f) « l'assegnazione dei fondi seguendo finalità di riequilibrio economico e territoriale, sulla base dei programmi regionali autonomamente sanciti dalle Regioni stesse in armonia con gli obiettivi della programmazione nazionale. I soli fondi finalizzati devono restare quelli "aggiuntivi", verso aree e/o Regioni specifiche come, ad esempio, i finanziamenti per lo sviluppo del Mezzogiorno ».

Pertanto, i « trasferimenti dovranno svolgere una fondamentale funzione di riequilibrio delle Regioni meno dotate di risorse proprie ed assicurare *standards* minimi uniformi » (Regione Emilia-Romagna, Giunta).

### C) Sul piano amministrativo.

Necessità di garantire « strumenti istituzionali che diano alla Regione competenze » in materia di programmazione e coordinamento dello sviluppo economico, particolarmente cruciale in quelle aree caratterizzate da processi di trasformazione industriale: « spesso le Regioni hanno mancato il ruolo di mediatori o comunque di intervento su problemi socio-economici particolarmente scottanti perchè non rientranti nelle loro competenze specifiche » (UIL Piemonte).

Adeguamento ad « un futuro di segno molto diverso rispetto alle esperienze condotte in questo ultimo secolo (stazionarietà demografica, riduzione dei posti di lavoro nel settore industriale e progressiva affermazione del settore terziario, con una crescente importanza delle attività connesse con i processi di informatizzazione) ». Deve derivarne « una attenzione particolare a tutti i meccanismi di flessibilità del sistema istituzionale » (IRER).

Riconoscimento dell'importanza degli strumenti contrattuali « per arricchire l'azione

pubblica delle potenzialità esterne offerte dal mercato e per agevolare il suo compito di mediatrice di conflitti», stante la « graduale trasformazione delle istituzioni pubbliche da amministrazioni di imperio ad amministrazioni di mediazione, dove il negoziato con le parti diventa strumento di organizzazione del consenso e di produzione del servizio ». Accelerando, a tal fine, « il processo di adeguamento delle istituzioni al-

la realtà, attraverso la disciplina delle modalità con cui la Pubblica Amministrazione dialoga o opera con le organizzazioni ad essa esterne, piuttosto che internalizzando le strutture » (*idem*).

Urgenza della riforma dei controlli sugli Enti locali. In proposito « gli organi di controllo dovrebbero essere di fatto più autonomi dal potere politico » (Partito radicale, Associazione Flegrea).

## ANALISI DEL TEMA N. 2

*Regioni ed autonomia speciale: le ragioni, il significato, attuale ed in prospettiva, della « specialità ».*

### 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE

Il tema si è presentato con forti caratteri specifici e questo è uno dei motivi della esiguità dei giudizi.

Molti infatti non hanno risposto alla domanda dichiarando o di non essere competenti o di non essere interessati.

Le risposte al tema sono venute, così, specialmente dai soggetti realmente coinvolti dal problema della « specialità » regionale: le stesse Regioni a statuto speciale, i Comuni e le Province, le associazioni di categoria a dimensione regionale speciale (Coldiretti, Associazioni artigiane, RAI, sede regionale Friuli-Venezia Giulia, IACP Friuli-Venezia Giulia, Associazioni industriali).

Tre posizioni sembrano contrapporsi:

la *prima*, che in sostanza ragiona sull'affievolimento, sull'offuscamento, sull'appiattimento della specialità di cui si sostiene, tuttavia, tutta la validità, e che ha origini storiche, etniche, linguistiche, frontaliere.

Ragioni tuttora presenti ed anche dirompenti e che richiedono la massima attenzione.

La motivazione di fondo di questo affievolimento risiede nel fatto che la regionalizzazione dello Stato ha ridotto di molto,

agli occhi dei partiti e dell'opinione pubblica, l'attenzione al fenomeno.

Le Regioni a statuto ordinario, in altri termini, hanno occupato uno spazio ampio che ha ricacciato in periferia le istanze delle Regioni a statuto speciale.

A ciò va aggiunto che il fronte della specialità non si è mostrato mai unitario né prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale, né ora: non vi è, cioè, una uniformità della specialità.

Ogni Regione ha, infatti, una sua specialità e una sua specificità.

E questa separatezza si è manifestata ancor più nelle rivendicazioni allo Stato che hanno avuto sempre carattere di individualità e non generalizzato a tutte le Regioni speciali;

la *seconda*, che nega l'attualità della specialità e non solo ne auspica uno smantellamento in presenza della ordinarietà rappresentata dalle restanti Regioni, in un contesto unitario dello Stato, ma ritiene discriminante il permanere di Regioni ad autonomia speciale;

la *terza*, che, pur ammettendo le ragioni storiche della specialità, ne auspica un graduale superamento verso un modello unitario.

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE.

Se andiamo ad analizzare il contenuto delle risposte vi è però una notevole articolazione dei contenuti, riscontrabile specialmente nella posizione di chi sostiene, giustifica e attualizza la specialità.

Tentiamone una sintesi.

La giustificazione più ricorrente del carattere peculiare delle Regioni a statuto speciale deriva da esigenze inerenti alla perifericità di tali enti e alla presenza di comunità alloglotte (F.S. Severi). Ne deriva quindi: *a*) la giustezza di competenze peculiari attribuite per far fronte agli interessi specifici che possono essere eletti sulla base di leggi regionali esclusive; *b*) finanziamenti adeguati e solidarietà della comunità nazionale.

Tuttavia vi è chi ritiene (A. Bardusco) che la specialità non è un valore di per sé oggettivo, ma essa può « rafforzarsi » o « affievolirsi » a seconda delle situazioni regionali.

Vi può essere cioè una specialità positiva od una negativa: ciò dipende dalla considerazione che di essa sarà fatta dalla comunità nazionale e dallo Stato.

La specialità può riguardare, in altri termini, anche le Regioni a statuto ordinario: in questo caso ciò può dipendere dal grado di iniziativa dell'ente regione.

Il paradosso (N. Sandulli) è che in questi anni la specialità delle Regioni a statuto speciale si è trovata in una posizione di minor tutela. Ciò è dipeso dalla marginalità che essa ha assunto nel quadro dei problemi generali della comunità nazionale.

La mancata attuazione degli statuti è indicata, da questo gruppo di risposte, come causa determinante di tale inversione di tendenza negativa della specialità.

Anzi l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario è stata utilizzata per tentare un processo di riduzione e omologazione delle « specialità » aggravato dal carattere frammentario e dai gravi ritardi delle norme di attuazione degli statuti speciali sottratti a qualsiasi valutazione del Parlamento e af-

fidate ad un meccanismo apparentemente paritario tra Regioni e Governo, che ha finito per rivelarsi un forte strumento di condizionamento e di limitazione della autonomia speciale (PCI nazionale).

Ciò ha portato a rimettere in discussione lo stesso principio della specialità.

« Ne è derivato così un dibattito che ha modificato i contenuti tradizionali della specialità legati all'isolamento, al sottosviluppo, alle diversità culturali che mirava ad un marcato carattere di autonomia, e alla autodeterminazione della popolazione ad essere protagonista delle scelte nella propria regione; il salto qualitativo presente in tutta la tematica attuale centro-periferia, è invece legato non più ad una allargamento delle competenze ma ad una rivendicazione che ponga al centro il tema dei poteri » (FORMEZ).

In definitiva è diventato un problema che ricerca le sue ragioni e il suo significato « più sul versante politico che su quello giuridico formale » (*idem*).

Il problema allora è quello di reinterpretare l'autonomia speciale dandole un carattere più incisivo e più determinante verso una partecipazione alle grandi decisioni dello Stato.

Sulla stessa linea si muove chi (Centro di Riforma dello Stato) fa delle Regioni a statuto speciale una molla, un volano, di una crescita generale dell'insieme del sistema ma regionale individuando, quindi, nelle regioni speciali non la coda del movimento autonomistico, ma la testa.

Vi è anche chi (PLI nazionale) pensava che « al momento del completamento dell'ordinamento regionale . . . fosse possibile superare e riassorbire il concetto delle "specialità" di alcune Regioni. Ci accorgiamo ora che esso è da rimeditare ma non può essere superato. Si vede infatti che le condizioni, forse più teoriche che pratiche, di maggiore autonomia non sono servite a superare il senso di stacco, ed anche di ostilità, di realtà periferiche e diverse dal complesso mosaico Italia. Anzi, i focolai di separatismo sono aumentati (si pensi ad esempio al Veneto).

Ciò impone una riflessione approfondita sulla disfunzione dello stato centrale e sugli effetti che essa produce nei sistemi decentrati ».

Anche per la DC nazionale « la specialità tra Regioni è divenuta argomento di rimeditazione: non perchè siano da rimettere in discussione le autonomie differenziate riconosciute con leggi costituzionali... ma per il fatto stesso che ogni Regione esprime ed interpreta sue peculiarità in relazione alle diverse comunità territoriali rappresentate. Per queste ragioni non importa sollevare un contenzioso interno... o promuovere iniziative separate, ma mobilitarsi unitariamente per esempio nella conferenza Stato-Regioni ».

Posizione diversa assumono le Regioni a statuto ordinario rispetto alla « specialità »: critica è quella (Regione Veneto, Giunta) che, « riconoscendo le motivazioni di carattere etnico, storico, culturale, la ritiene meno plausibile se comporta, sul piano economico, e magari in ordine a problemi comuni, trattamenti vistosamente differenziati tra regioni contigue ». Il problema, cita la Regione, si presenta specialmente per le competenze in materia di industria nel confronto con la Regione Friuli-Venezia Giulia. « In questo senso la riconsiderazione "specialità" si pone... in rapporto al fondamentale principio costituzionale della pari dignità sociale e dell'uguaglianza di tutti i cittadini: ciò al fine di garantire che questi non siano diversi in quanto appartenenti a Regioni diverse e così gli interessi dei lavoratori ugualmente coinvolti trovino a livello costituzionale una pari tutela ».

In generale — e in senso più adesivo alla « specialità » — si afferma (Regione Emilia Romagna, Consiglio) che « non aver sufficientemente approfondito il significato della "specialità" appare sempre più un limite che condiziona gravemente la ricerca di una identità definitiva dell'ordinamento regionale ».

Chi sostiene invece la fine della specialità, la giustifica così:

non sembrano più sussistere le condizioni che avevano ispirato la specialità di

alcune regioni (Fiera internazionale di Milano, Confagricoltura);

« le ragioni storiche sono sostanzialmente superate e sono mantenute in essere "sperquazioni" che creano squilibri anche di natura settoriale » (Comune di Rovigo);

« lo statuto speciale non può e non dovrebbe avere ulteriori spazi e, forse, non ha più senso » (Comune di Caorle);

è assolutamente discriminante la persistenza di Regioni ad autonomia speciale (Comune di Roncoferraro).

Va detto, in questo caso, che giudizi così decisi provengono specialmente dagli Enti locali minori.

C'è anche chi afferma — con un elemento di verità — che la « specialità » può ora solo ricondursi ai soli modi di intervento, tipo zone montane, Cassa per il Mezzogiorno ecc. (Comune di Matelica).

Particolare la posizione di chi è a favore del mantenimento della specialità per le sole Regioni confinarie — le cosiddette Regioni ponte — protese ovviamente nei rapporti con i paesi frontalieri, regioni cui necessità una possibilità di movimento e di maggiore legittimazione: anzi vi è chi sostiene che la cooperazione transfrontaliera è il mezzo di rivitalizzazione della specialità (A. Baldassarre).

Più sfumata la posizione di chi (Lega delle Autonomie locali) vede nella specialità degli statuti una sopravvivenza dei tempi in cui le prime cinque Regioni sono state istituite, che non corrisponde più alla realtà di oggi: « o si attua in pieno il dettato costituzionale o altrimenti si rischia di avere una specialità per ogni regione nel senso che ognuna richiederà interventi specifici ».

L'UPI sostiene che vi è un « sostanziale avvicinamento del ruolo dei poteri istituzionali di Regioni ordinarie e speciali tale da generare addirittura l'esigenza di una « rincorsa » delle speciali alle ordinarie e tale comunque da rendere problematica una valida giustificazione delle differenze che continuano a persistere nell'ordinamento tra le due categorie di enti regionali ». Ma ci si spinge ancora più in là nel giudizio proble-

matico, sostenendo che « emerge sempre più evidente la difficoltà di mantenere intatto un sistema regionale " binario ", visto che non solo appaiono largamente superate le situazioni politiche contingenti che avevano determinato nel '46-'47 la scelta dello statuto speciale per talune aree a diverso titolo " calde " (talora con marcate tendenze separatiste), ma anche sul piano delle condizioni economico-sociali sono privi di senso, controproducenti, i trattamenti differenziati previsti tra Regioni contigue, le une beneficiarie di trasferimenti finanziari statali di gran lunga più consistenti rispetto alle altre » (*idem*). La giustificazione della specialità appare valida solo in relazione a situazioni di carattere etnico e linguistico e solo per queste va valutato il trattamento differenziato.

Sul paradosso dello « svantaggio » delle Regioni a statuto speciale, insiste anche chi (Comune di Gorizia) parla di « handicap accentuato dal DPR 616/77... testo sulle attribuzioni delle funzioni alle Regioni più organico e più efficace dei vecchi statuti delle Regioni speciali ».

All'opposto di queste posizioni vi è chi — le associazioni di categoria a livello nazionale — dà giudizi non sulle formule ma nel merito dell'attività svolta dalle Regioni a statuto speciale.

Così si dà un giudizio di notevole dinamicità (Intersind), di efficiente organizzazione dei governi speciali. « Anzi alla prova dei fatti l'atuonomia legislativa ha assunto il valore di " laboratorio sociale " per sperimentazioni utili in campo sociale ». Ad esempio l'esperienza siciliana in tema di mobilità e di interventi sulle aziende in crisi è risultata di indubbio vantaggio per soluzioni che potevano divenire estremamente conflittuali (*idem*).

Non così il giudizio sulla stessa Regione, da parte di chi, parlando di appiattimento della « specialità » (Confindustria), ne indica le cause: « mancata definizione di norme di attuazione dello statuto, ma in buona sostanza è mancata una capacità realizzatrice su temi e problemi di vitale interesse per l'Isola; instabilità politica e scollamento tra classe politica regionale e nazio-

nale; appesantimento e svuotamento di professionalità della burocrazia; inerzia ed inefficienza della Pubblica Amministrazione ad ogni livello; carenza del ruolo di proposta politica; accantonamento degli obiettivi programmatici e di qualificazione della spesa pubblica ai fini dello sviluppo ».

D'altronde (Confederazione Italiana del commercio e turismo) la « specialità » non si rafforza con l'allargamento delle competenze, bensì con la ridefinizione degli strumenti e delle procedure dirette all'attuazione degli obiettivi economici assunti a livello regionale ».

Al graduale superamento della specialità si arriva in vario modo: con un allineamento di questa alla « generalità », con lo sviluppo delle grandi riforme e la modernizzazione del sistema (Unioncamere); « ragionando non tanto sulle motivazioni delle specialità quanto sulla ridefinizione dello Statuto; ovvero vedendo quali deroghe siano compatibili con la specialità e quali siano anacronistiche, ma soprattutto inventando nuove forme di aggregazioni e di raccordi » (A. Baldassarre). Così anche per la Regione Friuli-Venezia Giulia (Giunta) « la specialità non può essere rimessa in discussione. Essa semmai va rivista in chiave di lettura del suo statuto » (analogamente Comune Cagliari e Coldiretti nazionale).

### 3. INNOVAZIONI E PROPOSTE.

Nel passaggio dal ripensamento del ruolo delle regioni « speciali » alle proposte e alle innovazioni vi è — nelle risposte al quesito in oggetto — una caduta evidente di attenzione; cosicché le proposte sono abbastanza generiche. Le riassumiamo:

completare le norme di attuazione;

mantenimento e rafforzamento degli speciali poteri regionali di governo dell'economia (Regione Sardegna, Consiglio).

rivedere la natura della Conferenza Stato-Regioni ove le Regioni a statuto speciale sono considerate, a torto, come categoria omogenea a quella ordinaria; (Regione Sicilia, Assemblea);

valorizzazione dell'istituto della partecipazione della Giunta alle sedute del Consiglio dei Ministri, in casi in cui si discutono problemi concernenti le Regioni a statuto speciale (Regione Friuli Venezia Giulia, Giunta; DC nazionale);

concedere maggiori poteri in materia di istruzione specie per quanto riguarda il bilinguismo (Regione Valle d'Aosta, Giunta); o di mezzi di informazione, ricerca scientifica, patrimonio artistico e archeologico (Regione Sardegna. Consiglio).

### ANALISI DEL TEMA N. 3

*Partecipazione delle espressioni organizzate della società alla vita legislativa e amministrativa regionale. Innovazioni istituzionali, organizzative e procedimenti suscettibili di essere introdotte per favorirla o meglio ordinarla.*

#### 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE

I risultati dell'indagine mostrano che alcuni soggetti hanno svolto il tema all'interno di una risposta di tipo unificato: ciò, naturalmente, ha comportato una disomogenea valutazione dei risultati.

Inoltre, sul totale delle risposte pervenute, si riscontra una notevole differenza nella trattazione: alcuni sono ricorsi ad un sistema estremamente breve e sintetico (piccoli Comuni), altri hanno preferito non rispondere delegando l'organizzazione centrale (Confindustria); alcuni hanno risposto seguendo il questionario con molta attenzione; altri soggetti sono ricorsi al sistema di allegare semplicemente documenti e rapporti elaborati in altra occasione; (CISL Toscana); alcuni soggetti infine hanno provveduto a fornire un prodotto stampato (Reg. Lombardia).

Il livello di approfondimento delle risposte è ovviamente diverso a seconda dei vari soggetti intervenuti: si riscontra una buona sensibilità alla problematica da parte delle Regioni; in generale un livello di approfondimento minore da parte delle Province e dei Comuni; quasi insufficiente da parte delle Associazioni di categoria; mentre di complessa valutazione risulta l'intervento degli Istituti di Ricerca.

In particolare molti Comuni si sono limitati ad una critica dell'esistente, senza proporre modifiche o innovazioni.

Quasi tutti i soggetti intervenuti sul tema della « partecipazione » lamentano carenze nell'attuazione della norma costituzionale e quindi nella elaborazione delle « leggi quadro ».

Le Province e i Comuni risultano portatori di un interesse locale e tipico rispetto ad un tema che si incentra quasi sempre a livello di rapporto Regioni-Stato.

Le Regioni intervenute sul quesito hanno complessivamente fornito una serie di risposte articolate e motivate. Sia le Associazioni di categoria, sia i sindacati hanno trattato esclusivamente il proprio settore, tralasciando i problemi di coordinamento o tematiche generali e nazionali.

#### 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE.

A differenza di quanto potrebbe apparire da un'analisi statistica di tipo quantitativo, la partecipazione delle « espressioni organizzate della Società » alla vita amministrativa e legislativa regionale non risulta essersi finora realizzata ad un livello qualitativo soddisfacente.

Nonostante « l'accresciuta aspirazione alla partecipazione e allo sviluppo democratico da parte di sempre più vaste masse po-

polari e ceti sociali » (PCI nazionale), la partecipazione è stata semplicemente garantita solo formalmente senza reale possibilità di influire sulla decisione o sul provvedimento in discussione.

Infatti le doglianze più ricorrenti attengono alla casualità, saltuarietà e alla « non incidenza operativa » di tale partecipazione: essa non incide quindi sulle scelte programmatiche della Regione, riducendosi ad una « mera formalità di carattere rituale ».

Troppo spesso — si osserva — « le decisioni finali sono politiche e tengono conto di volontà diverse » dal momento che « i politici non intendono o non possono avvalersi di esperienze tecnico-economiche che inequivocabilmente modificano equilibri faticosamente raggiunti ». Talora l'eccesso di politicizzazione giunge a rendere la partecipazione del tutto superflua.

Tuttavia, un bilancio meno negativo emerge con riferimento alle Regioni autonome, dove risultano maggiormente valorizzati e finalizzati ad « ipotesi operative » i suggerimenti, i pareri, le indicazioni delle espressioni organizzate della società.

Non manca chi fa osservare come la partecipazione « indicata con ampiezza di respiro negli statuti quale via metodologica fondamentale, abbia via via trovato una sperimentazione concreta che non ha certo fatto venir meno i collegamenti e le comunicazioni, specie con le forze sociali e le organizzazioni sindacali, ma ne ha insieme evidenziato i limiti: questi appaiono superabili nella misura in cui alle Regioni saranno aperti spazi più larghi per la loro iniziativa legislativa e per un'incidenza maggiore nella determinazione degli investimenti pubblici ». (DC nazionale).

Peraltro, alcune deludenti esperienze portano a concludere che « il bilancio è nel complesso insoddisfacente, per l'effetto di appesantimento in cui il fenomeno partecipativo si è risolto nei confronti del procedimento di approvazione degli atti regionali »: sicchè, in talune Regioni, « questo aspetto della partecipazione si è soprattutto concretato nella presentazione di disegni di legge di iniziativa popolare, di disegni di legge di ini-

ziativa degli enti locali, e nello svolgimento di un referendum consultivo per la modificazione di circoscrizioni comunali, mentre nessuna attuazione ha avuto l'istituto del referendum abrogativo » (Regione Marche, Giunta).

Le risposte al quesito sono, ad ogni modo, suddivisibili per tematiche di settore, avendo la maggior parte dei soggetti intervenuti perseguito una logica di categoria.

### 2.1 In tema di agricoltura e foreste

Prevale l'assoluta insoddisfazione delle Associazioni di categoria le quali lamentano interventi frammentari privi di una visione programmatica e globale del settore, sia a livello regionale, sia a livello di Governo centrale.

Si avverte attesa e preoccupazione, — dati i continui ritardi — per il nuovo Piano agricolo nazionale. In merito, le organizzazioni professionali agricole mirano a partecipare alla fase di elaborazione del documento ed a poter svolgere, in forma obbligatoria, un ruolo consultivo anche nella fase di attuazione in sede regionale.

In tale ottica si auspica che il Ministero dell'agricoltura possa riqualificarsi assumendo un ruolo di indirizzo e di coordinamento degli interventi regionali nel settore.

Si ritiene opportuno, inoltre, un intervento degli organi rappresentativi degli Enti e Associazioni interessati in materia urbanistica, ai fini della pianificazione del territorio: infatti, qui, nella fase di formazione della disciplina, le esigenze del mondo agricolo sono ignorate e non possono trovare accesso alle sedi e ai vari organismi che presiedono alla pianificazione.

Soprattutto, essendo terminata la operatività della cosiddetta legge « Quadrifoglio », si avverte l'esigenza di un nuovo ruolo delle Regioni a livello sia legislativo, sia di programmazione, sul presupposto essenziale di una maggiore autonomia nell'utilizzo delle risorse regionali laddove si è manifestata una « scarsa disponibilità finanziaria dello Stato ».

## 2.2 *In tema di artigianato*

Le categorie interessate richiedono la costituzione di una struttura tale da assumere il carattere di una agenzia o ente di sviluppo per l'artigianato, quale diretta emanazione della Regione. Il nuovo organismo dovrebbe essere gestito in collaborazione con le organizzazioni artigiane al fine di garantire ordine e professionalità alla azione pubblica nel settore artigianato.

## 2.3 *In tema di attività commerciali*

Le Associazioni di categoria (CCIAA) formulano osservazioni e commenti soprattutto relativamente al proprio ruolo istituzionale, in funzione di collegamento tra la sfera di attività pubblica e quella privata.

A livello di partecipazione vengono mosse accentuate critiche alla pressochè generalizzata assenza di consultazione.

Uno degli obiettivi primari, è quello del recupero del ruolo delle Associazioni rappresentative quali punti di incontro e di coordinamento delle attività economiche a livello provinciale anche nei rapporti con l'Ente regione con riferimento a qualsiasi attività economico-impresoriale.

Sia nel campo della partecipazione alla programmazione regionale, sia in quello del coinvolgimento delle Associazioni nel processo di delega a seguito del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, si evidenzia un'assoluta carenza di forme collaborative e una carenza di funzioni adeguate alle Associazioni di categoria stesse.

## 2.4 *In tema di attività commerciali*

D'altro canto, si è rilevata la necessità di maggiori poteri ed attribuzioni alle Regioni al fine di sopperire alla mancanza di piani e programmi regionali per la disciplina e lo sviluppo delle Fiere e dei mercati a livello locale, sebbene taluno osservi che « l'aver affidato la competenza in materia di Fiere alle Regioni comporta proliferazioni di iniziative, contrasti di interessi e sperpero di denaro pubblico ».

## 2.5 *In tema di assistenza agli anziani*

In questa materia, la legge consente ad associazioni e patronati l'esercizio di funzioni di previdenza e assistenza sociale a favore di lavoratori e cittadini. Pertanto si è evidenziata la necessità di una maggiore attivazione degli Istituti di Patronato quale momento di collegamento tra l'amministrazione pubblica e la società nel settore assistenziale.

Severe critiche vengono mosse per la sistematica assenza di consultazione dei Patronati sia per quanto attiene la formulazione dei programmi, sia per quanto concerne il controllo sulla efficienza ed efficacia dei servizi.

In tale problematica si inserisce anche quella avente riguardo all'inserimento e alla partecipazione degli anziani alla vita della comunità.

Tale obiettivo è perseguito da talune Associazioni (ANLA) che propongono la costituzione di una commissione a carattere permanente e consultivo per i problemi della « terza età »: commissione composta da quei cittadini che, per esperienza acquisita e professionalità dimostrata, possano offrire il loro apporto nel settore dei Servizi Sociali.

## 2.6 *Aspettative e proposte*

Viene spesso auspicata da più parti una maggiore organicità nei processi di consultazione e la creazione di Comitati consultivi di tutte le espressioni organizzate portatrici di un interesse socialmente rilevante, al fine di superare le attuali forme di partecipazione che, a detta di molti, sono meramente « rituali » e finiscono col costituire un « momento finale di legittimazione di un processo decisionale già compiuto nei suoi aspetti essenziali », o un semplice « consenso di fronte a scelte già compiute ».

Rafforzare la partecipazione e migliorarne la qualità, in ordine alla formazione degli atti legislativi e amministrativi consente, invece, di attivare un « confronto costruttivo tra le varie forze economiche e sociali »: obiettivo questo da realizzarsi con



« la presenza negli organi delle Amministrazioni Regionali delle componenti organizzate, nel rispetto del principio della maggiore rappresentatività ».

Ciò affinché la partecipazione, così concepita ed attuata:

a) costituisca il « tramite con cui la Regione realizza e raccoglie la sintesi dei bisogni della società »;

b) avvicini « il popolo al Governo nella funzione amministrativa e legislativa »;

c) elimini quei « principi del centralismo autoritario, di gerarchia e segretezza » cui si ispira la attuale amministrazione;

d) « equilibri il rapporto tra Stato e cittadino ».

Il raggiungimento di tali obiettivi — su cui vasto è il consenso — è stato auspicato da altri mediante la costituzione e l'attuazione di:

a) un « organo di consultazione preventiva di ampia rappresentatività sociale », per

evitare che la società sia semplice destinataria delle norme regionali;

b) un « Comitato d'intesa fra Regione ed Enti locali sugli indirizzi della programmazione, sulla idoneità dei relativi strumenti, sullo stato dei rapporti fra gli Enti e che promuova il coordinamento della conoscenza e degli strumenti di verifica »;

c) « conferenze di programmazione », quale strumento di raccordo con le formazioni sociali per un confronto dei rispettivi programmi e verifica dello stato di attuazione degli intervenuti.

Unica voce di verifica nei confronti di questa proposta è quella di chi sostiene, al contrario, l'opportunità di « ridurre e limitare le forme di partecipazione », nella prospettiva di una attività della Regione « limitata a pochi atti di indirizzo e di messa a disposizione degli strumenti, senza pretendere di coinvolgere istituzionalmente la intera realtà sociale » (F.S. Severi).

#### ANALISI DEL TEMA N. 4

*Rapporti tra Regioni e Stato nelle attività interessanti l'ente, l'associazione o l'organismo interpellato. Eventuali innovazioni proponibili.*

##### 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE

L'ampiezza del tema toccato e la stessa formulazione della domanda hanno spinto gli interpellati verso due direzioni fondamentali: la prima riferita alle grandi tematiche di riorganizzazione dei rapporti politici ed amministrativi tra i diversi organi di governo, e la seconda relativa alle specifiche problematiche dei settori in cui operano i soggetti che hanno risposto al questionario.

Nel primo caso le risposte sono state di carattere generale, talvolta sovrapponendosi al quesito relativo ai rapporti tra Parlamento e Regioni, oppure riferendosi alla risposta già data al tema 1.

Nel secondo caso, laddove ci si è riferiti a specifici aspetti, il contributo è apparso

generalmente stimolante, individuando punti nevralgici e strozzature della struttura istituzionale.

Le risposte al quesito, sono state raggruppate in undici tipologie:

1) carenze di coordinamento nelle azioni, nella legislazione e nei provvedimenti finanziari tra i diversi livelli di governo;

2) mancata partecipazione alle scelte nazionali;

3) frammentazione nei rapporti Stato-Regioni;

4) sovrapposizioni e duplicazioni delle competenze;

5) mancata ristrutturazione dei ministeri e degli enti centrali (INPS, ICE);

6) mancanza di un flusso adeguato di informazioni;

7) carenza delle leggi quadro nazionali;

8) necessità di perfezionare il ruolo di istituzioni di raccordo e coordinamento tra i livelli, individuati:

a) nella conferenza permanente Stato-Regioni;

b) nella conferenza dei Presidenti delle Giunte regionali;

c) in altre sedi;

9) mancanza di certezze finanziarie nel medio periodo e necessità di eliminazione dei vincoli di destinazione e/o autonomia impositiva;

10) specifici settori (Credito, Formazione professionale);

11) altro.

La quasi totalità delle risposte (in un solo caso il giudizio è stato dato in termini positivi) ha espresso critiche circa l'attuale rapporto tra Stato e Regioni.

La percentuale più alta di soggetti intervenuti si è concentrata nella individuazione di carenze relative al coordinamento nelle azioni, nella legislazione e nei provvedimenti finanziari tra i vari livelli.

In particolare tale tipologia è la più frequente per le associazioni di categoria a livello centrale e la meno frequente per le stesse associazioni a livello locale.

Aspetto rilevante è considerato sia la mancanza di certezze finanziarie insieme con la necessità di ridurre i vincoli di destinazione delle risorse, sia l'attuazione di una (per lo più parziale) autonomia impositiva. Tale argomento, se risulta particolarmente sentito nel caso dei Comuni ed è presente nel caso di Province, Regioni, sindacati e partiti, associazioni di enti locali ed enti centrali, è del tutto assente nelle rimanenti categorie.

Quanto alla frammentazione dei rapporti tra Stato e Regioni, è fenomeno sottolineato dalle associazioni degli enti locali, dalle as-

sociazioni di categoria centrali e dalle Regioni.

La carenza o insufficienza delle leggi quadro nazionali, è particolarmente sentita dagli altri enti a livello locale, dagli esperti e dagli istituti di ricerca e dalle associazioni di categoria, e, sia pure in misura meno marcata, da Regioni, Province e Comuni.

Citata da un minor numero di soggetti, è la mancata ristrutturazione dei ministeri e degli altri enti centrali, particolarmente avvertita dalle associazioni di categoria a livello locale e dalle Regioni.

Seguono le risposte di carattere meno specifico, che sottolineano la mancata partecipazione alle scelte nazionali e la necessità di un organo di raccordo tra Stato e Regioni, la sovrapposizione di competenze, la mancanza di flussi adeguati di informazioni ed infine alcuni aspetti di tipo settoriale.

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE

L'elemento che emerge con chiarezza è l'insoddisfazione generale, di tutti i soggetti che hanno risposto, nei confronti dell'attuale rapporto tra lo Stato e le istituzioni regionali.

Al di là delle tipologie individuate, ci sembra che gli argomenti possano essere ricondotti a due grandi categorie di modifiche su cui concentrare gli sforzi per un miglioramento della situazione esistente.

Una prima grande categoria fa riferimento alla necessità di ripensare e di strutturare le diverse istituzioni dello Stato come organi di un unico operatore pubblico che devono lavorare in armonia.

In tal senso, accanto a generiche richieste di miglioramento dell'efficienza, vengono sottolineate le incongruenze di un sistema nel quale convivono competenze a diversi livelli destinate ai medesimi campi di attività con inevitabili duplicazioni, o l'attuazione di un decentramento di funzioni senza una adeguata ristrutturazione degli organismi centrali ed in primo luogo dei ministeri.

A questa categoria possono essere riportate le risposte relative alla:

- a) carenza di coordinamento;
- b) frammentazione dei rapporti;
- c) sovrapposizioni e duplicazioni delle competenze;
- d) mancata ristrutturazione dei ministeri e degli enti centrali;
- e) carenza di leggi quadro;
- f) mancanza di certezze finanziarie e di autonomia impositiva.

Mentre la prima categoria ha a che fare in prevalenza con problemi di efficienza, la seconda (che naturalmente non può essere dissociata dalla precedente ed anzi ne costituisce il prius), tende ad evidenziare la necessità di chiarire il ruolo effettivo che le Regioni devono avere in un quadro di rapporti istituzionali ancora piuttosto confuso.

A questa seconda categoria si riconducono le risposte relative a:

- a) mancata partecipazione alle scelte nazionali;
- b) mancanza di un flusso adeguato di informazioni;
- c) necessità di perfezionare il ruolo di istituzioni di raccordo tra Stato e Regioni.

Più in particolare, sul piano economico, si sottolinea la difficoltà per le Regioni di operare secondo criteri di programmazione in un contesto non favorevole caratterizzato da:

1) « la settorialità dei canali attraverso i quali si svolge la massa dei rapporti tra Regioni ed esecutivo centrale ». (Regione Sardegna, Consiglio).

2) « il consolidarsi al centro del modello che privilegia i singoli ministeri a discapito della collegialità del Consiglio dei ministri » (*idem*).

3) « l'affermarsi nelle Regioni di un modello antitetico rispetto a quello previsto dagli statuti basato sulla centralità dei Consigli regionali e sulla collegialità della Giunta, tendente ad una sorta di ministerializzazione degli Assessorati regionali » (*idem*).

4) « la negazione dell'autonomia delle singole Regioni negli organi misti, particolarmente grave in caso di organi con funzioni di amministrazione attiva, per l'applicazione del principio maggioritario che ne regola necessariamente l'attività » (*idem*).

Tutto ciò porta ad un distacco da un modello basato su un rapporto corretto tra leggi quadro e leggi regionali, configurando le Regioni come centri di pressione verso lo Stato.

L'assorbimento delle Regioni in una logica puramente amministrativa snatura il loro ruolo nel sistema delle autonomie. A questo si aggiungono le numerose leggi statali che, nel campo degli interventi per l'economia, hanno determinato un sistema di rapporti Stato-Regioni basato su oltre un centinaio di organi collegiali misti di carattere settoriale.

Le stesse leggi quadro, laddove sono state approvate, presentano numerosi problemi:

« non è stata infatti introdotta un'adeguata strumentazione di rapporti tra leggi cornice e leggi regionali concorrenti, salvo in questi ultimi due o tre anni, nei quali hanno fatto il loro ingresso le leggi quadro, che peraltro, non va qui sottaciuto, hanno immediatamente suscitato preoccupazioni per una certa propensione propria del legislatore ad adottare una regolamentazione dettagliata delle materie. Occorre che il legislatore nazionale « esplori » questo suo ruolo in tutte le sue implicazioni, in un rapporto semmai dialettico con i legislatori regionali ». (Regione Lombardia, Giunta).

« non è stato d'altro lato definito il rapporto gerarchico tra le fonti che intercorre tra le leggi statali e quelle regionali, onde diviene poi difficoltoso sapere se e fino a che punto una legge regionale possa innovare rispetto alla disciplina posta in essere dal Parlamento nazionale » (*idem*).

« le pronunzie della Corte Costituzionale in materia si presentano a doppio taglio: affermare infatti che i principi possano essere espunti dall'ordinamento, significa creare dei termini piuttosto incerti. Soprattutto si manca di chiarezza dal punto di vi-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sta formale e di certezza sotto il profilo degli ambiti riservati alle competenze legislative primaria e secondaria ». (*idem*).

A questo si aggiunge un quadro nazionale che non fornisce una prospettiva di medio lungo periodo all'interno della quale collocare le azioni programmatiche delle regioni.

Se le carenze sin qui delineate toccano gli aspetti « discendenti » del processo attraverso il quale l'operatore pubblico interviene nell'economia, perplessità analoghe vi sono circa la partecipazione al processo decisionale nazionale da parte delle Regioni.

Da un lato si indica la carenza di flussi di informazione (sottolineata anche nella fase di attuazione come uno dei fattori ritardanti dell'azione) e di strumenti di conoscenza tali da rendere le Regioni reali interlocutori delle grandi scelte nazionali (leggi finanziarie, piani di settore...), dall'altro si indica la necessità di organismi di raccordo efficienti una volta constatata (nella totalità dei casi) l'insufficienza dell'attuale ruolo della conferenza Stato-Regioni, della conferenza dei Presidenti e (più raramente) della Commissione Parlamentare per le questioni regionali.

Le difficoltà indotte dalla crisi economica e le necessità di trasformazione dell'apparato produttivo spingono per una più incisiva azione di governo regionale in un'ottica più generale ed indicano aree di priorità:

1) « Per completare ed integrare il processo di decentramento delineato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. In particolare emerge l'esigenza:

che nel quadro delle scelte strategiche di politica industriale e della innovazione tecnologica, di cui viene sollecitato un più incisivo confronto in sede nazionale, sia individuato un ruolo più significativo della Regione;

che nell'ambito della riforma del mercato del lavoro per pervenire ad una politica attiva del lavoro, debba essere previsto un reale decentramento a livello regionale e territoriale;

che, nel quadro della definizione delle scelte del FIO, si definiscano meglio i criteri programmatici, si privilegino i progetti con caratteristiche di tipo territoriale proprio per consentire un governo incisivo dei problemi e delle carenze che si manifestano nelle diverse aree territoriali del Paese.

A questo riguardo, si sottolinea la positività delle esperienze di coordinamento dell'azione delle regioni Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Veneto per gli interventi sul bacino del Po, o, anche, le iniziative tra la Regione Lombardia e Veneto per quanto concerne il Lago di Garda. Si tratta di un'azione che, per il suo carattere interregionale, deve essere assecondata e sostenuta ». (CISL Lombardia).

2) « Per pervenire ad una reale riforma della finanza regionale e locale. Si tratta di attribuire alle regioni e agli enti locali, maggiore autonomia finanziaria passando anche attraverso il riconoscimento dell'autonomia impositiva. Si pone, in questo quadro, l'esigenza di una correzione della legislazione nazionale che vincola, nelle diverse materie i poteri della Regione » (*idem*).

3) « Per pervenire in tempi rapidi alla riforma del sistema delle Autonomie Locali. Ciò costituisce una condizione indispensabile per dare concreta e definitiva attuazione al disegno istituzionale delineato dalla Costituzione e, quindi, rilanciare con esso, il ruolo della Regione che deve essere esclusivamente di legislazione, programmazione e "alta" amministrazione » (*idem*).

A fronte di questi aspetti alcuni interlocutori evidenziano le difficoltà legate alle entrate delle istituzioni regionali.

« Le entrate "liberamente disponibili" e quindi, in quanto tali, sicuramente previste dalla Costituzione, rappresentano al massimo il 20 per cento del bilancio regionale. La quota prevalente, e cioè l'80 per cento, è invece costituita da entrate in gran parte non previste dall'art. 119 (anche se non escluse) e nemmeno previste dalla legge n. 281 del 1970 sulla finanza regionale. Ci si riferisce ai cosiddetti fondi settoriali e cioè a quei finanziamenti assegnati a tutte

le Regioni con specifici vincoli di destinazione e attinenti al finanziamento di interventi compresi nelle materie costituzionalmente garantite alle Regioni e, per la massima parte, a carattere ordinario » (ISR-CNR).

« I settori di intervento regionale nei quali i fondi settoriali hanno una importanza "strategica" — rappresentando la principale, se non sempre l'unica fonte di finanziamento — sono quelli della sanità, dei trasporti, dell'edilizia pubblica, dell'agricoltura, dell'addestramento professionale, della tutela dell'ambiente dall'inquinamento ».

« È necessario parlare di tali entrate in quanto il rapporto tra queste e le entrate "liberamente disponibili" di cui si è detto in precedenza, porta a ritenere che il legislatore ordinario abbia negato alle Regioni l'autonomia finanziaria garantita dalla Costituzione, anche nella forma più contenuta in cui questa può essere intesa: la mera autonomia di spesa.

In effetti, nel caso dei fondi settoriali, la destinazione funzionale e spesso anche quella economica della spesa regionale viene decisa a livello centrale con ben pochi spazi lasciati aperti all'autonomo potere decisionale delle Regioni » (*idem*).

Per quel che riguarda le prospettive di riforma, sia il Governo che le regioni hanno presentato, recentemente, un proprio disegno di legge.

« È interessante osservare che l'obiettivo principale, in entrambi i casi, è quello di rivalutare l'autonomia politica ed amministrativa delle Regioni nella gestione delle risorse che passano attraverso il loro bilancio (il 9 per cento circa del prodotto interno lordo, nel 1983 » (*idem*).

« Per raggiungere questo obiettivo viene proposto, in linea generale ed in forma parzialmente diversa nei due disegni di legge:

di lasciare ai trasferimenti dello Stato il ruolo di componente principale delle entrate;

di ridare autonomia di spesa alle regioni e certezza sulle risorse disponibili, facendo confluire la maggior parte degli attuali fondi settoriali in modo permanente nel fondo comune e rendendo automatico

il meccanismo di determinazione e di ripartizione del fondo stesso;

di rilanciare su basi nuove il coordinamento programmatico tra Stato e regioni e tra regioni ed enti locali.

In una prospettiva di questo tipo tuttavia, diviene di importanza cruciale l'esercizio sistematico di controlli di merito sulla utilizzazione delle risorse. In linea teorica tali controlli possono essere esercitati dall'esterno e cioè dallo Stato sulle regioni, o dall'interno e cioè dalle regioni stesse » (*idem*).

Numerosi soggetti hanno fatto poi riferimento, come indicato nel quesito, a specifiche problematiche di settore mettendo in evidenza rilievi e suggerimenti puntuali.

## 2.1 In tema di cooperazione

Si avverte l'esigenza, anzi la necessità, dell'istituzione dell'Albo Regionale degli Enti Cooperativi, nonché della Commissione Regionale della Cooperazione al fine di sopperire alla disorganicità del rapporto Regione-Cooperazione: rapporto questo che si individua quale « elemento di regolazione dello sviluppo di attività produttive ».

Tale Commissione, individuata quale organo consultivo e propositivo, dovrebbe avere la funzione di « supporto dell'attività decisionale della Regione », individuandone gli obiettivi di legislatura. E ciò per garantire il controllo regionale « sull'accesso e sull'uso degli incentivi alla Cooperazione ».

Al fine di sopperire alla assoluta mancanza di ogni coordinamento tra legislazione statale e regionale in materia di cooperazione, si auspica l'istituzione della cosiddetta Consulta della Cooperazione, quale organo di riferimento e consultivo nella materia.

## 2.2 In materia di sanità

### A) Aspetto istituzionale.

Si avverte l'esigenza di meglio definire la natura giuridica della USL, riconducendola alla responsabilità diretta degli Enti locali o delle Regioni.

È stata segnalata la necessità di affidare agli Enti locali e alle Regioni le funzioni di indirizzo e gestione — attraverso organi manageriali — delle USL e dei presidi sanitari.

Viene inoltre rilevato che sarebbe necessario:

ricondurre nella sede della conferenza permanente Stato-Regioni la trattazione delle questioni di maggior rilievo in materia sanitaria;

conciliare le esigenze generali con quelle particolari delle Regioni a statuto speciale approfondendo le indicazioni che gli Statuti speciali di alcune Regioni hanno in materia sanitaria.

#### B) *Aspetto economico finanziario.*

In proposito si afferma che « la situazione si presenterebbe molto diversa se il legislatore ordinario fosse riuscito a dare concreta attuazione al principio, anch'esso sancito dall'art. 119, del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, dei Comuni e delle Province. »

Va rilevato in proposito che tutte le leggi citate prevedono specifici processi di programmazione concordata tra Stato, Regioni ed Enti locali sia sugli obiettivi da raggiungere nei vari settori, sia sul quantum di risorse necessarie, sia sulla verifica dei risultati raggiunti e quindi sulla correzione delle ipotesi programmatiche iniziali ».

Si auspica inoltre di utilizzare l'aumento delle capacità tributarie ed impositive degli enti locali, ed eventualmente delle Regioni, per sanare le situazioni di disavanzo finanziario delle USL qualora si determinino; trasferire alle Regioni e alle USL quote di F.S.N. e assicurare il massimo coinvolgimento delle forze sindacali e delle categorie interessate al contenimento di tutti i tipi di redditi, richiamando altresì i gruppi sociali al dovere di concorrere al risanamento finanziario del sistema sanitario e di contrastare le aree di « rendita parassitaria ovunque costitutesi ».

Si dovrebbe inoltre promuovere la piena utilizzazione dei fondi comunitari per impieghi sanitari, coordinando più stretta-

mente Stato e Regione, e promuovendo l'attivazione di queste ultime con una più incisiva azione di indirizzo ministeriale.

#### C) *Aspetto contributivo e fiscale.*

Viene espressamente richiesto da alcuni interlocutori di assegnare il potere di imporre prelievi finanziari agli Enti locali e/o alle Regioni al fine di ripianare eventuali disavanzi di USL, dovuti a cattiva gestione, una volta assicurata l'efficienza di finanziamento dei livelli assistenziali obbligatori.

#### D) *Occupazione, mobilità e formazione del personale.*

Nel settore si moltiplicano le richieste di tutelare le esigenze della formazione professionale infermieristica e tecnica nell'ambito della riforma della Scuola Media Superiore e promuovere chiarimenti normativi ed indirizzi di guida circa la distinzione delle competenze ed il coordinamento cooperativo delle istituzioni statali e delle Regioni in materia.

#### 2.3 *In tema di associazioni di categoria.*

Da alcuni si è sottolineata la necessità che il momento tecnico debba precedere il momento di verifica politica al fine di evitare una legislazione poco efficace ed una costante contrapposizione tra lo Stato e la Regione: contrapposizione, in particolare, attenuatasi laddove è stata emanata una legge quadro.

Da qui la maggiore delle censure per la mancanza di leggi quadro o di leggi organiche di settore.

Con la conseguente evidenziazione della inopportunità di una regolamentazione regionale — limitata e localistica (comunque diversificata da regione a regione) —: e ciò a fronte dell'esigenza di superare i confini nazionali e di armonizzarsi in un ambito europeo.

Oltre alla generalizzata lamentela che le Regioni raggiungono intese o accordi prima

di aver sentito le associazioni, si avverte l'esigenza e necessità di una richiesta a livello regionale per la gestione dei finanziamenti destinati a sostenere ed orientare le attività produttive delle imprese, sia per l'attuazione degli indirizzi di politica di lavoro e di formazione professionale.

#### 2.4 *In tema di sport e tempo libero*

Con l'inizio (nel 1973) del nuovo corso nel settore del finanziamento degli impianti sportivi sono state stipulate le apposite convenzioni tra Regioni, Istituto per il Credito Sportivo e il CONI, al fine di sopperire a tutte quelle difficoltà connesse:

al funzionamento dell'Istituto Regionale;

all'insufficiente programmazione regionale;

ai problemi urbanistici;

ai problemi delle spese d'investimento da parte degli Enti Locali, alle mancate riforme delle autonomie locali e della finanza locale.

Viene sottolineata e valorizzata la cosiddetta autonomia dell'Associazione sportiva, considerata la struttura portante dello sport italiano, con evidente funzione sociale non solo a livello agonistico.

In tale prospettiva si evidenzia il ruolo delle Regioni e degli Enti locali territoriali che debbono svolgere nei confronti delle Associazioni sportive un ruolo di servizio e di sostegno senza menomare la libertà associativa per non compromettere l'autonomia di gestione delle stesse.

Particolare rilievo viene attribuito alla normativa del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, considerato il presupposto essenziale per una politica di sviluppo della pratica sportiva.

#### 2.5 *In tema di lavoro e formazione professionale*

La mancanza dell'informazione sul mercato del lavoro, e l'assenza di una politica mirante a favorire l'incontro tra la domanda e offerta di lavoro hanno reso privo di conte-

nuto il passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni in tema di formazione professionale. Questa la maggior critica mossa all'attuazione della legge quadro del 1978 che ha valorizzato la Regione come soggetto di programmazione e del territorio e delle risorse umane in genere.

Vengono evidenziati gli scopi da perseguire per dare concreta attuazione alla normativa a livello Regionale, vale a dire:

integrazione tra sistema scolastico e sistema della formazione professionale;

coinvolgimento delle imprese nella gestione e programmazione delle attività formative;

programmazione al fine di soddisfare i fabbisogni del sistema produttivo, in relazione alla istituzione di corsi professionali finalizzati alle esigenze del mercato del lavoro e non alla « disponibilità di docenze ».

Viene auspicata la costituzione di un « servizio nazionale del lavoro » attraverso l'istituzione delle « Agenzie del lavoro, regionali e sub-regionali » di cui dovrebbero far parte gli « osservatori sul mercato del lavoro ». Tali agenzie « dovrebbero ricevere direttive da Commissioni Regionali (circoscrizionali) per l'Impiego, composte da rappresentanti delle forze sociali e del Governo locali ».

Secondo alcuni gli Osservatori sul Mercato del Lavoro poi, già attivi in alcune regioni del nord, dovrebbero avere ampio accesso « ai dati in possesso dei soggetti rilevatori (essenzialmente ISTAT Ministero del lavoro INPS) » in un quadro di equità di tutela essendo differenti le varie realtà, di casaintegrato, disoccupato speciale, disoccupato ordinari etc.

#### 2.6 *In tema di artigianato*

Sul tema viene evidenziata l'approvazione da parte del Senato della legge quadro essendosi realizzato un corretto riparto di funzioni tra Stato e Regioni, nel rispetto delle istituzioni e delle libertà di impresa, auspicandosi quindi anche l'approvazione da parte della Camera dei deputati.

## ANALISI DEL TEMA N. 5

*Rapporti tra Regioni ed enti o istituzioni locali in riferimento all'espletamento di funzioni o compiti attribuiti o delegati. Eventuali innovazioni suscettibili di essere introdotte per migliorare i rapporti anzidetti: sul piano istituzionale, amministrativo-burocratico, su quello della ripartizione delle funzioni e dei poteri, del riparto e del coordinamento finanziario.*

## 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE

La mancata realizzazione della riforma delle Autonomie locali — come punto essenziale dell'intero processo di regionalizzazione e di decentramento avviato nel '70 — è il filo conduttore che lega le risposte al questionario sul tema dei rapporti tra Regioni ed Enti o istituzioni locali.

Tutte le risposte che trattano questo punto fanno riferimento alle incompletezze e ai vuoti tuttora presenti nella definizione del complesso sistema autonomistico. Appare, quindi, pressochè unanime anche l'auspicio che tale situazione possa essere presto superata, attraverso innovazioni legislative, sia sul piano istituzionale, sia su quello finanziario.

E questo comune orientamento avvicina le posizioni della quasi totalità dei soggetti che sono intervenuti al riguardo, siano essi coinvolti direttamente dalle vicende del decentramento e del riassetto delle funzioni, seppure con posizioni e ruoli diversi e talvolta contrapposti (Regioni, Enti Locali, Partiti politici), siano essi soggetti che entrano in contatto dall'esterno con la rete delle autonomie (organismi appartenenti ai settori dell'economia e del lavoro), o svolgano attività di studio e di indagine al riguardo (soggetti operanti nei settori della cultura e dell'informazione).

Questo largo consenso, naturalmente, non toglie che il livello di approfondimento della tematica appaia molto vario, a seconda del « tipo » di soggetto interpellato, e cresca, per così dire, in proporzione tanto al grado di partecipazione e coinvolgimento, quanto

alla « dimensione » operativa e organizzativa del soggetto stesso. Pertanto, ad esempio, le Regioni si mostrano più vicine al tema, e maggiormente documentate. Tuttavia non può non rilevarsi come altri enti, quali le Province e i Comuni, le cui risposte sono tendenzialmente più concise, offrano uno « spaccato » interessante e significativo.

Nell'insieme, le risposte paiono sviluppare maggiormente la rappresentazione della situazione esistente, su cui, peraltro, come si è detto, è larga la convergenza di giudizi. In chiave propositiva e di definizione del disegno complessivo, invece, le indicazioni risultano spesso — salvo rilevanti eccezioni — meno dense e puntuali, limitandosi spesso a confermare taluni orientamenti più consolidati del dibattito sulla riforma dei poteri locali.

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE

2.1 *Sistema costituzionale e sua attuazione*

I capisaldi dei rapporti tra Regioni ed Enti locali vengono individuati, in primo luogo, negli articoli 5 e 118, 3° comma, della Costituzione. Ed ai precetti in essi contenuti viene fatto frequentemente appello nelle risposte di buona parte dei soggetti destinatari del questionario. Lo stesso articolo 114 cost., stabilendo che « La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni », opera un « chiaro e contemporaneo richiamo dei tre tipi di Enti come cardine dell'ordinamento » e, dunque, « dovrebbe farci convinti dell'impossibilità che il ruolo e



la sorte dell'istituto regionale possano avere un andamento disgiunto da quello dello Stato delle Autonomie ». (Com. Milano).

Tuttavia si tratta di principi ritenuti disattesi in buona misura da parte sia dello Stato che delle Regioni. L'uno e le altre, infatti, non hanno adeguato come dovuto i principi ed i metodi della propria legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Pertanto dalle risposte emerge, per lo Stato, la responsabilità della mancata riforma delle Autonomie locali e, per le Regioni, la resistenza ad esercitare normalmente le funzioni delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

In ogni caso, ciò che traspare è la sempre più stretta interdipendenza tra le vicende dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali, che, insieme, costituiscono un « sistema di vasi comunicanti ». (Com. Milano).

Su tutto pesa, evidentemente, la mancata riforma del governo locale. Per la verità, ciò « non ha voluto dire assenza, nel corso di questo quindicennio di esistenza delle Regioni a statuto ordinario, di provvedimenti legislativi di innovazione, e sul piano dell'organizzazione dei poteri locali e sul piano delle loro funzioni, anche di notevole importanza (basti rammentare l'istituzione delle Comunità montane e delle UU.SS.LL. nel quadro della riforma sanitaria, da un lato, e il trasferimento di funzioni attuato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, dall'altro) ». Il punto è che, di fronte ad essi, « lo spazio di intervento delle Regioni è stato spesso limitato ». (Regioni Marche, Giunta).

E viene fatto osservare che le Regioni « hanno usato poco e male » le possibilità loro offerte di incidere sul riordino degli Enti locali: « infatti invece di cercare di semplificare i livelli amministrativi, li hanno in alcuni casi addirittura fatti proliferare, creandone di nuovi ». (PLI nazionale).

« Ancora in provvedimenti recenti permane la tendenza a creazioni di livelli intermedi di secondo grado, a subordinare deleghe di funzioni alla costituzione di consorzi ad hoc » (idem).

La situazione di stallo, a giudizio pressochè unanime, potrà essere sbloccata solo da una riflessione complessiva e coerente sul nuovo assetto da dare a tutte le relazioni intergovernamentali e, di conseguenza, sulla realizzazione stessa dello Stato regionale.

Viceversa, la fase attuale a tutti sembra caratterizzata piuttosto da immobilismo e, semmai, da recupero centralistico, a ciascun livello. Il processo riformatore, avviato con la regionalizzazione, risulta « tuttora ostacolato e ritardato, con la conseguenza di mantenere in uno stato di crisi interi settori della vita nazionale ». (PCI nazionale).

Permane « la tendenza del potere centrale a scindere il sistema autonomistico in due circuiti separati tra loro, l'uno (quello statale-regionale) facente capo alla presidenza del Consiglio, l'altro (quello statale-locale) facente capo al Ministero dell'interno, con il risultato di estraniare la Regione dell'Amministrazione locale ». (IRER).

« Le Regioni hanno manifestato una tendenza a rinchiudersi in una logica paradossalmente neo-centralistica nei confronti delle autonomie locali ». (CRS).

« Gli Enti locali, a loro volta, hanno reagito rifiutando la subordinazione alle Regioni, attivando a tal fine canali propri di dialogo con le istituzioni dello Stato centrale ». (idem).

Sembra quindi indispensabile un intervento legislativo organico e globale che ridefinisca la mappa del potere locale e, contestualmente, rechi chiarezza in ordine alla individuazione e ripartizione delle funzioni dal centro alla periferia.

Infatti, alle scelte effettuate in sede di riforma delle Autonomie locali « è intimamente collegato il successo o l'insuccesso dello stesso istituto regionale ». (Regione Veneto, Consiglio).

## 2.2 Il processo di delega

Anche se ormai tale sembra essere il livello di complessità raggiunto dalla problematica relativa al sistema delle autonomie, il tema dei rapporti tra Regioni

ed Enti locali ha per lungo tempo ruotato attorno alla vicenda delle « deleghe ».

E l'esperienza ha mostrato — come la gran parte delle risposte sul punto ha finito per sottolineare — che « la delega delle funzioni regionali agli Enti locali, tranne significative eccezioni, è stata nel complesso insufficiente e non è comunque servita a modificare la principale e negativa fisionomia assunta dalle Regioni quali nuovi enti di tipo amministrativo ». (PCI nazionale).

Del resto « una approfondita analisi delle funzioni delegate dimostrerebbe » questo dato. (idem).

Le motivazioni di un simile atteggiamento regionale solo raramente sono state approfondite nelle risposte. Tuttavia possono ricondursi a:

a) « desiderio di consolidamento del proprio ruolo istituzionale e quindi mantenimento di funzioni di disciplina puntuale e di gestione, atto a garantire un diretto rapporto con le rispettive realtà economico-sociali ». (UPI).

b) oggettive « incertezze sull'individuazione dell'Ente intermedio ». (Regione Veneto, Consiglio);

c) « sfiducia nella Provincia, considerata come terminale della amministrazione centrale dello Stato, grazie anche alla coincidenza territoriale tra Provincia-Ente locale e gli uffici periferici dello Stato, a cominciare dal Prefetto;

d) impossibilità, in molti casi, di una diretta delega di funzioni a Comuni che, per dimensione territoriale e capacità operative, già si rivelavano non in grado di assolvere le funzioni già loro attribuite dalla legislazione statale vigente ». (UPI);

e) incapacità delle Regioni di « dotarsi di una organizzazione e di una burocrazia all'altezza dei difficili compiti dell'alta amministrazione ». (Regione Emilia Romagna, Consiglio).

La valutazione di questa significativa pagina dell'esperienza autonomistica varia sensibilmente da Regione a Regione.

In qualche caso si afferma che « in tema di delega non sono mai sorti particolari problemi » (Regione Trentino-Alto Adige, Giunta), oppure si giunge a sottolineare che « il processo di delega di funzioni amministrative a Province e a Comuni è un fenomeno di vaste proporzioni, di fronte al quale cade ogni sospetto di centralismo regionale ». (Regione Emilia Romagna, Giunta).

Invece altrove si riconosce che « la delega e l'attribuzione di funzioni agli Enti locali è avvenuta finora in modo incompleto ». (Regione Friuli-Venezia Giulia, Giunta). O, ancora, si ammette che « il ritardo delle Regioni nell'attuazione del dettato costituzionale e statutario accresce il diffuso malessere dei cittadini verso le istituzioni ». Regione Veneto, Consiglio).

Da parte provinciale, poi, mentre in alcuni casi si riconosce che « la Regione si è mossa nel senso di favorire il procedimento delle deleghe », (Prov. Cremona), in altri si lamentano le « fortissime resistenze tuttora presenti a livello regionale verso le altre Autonomie locali ». (Prov. Brindisi).

Talvolta traspaiono rapporti particolarmente conflittuali con la Regione: « le deleghe sono state operate non come normale prassi, bensì come eccezione e, per di più, in una grande quantità di casi, sono state prive di reale contenuto » e « prive dell'indispensabile supporto finanziario, per cui sono risultate senza efficacia e, soprattutto, prive del requisito della realizzabilità. Il che ha esposto l'Ente locale destinatario alle pesanti critiche dei cittadini che attendevano effetti concreti dalle deleghe pubblicizzate »; « meri atti formali, dunque, in risposta alle accuse di rifiuto di decentramento, che gli Enti locali rivolgono con sempre maggiore frequenza e durezza alla Regione ». (idem).

Relazioni tese risultano sussistere tanto nelle Regioni ordinarie quanto in quelle speciali: « il rapporto Regione-Provincia autonoma ha sostanzialmente ricalcato lo schema di un marcato accentramento in sede regionale delle effettive scelte decisionali, lasciando alla Provincia la residuale e scarsamente qualificante gestione di interventi

precostituiti dall'alto, vincolati quanto all'obiettivo da conseguire, nonchè, molto spesso, anche alle stesse modalità procedurali ». (Prov. Gorizia).

Anche se buona parte dei rilievi critici nei confronti del neo-centralismo regionale proviene dalla Provincia (ente maggiormente posto in discussione, tuttora sostanzialmente depotenziato, « compreso » tra i due più consolidati livelli) non mancano valutazioni analoghe da parte dei Comuni. Tuttavia i giudizi che riguardano il rapporto tra Regioni e livello comunale e intercomunale costituiscono un blocco sicuramente meno compatto.

Così vi è chi definisce « buoni i rapporti tra Regioni ed enti o istituzioni locali in riferimento all'espletamento di funzioni attribuite o delegate ». (Com. Albignasego);

chi nota « una interessante evoluzione con progressivo rilascio di deleghe, dopo un decennio di ferreo accentramento ». (Com. Capella de Picenardi);

chi, invece, riconosce che il rapporto con la Regione varia a seconda delle leggi regionali: « alcune hanno funzionato bene, altre meno e necessitano di profonde modificazioni ». (Com. La Spezia);

chi ammette che l'« ambiguità nella definizione dei ruoli » tra Comune e Regione dipende anche dalla « legislazione statale (che spesso assegna alle Regioni funzioni di amministrazione attiva, come la gestione del personale del servizio sanitario) » e dalla « mancata definizione della questione dell'Ente intermedio ». (Com. Terni);

chi vede le Regioni muoversi « in uno stato di continua incertezza, tra il tentativo di neo-centralismo (attraverso massicci compiti di amministrazione attiva) e il tentativo di superare l' "impasse" burocratico-organizzativa, che coinvolge gli apparati regionali al pari di quelli statali (delegando poteri, funzioni, compiti e facendo quindi gravare tutto l'onere delle realizzazioni sugli Enti locali) ». (Com. Portici);

chi, poi, ritiene « il rapporto delegante-delegato farraginoso e non sempre improntato a chiarezza legislativa ». (Com. Alzano Lombardo);

chi giudica « assolutamente trascurabile » il ricorso alla delega e osserva che la Regione « solo di recente ha parzialmente caricato ai Comuni talune procedure di scarso rilievo e di molto peso ». (Com. Cagliari);

chi evidenzia che « nel contesto dei compiti attribuiti non sono stati neanche garantiti gli indispensabili mezzi economici »;

chi considera l'esito delle deleghe « per lo più negativo, in quanto sono aumentate le competenze senza il corrispondente personale ». (Com. Cingoli);

chi riconosce che « i Comuni sono in notevole difficoltà per esercitare compiutamente le deleghe in quanto carenti di personale ». (Com. Sesto Fiorentino).

Certo, « sul processo di delega ha profondamente inciso, riducendolo, il decreto n. 616 » che ha inteso « attribuire direttamente a Province, Comuni e altri Enti locali funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale » e, così, ha assorbito « in tali attribuzioni deleghe già conferite » da alcune Regioni e « ha ridotto gli spazi in cui prima, potenzialmente, potevano operare le deleghe stesse ». (Regione Emilia Romagna, Giunta).

Inoltre, « esistono leggi nazionali che impongono accentramenti burocratici alle Regioni, senza alcuna possibilità di decentramento » (ad esempio, in tema di « gestione del personale delle USL, in cui l'esigenza, in principio giusta, di una amministrazione di livello superiore » ha comportato « la estensione assurda di incombenze regionali »; o in materia edilizia, per il problema della casa, ove la Regione è, del pari, costretta a compiti di gestione « ricevendo ed esaminando le domande di centinaia di migliaia di persone, senza poter delegare ». (idem).

Ciò, comunque, non vale, se non in misura ridotta, ad attenuare un quadro complessivo sinora deludente.

Sono salve, evidentemente, poche significative eccezioni, ma, in generale, anche taluni buoni « risultati raggiunti non debbono far dimenticare i problemi esistenti e che

nascono dall'innegabile antagonismo che si è affermato nel rapporto tra Regione ed Enti locali e dal contrasto tra l'istanza « municipalistica » di questi ultimi a scavalcare le Regioni per ricercare un contatto diretto con l'apparato centrale, e l'aspirazione della Regione e porsi da filtro e da punto di snodo per l'attribuzione delle funzioni e delle risorse agli Enti locali ». (Regione Basilicata, Giunta).

In ogni caso, il tema delle « deleghe », in prospettiva, sembra destinato a restare uno dei punti centrali del rapporto tra Regioni e minori Enti locali. Infatti non potrà non riproporsi, in connessione con la riforma delle Autonomie e in un quadro istituzionale più certo e favorevole, l'esigenza di una ripresa del processo di delega (a partire, ad esempio, dalle funzioni comprensoriali da riallocare, sino alle nuove funzioni da individuare e assegnare) nonchè di un completamento e di « un'ampia revisione delle deleghe già conferite » (in considerazione, ad esempio, di nuovi compiti per il livello intercomunale e di un rafforzato ruolo dell'Ente intermedio). (Regione Emilia Romagna, Giunta).

### 2.3 Altre ipotesi di rapporto tra Regioni ed Enti locali: l'esperienza dei comprensori

Ma i rapporti tra Regioni ed Enti locali si svolgono anche su terreni diversi da quelli propri dal processo di delega.

Talvolta le risposte al questionario fanno riferimento alla circostanza che « alcune Regioni hanno preferito alla delega la creazione di loro enti strumentali che hanno ulteriormente frammentato l'amministrazione pubblica » (PCI nazionale). Viene ricordato l'avvenuto « ricorso a forme associative di Enti locali (per lo più denominati "comprensori") che servissero a collegare più strettamente l'azione di questi con gli obiettivi e gli indirizzi della Regione » (UPI). Esperienza, questa, criticata soprattutto da parte provinciale, che ha ravvisato in ciò un « tentativo di sottrarre ruolo e prospettiva alla Provincia » (*idem*).

Anche se, al riguardo, va ricordato che il modello comprensoriale quale « alternativa al ricorso alle deleghe configurava pur sempre un trasferimento rilevante di poteri ai Comuni, prevalentemente in materia di programmazione e di governo del territorio, in maniera ordinata e coordinata, più razionale ed efficiente di quanto il modello prevalentemente garantiscono delle deleghe non avrebbe consentito » (Regione Emilia-Romagna, Giunta). E che, talora, i comprensori hanno tratto origine proprio « da precedenti esperienze avviate dagli stessi Comuni sulla base di loro libere determinazioni » sicchè « la Regione raccolse l'indicazione positiva e propose e attuò la generalizzazione dell'esperienza su tutto il territorio regionale, configurando i comprensori come organi regionali esclusivamente a causa e per imposizione di vincoli giuridici, ma non costruendoli affatto come organi regionali » (*idem*).

Del resto « quella realizzazione rese possibili l'avvio e la generalizzazione di un processo di programmazione territoriale ed economica, soprattutto nel settore agricolo, che costituisce ancora un esempio significativo di programmazione su vasta scala; e fece acquisire la consapevolezza che i problemi del governo locale, la stessa qualità dell'intervento pubblico non dipendevano soltanto dal decentramento delle funzioni, ma essenzialmente dall'introduzione nella gestione di elementi di programmazione, nonchè dall'integrazione dell'azione dei vari livelli istituzionali e dei vari livelli di intervento » (*idem*).

Peraltro, le incertezze sull'individuazione dell'Ente intermedio « hanno avuto un ruolo determinante sull'esperienza comprensoriale », che ovunque « è ormai prossima all'archiviazione » (Regione Veneto, Consiglio).

### 2.4 I Controlli

Altro momento di confronto Regioni-Enti locali è costituito dal sistema di controllo regionale sugli atti dei livelli di governo

subordinati. In merito, per la verità, non emerge un netto e ampio orientamento contrario alla presente esperienza. Nonostante che in varie sedi, da quelle scientifiche a quelle governative, siano state da tempo sollevate penetranti critiche, in occasione di questa indagine solo un numero relativamente ridotto di soggetti interpellati ha manifestato l'insoddisfazione per il sistema attuale.

Nel complesso si osserva che tale sistema si è rivelato « non molto difforme da quello precedentemente svolto dello Stato, con le complicazioni derivanti dall'affidamento di compiti così delicati ad organismi costituiti con criteri prevalentemente politici » (UPI).

Alcuni ritengono che sia in molti casi pressochè inutile; altri ravvisano i limiti obiettivi di un controllo di legittimità su ogni singolo atto, indipendentemente dalla sua rilevanza, oppure rilevano l'insoddisfante livello tecnico-qualitativo dei Comitati e, insieme, la loro quasi totale politicizzazione; altri, poi, sottolineano l'inadeguatezza del sistema rispetto ai tempi e all'odierna complessità dell'amministrazione pubblica. Ma si tratta, appunto, di un numero limitato di contributi all'indagine. Altrettanto ridotta è, di conseguenza, la quota di risposta in cui si richiede esplicitamente una radicale riforma dei controlli.

### 2.5 I rapporti finanziari e la programmazione

Ancora, un punto di contatto (seppure molto ridotto) tra Regioni ed Enti locali è individuato dai rapporti finanziari: qui, però, l'autorità regionale, per i noti condizionamenti, non dispone di poteri incisivi e non è realmente portatrice di proprie politiche. Prevalgono pertanto i rapporti diretti tra Enti locali e governo centrale. Anzi « la via seguita con l'attribuzione di poteri e finanziamenti direttamente ai Comuni, svincolati sostanzialmente da qualsiasi obbligo di coordinamento con la Regione, ha rotto l'unità di governo del territorio regio-

nale e ha comportato conseguenze negative anche quando le Regioni hanno inteso attuare pienamente il dettato dell'articolo 118 » (Regione Basilicata, Consiglio).

Quanto ai meccanismi programmatori, « la pratica insegna a considerare che la partecipazione delle Province e dei Comuni alla elaborazione dei programmi regionali si risolve, di fatto, nella partecipazione a riunioni che avvengono quando i documenti programmatici sono già in avanzata fase di elaborazione. Queste riunioni, che finiscono per essere esercizi di "pubbliche relazioni", non avvengono, come sarebbe invece necessario, in una sede istituzionalizzata, che dia agli Enti Locali poteri di contributo effettivo nella fase di determinazione delle scelte programmatiche regionali » (Com. di Milano).

Inoltre « il raccordo tra programmazione regionale e locale, tra bilancio regionale e bilanci locali, rimane sulla carta anche per la mancanza di contestualità dei tempi tecnici di redazione dei bilanci: ciò determina sprechi di risorse che potrebbero essere, diversamente, allocate nei bilanci regionali e locali », ed altresì comporta che « anche la verifica di coerenza della programmazione locale con quella regionale, prevista dalla Legge n. 31 del 1983, per ora rimane, nonostante la buona volontà delle parti in causa, un fatto formale più che sostanziale » (*idem*).

### 2.6 Innovazioni e proposte

Le risposte al quesito descrivono, nell'insieme, un quadro di rapporti tra Regioni ed Enti locali caratterizzato dall'innesto di soggetti e funzioni nuovi su una trama ormai storicamente superata. I numerosi sintomi di conflittualità, latente o manifesta, stanno a dimostrare — come prima e generale indicazione propositiva — la necessità di un tempestivo e, insieme, meditato intervento legislativo sull'intero sistema autonomistico. Al riguardo, un buon numero di risposte contiene alcune proposte di innovazione, che possono essere suddivise a seconda del piano su cui vanno ad incidere.

A) *Sul piano istituzionale*

Quanto alla prospettiva generale di riforma, molte Regioni fanno esplicito riferimento agli orientamenti affermati nella premessa all'ordine del giorno approvato dal Senato nel maggio 1984.

Ad ogni modo, da parte regionale e non, risulta che « il problema di maggiore rilevanza è quello di ricercare un "equilibrio" che salvaguardi le autonomie locali da eventuali ingerenze esterne e garantisca, al tempo stesso, un coordinamento a livello programmatico e di indirizzo » (Regione Friuli-Venezia Giulia, Giunta).

Dalle risposte — che spesso non forniscono indicazioni organiche sulla riforma — emergono taluni punti specifici, quali:

istituzione di « particolari forme di raccordo tra Regioni ed Enti locali », per « dare attuazione a principi che prevedevano non solo la delega delle funzioni, ma anche il concerto e l'intesa sistematica con gli Enti locali » (PCI nazionale);

« più chiari rapporti nella programmazione, da attuarsi attraverso la partecipazione diretta degli Enti locali sia nella definizione delle scelte regionali, sia nell'attuazione delle politiche, salvo la tutela della posizione autonoma degli Enti locali di perseguire anche finalità e priorità diverse da quelle regionali, con spese finanziate con risorse proprie » (UPI);

creazione di « opportune "sedi istituzionalizzate" ove le indicazioni dei Comuni e delle Province, per la configurazione dei Programmi Regionali di Sviluppo, possano esprimersi in via preventiva e con reale incidenza sulle scelte finali della Regione » (Com. Milano);

riconoscimento alle Regioni di « un potere di modificazione degli ambiti territoriali anche per le Province e di promozione, anche obbligatoria, di forme associative tra Enti locali (ISR-CNR).

Alcuni suggeriscono che l'auspicata normativa di riforma debba consistere in « una legge sui principi sull'ordinamento degli

EELL, che fissi numero dei livelli di governo locale, ruolo e funzioni fondamentali per ciascun livello » (UPI).

Vi è, infine, chi ha mostrato di preferire una legge che « ripropone in modo equilibrato il ruolo delle Province e recupera una forma di coordinamento tra i Comuni, integralmente rispettosa della loro autonomia, aprendo con ciò una fase nuova e ricca di prospettive nei rapporti tra Regione, Province e Comuni e costituendo il quadro di riferimento istituzionale cui dovrà ricollegarsi la vasta legislazione di delega prodotta e che a tempi brevi dovrà essere completata e riordinata. A ciò corrisponde, sul versante interno e meramente organizzativo, una totale revisione e semplificazione, in gran parte attuata, in materia di servizi regionali e di personale, che dovrà consentire maggiore snellezza, efficienza e trasparenza nel funzionamento dell'apparato regionale » (Regione Emilia-Romagna, Giunta).

B) *Sul piano amministrativo*

Al fine di raccogliere dati e indicazioni sulla redditività di alcuni organismi di recente istituzione, vi è chi propone una « verifica dell'esperienza delle aggregazioni di Comuni per l'esercizio di una o più funzioni (Comunità montane, Associazioni di Comuni, Comitati di gestione USL) che hanno evidenziato anche problemi di funzionamento e di rapporto con Comuni e Province » (PCI nazionale).

Con riferimento, poi, al sistema dei controlli sugli Enti locali solo qualcuno si dichiara a favore di una riforma, sia « per eliminare la politicità degli organismi preposti », sia « per passare dai formali controlli preventivi di legittimità a controlli di efficienza e di efficacia » (UPI).

Al riguardo, secondo alcuni, « urge una revisione delle vigenti norme in modo da eliminare dal controllo tutta una serie di atti, che ne appesantiscono l'esercizio, allungando i tempi di esecuzione e deresponsabilizzano, in un certo modo, gli amministratori » (Regione Veneto, Giunta).

Altri aggiungono che « può esser condivisa la tendenza, da più parti prospettata con sempre maggior convinzione, e fatta propria dal Governo, verso un rafforzamento della qualità tecnico-giuridica del controllo medesimo (da tradurre in un rafforzamento delle presenze tecniche in seno agli organi regionali di controllo).

Certo, dev'esser ben presente che un controllo di legittimità, riferito ai singoli atti di per sè non potrà migliorare più di tanto l'efficienza e la qualità tecnica dell'azione amministrativa, nè sortire effetti importanti sul versante della tutela della correttezza dei comportamenti degli amministratori e dei funzionari » (Regione Emilia-Romagna, Consiglio).

« Sul versante della efficienza e della qualità tecnica è da ritenere che i risultati più significativi si otterrebbero attivando criteri e meccanismi per i controlli di gestione ». Dovrebbe trattarsi non di « una surrettizia reintroduzione dei controlli di merito, al di là dei limiti segnati dall'articolo 130 della Costituzione », ma « di sistemi o modi di rilevazione dei risultati dell'azione amministrativa che consentano alle pubbliche amministrazioni (e segnatamente alle assemblee elettive) di confrontarsi fuori dalla genericità » in base ad indicatori e parametri certi (*idem*).

### C) Sul piano del riparto delle funzioni

Le proposte a questo riguardo paiono, nel complesso, relativamente meno puntuali.

« I criteri ispiratori della riforma debbono rispettare l'obiettivo di rivalutare il ruolo delle Province e dei Comuni salvaguardando però la funzione di programmazione e indirizzo delle Regioni » (Regione Friuli-Venezia Giulia, Giunta).

Gli « Enti locali devono avere titolo a partecipare alle decisioni regionali che direttamente riguardano la propria popolazione e il proprio territorio. La ripartizione delle competenze tra Regione ed Enti locali deve attenere ai livelli funzionali e non alle materie da gestire. Solo così potranno instaurarsi relazioni tali da realizzare un conti-

nuum tra ordinamento regionale e ordinamenti locali » (Regione Basilicata, Giunta).

Vi è chi sembra voler affidare alle legge dello Stato il compito di individuare e ripartire le funzioni. Altri invece, preferisce che la legge riservi maggiori spazi di flessibilità e lasci « alle Regioni il compito di definire, in forma analitica ed eventualmente differenziata, il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo » (UPI).

Alla Regione viene assegnato, unanimamente, il ruolo di programmazione, indirizzo, legislazione.

Quanto al problema del livello intermedio, le funzioni prevalentemente individuate riguardano la programmazione, il coordinamento, i servizi di area vasta. Si tratta, dunque, di compiti che, al momento, paiono ricavati quasi per differenza tra quelli comunali e quelli regionali. Stante le difficoltà di delineare precise proposte radicali e innovative, da un lato, e il tramonto di sperimentazioni recenti, dall'altro, la Provincia difende il proprio spazio istituzionale e ne richiede il potenziamento.

L'ipotesi di accorpamento di Comuni in associazioni o consorzi, pur scarsamente approfondita nelle risposte, non sempre è vista con favore.

Vi è chi raccomanda di « completare in maniera analitica e non generica il quadro delle attribuzioni dei Comuni come istanze fondamentali dell'autogoverno locale, garantendo tuttavia — attraverso una congrua disciplina dell'associazionismo intercomunale che ne assicuri i caratteri della stabilità, della plurifunzionalità e della dipendenza politica dai Comuni associati — la corretta ricomposizione tra livello politico rappresentativo e livello gestionale ». E di « riconoscere agli Enti locali un ampio grado di autonomia per quanto riguarda i modelli organizzativi ed i moduli operativi di intervento » (Regione Marche, Giunta).

In prospettiva « la politica delle deleghe può acquistare finalmente concretezza e pregnanza di significato, perchè in quadro istituzionale unitariamente concepito in modo coordinato, è possibile una distribuzione dei poteri in base a criteri di integrazione per settori organici di materie e non più in ma-

niera separata per livelli: le deleghe possono costituire uno strumento importante per ampliare il respiro delle autonomie locali nella prospettiva di associare Comuni e Province nella costruzione della Regione-Comunità » (Regione Emilia-Romagna, Giunta).

*D) Sul piano del riparto e coordinamento finanziario*

Al riguardo, il superamento dell'attuale assetto — caratterizzato da un regime di finanza locale « derivata » dallo Stato e « vincolata » nelle sue destinazioni — è evidenziato come momento centrale della riforma del potere locale.

La gran parte dei soggetti che trattano il punto si esprime, infatti, a favore del riconoscimento di spazi di autonomia impositiva e finanziaria a ciascun livello di governo sub-statale.

In particolare:

« fermo restando che le risorse normalmente attribuite agli Enti locali devono trovare fondamento in norme di legge statali che diano certezza e stabilità alla finanza locale, sembra necessario che per attuare gli obiettivi della programmazione la Regione debba poter esercitare (mediante processi programmatori, regionali e infraregionali, ispirati a una dialettica democratica fra i vari livelli istituzionali), un effettivo

coordinamento di tutti gli interventi ed investimenti » (PCI nazionale);

« ruolo più pregnante della finanza regionale nella distribuzione dei trasferimenti agli Enti locali (da limitarsi però alle sole spese di investimento) e riconoscimento a Province e Comuni di maggiori spazi di autonomia impositiva, per rendere effettiva la autonomia politico-amministrativa rispetto allo Stato e alle Regioni » (UPI);

« integrazione tra la finanza regionale e quella locale » e « radicale inversione di tendenza nella logica prevalentemente settoriale finora seguita, nell'ambito dei trasferimenti » (Regione Emilia-Romagna, Giunta).

Inoltre « le leggi di programmazione nazionale dovranno superare la dimensione annuale attualmente rivestita dalla legge finanziaria dello Stato, per consentire programmazione di servizi e interventi basata su norme valide sia per lo Stato che le Regioni e gli Enti locali, e per più esercizi annuali » (Com. Milano).

La maggiore autonomia, che la riforma dovrebbe così introdurre, è ritenuta « condizione indispensabile anche per salvare lo Stato sociale », poichè le politiche di « Welfare » rappresentano spesso « la cerniera attorno a cui hanno ruotato sviluppo economico e miglioramento delle condizioni di vita », soprattutto in quelle Regioni ove « la spesa degli Enti locali ha svolto un ruolo direttamente propulsivo per lo sviluppo più che di sostegno al reddito, a differenza di quanto è avvenuto in altre aree del Paese » (Regione Emilia-Romagna, Giunta).

#### ANALISI DEL TEMA N. 6

*Rapporti tra Regioni e CEE, sia in ordine alla fase di formazione delle decisioni comunitarie che a quella meramente applicativa. Proposte eventuali.*

#### 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE

Se si eccettuano le risposte che auspicano un generico miglioramento nel coordinamento delle azioni o che rinviano ai rapporti

tra Stato e Regioni, la gran parte degli intervenuti, ed in particolare le amministrazioni ai diversi livelli e le associazioni di categoria, hanno mostrato un buon livello di approfondimento delle problematiche in



discussione sottolineando una prassi di rapporti tra istituzioni regionali e Comunità Economica Europea che spesso, sia pure in modo informale, ha superato una struttura burocratica e istituzionale non sempre adeguata alla soluzione dei problemi.

Le risposte al quesito sono state raggruppate in nove tipologie:

1) evitare i contatti diretti tra Comunità Economica Europea ed istituzioni regionali;

2) favorire rapporti diretti tra Regioni e CEE;

3) collaborazione tra i diversi livelli del sistema delle autonomie locali nei rapporti attinenti le problematiche comunitarie;

4) migliorare le informazioni sulle attività e le iniziative della CEE;

5) migliorare il coordinamento tra Stato e Regioni per rendere più efficienti le attività connesse;

6) semplificare le procedure di attuazione;

7) partecipazione diretta alla formazione delle decisioni comunitarie vista come:

a) partecipazione attiva;

b) partecipazione di carattere consultivo;

8) costituzione di organismi di raccordo per la partecipazione delle Regioni alle scelte nazionali in materia comunitaria;

9) Altro.

Tra le tipologie indicate la gran parte delle preferenze sono andate alla quinta (coordinamento nei rapporti stato-regioni) ed alla ottava (costituzione di organismi di raccordo per la partecipazione delle regioni alle scelte nazionali in materia comunitaria).

Seguono, ma con un numero di preferenze assai inferiore, le due tipologie contrapposte della necessità di contatti diretti tra regioni e CEE e della separazione netta tra CEE e istituzioni regionali.

Allo stesso livello di quest'ultima si collocano la sesta e la settima, rispettivamente la semplificazione delle procedure di attuazione della normativa comunitaria e la partecipazione diretta alla formazione delle decisioni comunitarie. Tale partecipazione viene vista talvolta come consultiva e talvolta come partecipazione diretta.

Seguono ancora le risposte relative al miglioramento delle informazioni sulle attività della Comunità, quelle di carattere vario ed infine quelle che indicano la necessità di collaborazione tra Regioni ed enti locali nelle attività concernenti la CEE.

Da notare la profonda differenziazione delle preferenze tra le diverse categorie di soggetti.

Mentre per i Comuni le risposte più frequenti tendono a sottolineare la validità del sistema attuale, le Province si concentrano sulla necessità di rendere più efficiente il sistema attuale attraverso una semplificazione delle procedure ed un migliore coordinamento.

Solo per questi soggetti si ravvisa la necessità di un raccordo con gli enti locali per i rapporti con la CEE.

Gli organismi regionali sono largamente a favore di una intensificazione del loro stesso ruolo nel campo comunitario.

Tre sono le direzioni fondamentali individuate: istituzione di rapporti diretti, partecipazione diretta alla formazione delle decisioni con un ruolo attivo e con la costituzione di organismi di coordinamento interregionale e di raccordo con il livello statale.

Per le rimanenti categorie si riduce fortemente il ruolo diretto delle Regioni (ma non per i sindacati ed i partiti) e rimangono rilevanti il « coordinamento... » e la « costituzione di organismi ».

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE

La gran parte delle risposte oscilla tra la necessità di migliorare un sistema che mostra molti punti di inefficienza ed un quadro istituzionale che pare sufficiente-

mente chiaro nelle sue linee fondamentali, ma che lascia sussistere notevoli perplessità.

« Il decreto presidenziale n. 616 (articolo 4), pur nella sua sinteticità, sembra escludere chiaramente ogni possibilità di contatti diretti con organismi comunitari (esclusione ribadita in varie esigenze, se non altro di ordine pratico, già manifestatesi in passato e tutt'ora presenti. Tale possibilità non può essere negata in blocco: occorre precisare e rettificare la portata del divieto, mantenendolo per certe iniziative ed eliminandolo per altre, prendendo atto e legittimando una prassi di fatto già esistente ».

« Il divieto deve ovviamente essere mantenuto con riguardo a tutte le iniziative tendenti a incidere nei procedimenti decisionali comunitari o che comunque interferiscono con l'esercizio del potere verso l'estero dello Stato. Deve invece ammettersi la possibilità di contatti diretti in varie altre ipotesi: ad esempio, quando si tratti di contatti burocratici, per l'espletamento di pratiche, l'assunzione di dati e informazioni; quando si tratti di comunicare con gli organi consultivi comunitari, o di propria iniziativa o sollecitati dagli stessi; quando siano elaborati dei piani di sviluppo regionali interessanti determinate Regioni, affinché gli organi comunitari possano recepire direttamente le esigenze locali e si possa attuare un proficuo scambio di informazioni (come del resto chiaramente auspicato da varie istanze comunitarie); quando si tratti di consentire a rappresentanti regionali di partecipare ai Comitati di gestione settoriale di livello comunitario; quando si tratti di intervenire nelle procedure di controllo comunitario sulle leggi regionali (articolo 92 trattato CEE) accanto ai rappresentanti statali » (G. Strozzi).

La prassi, del resto ha portato diverse Regioni a istituire uffici appositi per i rapporti con la CEE che sono stati in grado di rendere più agevoli le attività connesse.

Il problema della relazione diretta Regioni-CEE pare, in particolare legato a tre argomenti:

a) non prevaricare l'autonomia regionale nei settori di competenza;

b) aggirare lo stato centrale visto come ostacolo alla circolazione tempestiva delle informazioni ed a una normativa adeguata;

c) possibilità di portare direttamente le istanze regionali nella fase di definizione delle politiche comunitarie.

Tali aspetti non solo toccano l'efficienza degli interventi, ma rendono problematica la loro stessa realizzazione.

Ad esempio « analizzando l'utilizzazione che lo Stato italiano fa del FEOGA e del Fondo sociale europeo, che ha mostrato segni evidenti di disfunzione: « il mancato sfruttamento degli aiuti finanziari è dovuto, oltre che ai ritardi con cui le direttive comunitarie hanno trovato attuazione, alle difficoltà tecniche incontrate dalle Regioni sul piano operativo per l'inquadramento delle azioni comunitarie nell'ambito delle politiche agricole regionali, producendo spesso sovrapposizioni ed incompatibilità a coordinarle con le specifiche esigenze del territorio » (Regione Toscana, Consiglio). Una parte di responsabilità è da attribuire alle amministrazioni regionali, ma soprattutto al mancato coordinamento tra centro e periferia che ha impedito l'instaurarsi di procedure rapide di informazioni ed attuazione.

Del resto la tendenza a produrre norme statali dettagliate e minuziose di attuazione delle direttive comunitarie anche in materie di competenza regionale, spacciando tali norme come « principi fondamentali » vincolanti l'autonomia regionale, non ha lasciato spazi significativi a una legislazione regionale che tendesse responsabilmente ad attuare direttamente le norme comunitarie, riferendole alle diverse particolarità regionali.

Il ricorso ad organismi di coordinamento interregionale e di raccordo Stato-Regioni trova interpretazioni assai differenziate.

Accanto a proposte generiche si registrano indicazioni circa un orientamento in tal senso della conferenza Stato-Regioni o della conferenza dei Presidenti delle Giunte.

Ancora viene proposta la « Commissione interministeriale costituita con D.P.C.M. 1°

agosto 1980, alle cui riunioni è prevista la partecipazione di rappresentanti regionali, che deve essere sentita sulle misure che il Comitato dei ministri predispone per l'impiego coordinato delle misure comunitarie con quelle nazionali ».

Proposte più articolate sono state sviluppate prevedendo rapporti a più livelli.

« a) *A livello di Parlamento*: in primo luogo consentendo ai rappresentanti regionali di comunicare regolarmente, attraverso una procedura formalizzata, con la Giunta per gli Affari delle Comunità europee del Senato e con la Commissione Affari esteri della Camera — cui spetta la funzione di controllo e di indirizzo dell'operato del Governo in sede comunitaria — quando il dibattito (soprattutto se preventivo) sulla politica e sull'atteggiamento del Governo in sede comunitaria investa in modo particolare interessi e materie rilevanti della competenza regionale » (G. Strozzi).

« In secondo luogo, occorre potenziare e rivalutare, anche attraverso opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, il ruolo svolto dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, ampliando il suo ruolo consultivo — già utilmente svolto in materia di rapporti tra Parlamento e Regioni — e attribuendole una competenza specifica anche in ordine alla fase di elaborazione delle politiche comunitarie, in particolare per quanto concerne l'esame dei progetti di direttive e regolamenti comunitari. Essa dovrebbe instaurare consultazioni a carattere continuativo con i rappresentanti delle Regioni al fine di coordinare le diverse istanze di provenienza regionale, permettendo a queste ultime di incidere, sia pure indirettamente, sulla posizione di negoziato del Governo italiano » (*idem*).

La Commissione bicamerale può svolgere un ruolo importante anche per quanto riguarda la fase attuativa della normativa comunitaria da parte delle Regioni, in particolare in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni, sorvegliando ad una corretta distribuzione delle rispettive competenze.

In terzo luogo occorre, sempre a seguito di opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, prevedere che gli organi regionali siano obbligatoriamente e regolarmente consultati dalle Commissioni permanenti delle due Camere ogni volta che all'ordine del giorno siano iscritte questioni comunitarie riguardanti materie di competenza regionale, instaurando procedure istituzionalizzate e formali (può pensarsi, ad esempio, ad appositi comitati ristretti o gruppi di lavoro specificamente competenti per le politiche comunitarie e regolarmente funzionanti): le Commissioni dovrebbero convocare i Presidenti delle Giunte regionali e in pari tempo dovrebbe essere comunicato l'ordine del giorno anche ai Presidenti dei Consigli regionali per consentire anche a questi organi rappresentativi un minimo di partecipazione.

« Questo tipo di collegamento col Parlamento pare utile e necessario non solo in caso di apertura dei dibattiti preventivi sui problemi comunitari che le Commissioni di merito intendano svolgere al fine di conoscere le intenzioni del Governo ed al limite di condizionarle, ma soprattutto per quanto attiene alla fase attuativa dei provvedimenti comunitari, cioè in pratica sulle direttive: in occasione della discussione del provvedimento normativo di recezione dinanzi alla Commissione parlamentare di merito competente per materia, è indispensabile un confronto con le Regioni in ragione della loro competenza nella materia toccata dalla direttiva: a tal fine, alle Regioni dovrebbero essere inviati gli schemi dei disegni di legge in tempo utile per poter esprimere la loro posizione ».

Tale confronto è utile anche al fine di giungere ad una corretta delimitazione della normativa di principio e di quella di dettaglio, aspetto questo che è — come noto — uno dei più delicati, dipendendo da una sua corretta impostazione la salvaguardia delle competenze regionali.

b) *A livello di esecutivo*: il collegamento tra Regioni e Stato deve indubbiamente realizzarsi anche nei confronti dell'esecutivo.

Già abbiamo assistito, nella passata esperienza, all'utilizzazione di canali e di organismi « misti » attraverso cui si sono effettivamente attuati alcuni collegamenti di cooperazione e consultazione tra organi regionali ed esecutivo, peraltro assai raramente con riguardo alla materia comunitaria. Occorre però istituzionalizzare tali meccanismi, togliendo loro quel carattere di episodicità e di discrezionalità che fin ora li hanno distinti, attribuendo loro una competenza generale, o orizzontale, per l'elaborazione e la definizione degli orientamenti statali in materia di politiche comunitarie interessanti le Regioni.

« In questa ottica, sembra opportuno rifarsi alla Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni, così come prevista nel disegno di legge Spadolini sull'ordinamento della presidenza del Consiglio, nel cui ambito possono essere discussi gli indirizzi generali del Governo relativi alla partecipazione italiana alla CEE e alle sue politiche settoriali, nonchè all'elaborazione degli atti comunitari che interessano le Regioni, dando così la possibilità al Governo di tener conto delle posizioni delle Regioni e a queste ultime di partecipare all'elaborazione degli orientamenti di fondo ». Essa dovrebbe tuttavia essere concepita come una sede di reciproca informazione e per l'approfondimento delle varie questioni e non con carattere decisionale tale da vincolare le istanze sia centrali che regionali, le quali vedrebbero altrimenti scalfita la loro autonomia. Anche tale sede, inoltre, può costituire utile momento di confronto e di coordinamento per quanto riguarda i modi e i tempi di attuazione della normativa comunitaria, la determinazione dei criteri attuativi delle direttive comunitarie, specie quando la loro attuazione sia delegata al Governo.

La totalità dei soggetti che ha affrontato esplicitamente il problema dell'attuazione delle norme comunitarie riconosce la necessità di concedere alle Regioni un potere immediato di attuazione delle direttive laddove esse investano materie di competenza regionale.

Questo deve ammettersi sicuramente per le direttive cosiddette dettagliate, ossia complete e produttive di effetti immediati indipendentemente da atti di recezione da parte degli Stati destinatari, non consentendo a questi alcun margine di scelta.

Avendo esse sostanzialmente natura regolamentare, devono essere sottoposte alla medesima disciplina prevista all'art. 6 per i regolamenti: ossia deve essere garantita la loro tempestiva osservanza, riconoscendo alle Regioni il potere-dovere di applicarle, eventualmente intervenendo con l'opportuna normativa, che si riveli a tal fine necessaria, senza dover attendere l'emanazione della legge statale di recezione: il Governo dovrebbe limitarsi a comunicare alle Regioni l'avvenuta notifica della direttiva allo Stato italiano, precisandone gli effetti, e rinviando al legislatore regionale per l'eventuale normativa di esecuzione. Alla stessa conclusione si deve giungere per quelle direttive che, pur non self-executing, contengono obblighi di non fare (come tali immediatamente operanti) od obblighi di comportamento che divengono vincolanti immediatamente allo scadere del termine ivi previsto e assumono quindi efficacia diretta all'interno degli Stati membri (in tal senso è chiara la giurisprudenza della Corte di Giustizia comunitaria). In simili casi, le Regioni sono tenute immediatamente non solo all'osservanza di obblighi comunitari che sono già immediatamente vincolanti anche se lo Stato non abbia ancora provveduto ad adeguarsi alle direttive in parola, ma anche all'emanazione di tutti quei provvedimenti che risultino necessari per dare ad esse concreta applicazione.

« Per le altre direttive diciamo "normali", che cioè prescrivono agli Stati solo il raggiungimento di un certo fine, resta valido il sistema previsto dall'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ossia le Regioni devono attendere la legge di recezione dello Stato che indichi i principi generali di attuazione: ma con l'intesa che la legge statale dovrà contenere solo la normativa di principio, mentre quella di dettaglio resterà di competenza delle Regioni e, se eventualmente contenu-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ta nella legge statale, avrà solo carattere dispositivo. Sarà compito del Parlamento di procedere all'individuazione e determinazione dei principi generali e fondamentali nella materia, limitanti l'azione del legislatore regionale, e delle norme di dettaglio

derogabili da quest'ultimo, operanti solo ove si verifichi e perduri un'inerzia regionale: a tale determinazione dovranno essere associate anche le Regioni attraverso opportune procedure di raccordo e di consultazione, secondo quanto sopra osservato ».

## ANALISI DEL TEMA N. 7/A

*Risultati conseguiti, difficoltà ed eventuali carenze riscontrate in relazione all'attività regionale concernente: la promozione dello sviluppo economico, in riferimento a: attuazione delle leggi di programmazione di settore (sanità, edilizia pubblica, trasporti, formazione professionale, artigianato, eccetera); sostegno (finanziario, legislativo e organizzativo) offerto alle attività produttive in sede locale, al mercato del lavoro e all'occupazione.*

## 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE

I soggetti intervenuti nella valutazione dei risultati conseguiti, delle difficoltà relative all'operato delle Regioni nel campo della promozione dello sviluppo economico, hanno mostrato un particolare interesse per il tema. Due indicatori ci paiono rilevanti in tal senso: l'elevatissimo numero di risposte ed il livello di approfondimento spesso apprezzabile.

Il raggruppamento delle risposte in poche tipologie specifiche è risultato particolarmente difficile vista la tendenza generale a porre le valutazioni sui risultati ottenuti dall'azione regionale in campo economico in uno schema di interdipendenza tra più variabili.

Seguendo una logica di schematizzazione, e riprendendo il tema della interdipendenza nel paragrafo successivo, le tipologie riportate riguardano:

- 1) valutazione genericamente positiva dell'azione regionale;
- 2) valutazione positiva con riferimento specifico alle attività produttive;
- 3) valutazione solo parzialmente positiva;

4) valutazione negativa o comunque insufficiente;

5) difficoltà derivanti da una struttura di bilancio legata a risorse finanziarie ridotte e a destinazione vincolata;

6) carenze nell'azione legislativa regionale;

7) eccessiva burocratizzazione dell'ente regione ed inefficienze gestionali;

8) limiti dovuti a scarso coordinamento tra le azioni dei diversi livelli di governo (con particolare riferimento ai livelli sub-regionali).

I risultati complessivi forniscono un quadro ricco di considerazioni:

le risposte che sottolineano un ruolo complessivamente negativo dell'attività regionale rappresentano la quota più modesta tra tutte le tipologie indicate e sono state rilevate tra le associazioni di categoria (più a livello centrale che locale) e nei sindacati e partiti;

le tre tipologie che mettono in risalto gli aspetti positivi delle attività delle Regioni rappresentano una quota assai elevata delle risposte e si sottolinea in particolare un ruolo almeno parzialmente positivo con riferimento alle attività economiche;

Da notare la concentrazione elevatissima di valutazioni positive da parte dei Comuni che sottolineano in particolare il ruolo rispetto alle attività economiche.

Ancora elevati sono i valori relativi ai limiti derivanti dall'eccessiva burocratizzazione e dalle inefficienze nella gestione regionale messe in risalto in particolare dalle associazioni di categoria (più a livello centrale che a livello locale) e dalle province.

Seguono i vincoli derivanti dalla limitatezza delle risorse e dalla rigidità del sistema di finanza derivata particolarmente rilevanti per le Regioni e messo in rilievo da esperti-istituti di ricerca, Enti centrali.

Al ridotto grado di coordinamento tra i diversi livelli di governo fanno riferimento specialmente le Province e le associazioni di enti locali.

Le carenze legislative regionali sono al penultimo posto tra le tipologie individuate e sono evidenziate in prevalenza dalle province e dalle Regioni stesse.

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE

Pur all'interno di una forte differenziazione tra le diverse Regioni le risposte presentate si rifanno nella loro generalità a tre impostazioni di fondo:

a) sottolineare gli aspetti positivi delle azioni economiche, specie nei campi in cui più agevolmente le Regioni hanno potuto operare con riferimento alle profonde trasformazioni sociali e produttive;

b) sottolineare le difficoltà derivanti da un rapporto con un livello nazionale che presenta un quadro spesso mutevole e non rispondente ad una logica di programmazione e con rapporti finanziari tra Stato e Regioni spesso criticati;

c) sottolineare le debolezze del sistema regionale laddove la sua impostazione segue criteri non adeguati al ruolo programmatico riproponendo una logica burocratico-centralistica che, riducendo oltretutto le possibilità di coordinare le azioni al livello subregionale, riduce l'efficienza degli interventi.

Per quanto concerne gli aspetti positivi va messo in risalto il fatto che gli interventi considerati di successo hanno a che fare in prevalenza con l'evoluzione in senso moderno della struttura produttiva e rappresentano quindi un aspetto particolarmente rilevante dell'intervento pubblico nella economia.

Le azioni di successo più frequentemente indicate riguardano infatti:

servizi alle imprese;

rapporti finanziari complessi non limitati al semplice credito;

infrastrutture;

infrastrutture tecnologiche;

coordinamento delle azioni per interventi in aree urbane complesse.

Spesso gli interventi sono stati realizzati attraverso enti strumentali delle Regioni stesse e si sono collocate in aree di intervento che interagivano con parti dinamiche dell'apparato produttivo e per le quali la conoscenza diretta dei bisogni e la vicinanza rappresentavano condizioni fondamentali del successo.

In alcuni casi « risultati di un qualche rilievo si sono conseguiti nelle materie meglio definite nella legislazione nazionale e caratterizzate da un più vasto margine di responsabilità attribuita alla Regione. Ciò vale, in modo particolare, per il settore dell'Artigianato ed — in parte soltanto — per il sistema della piccola e media impresa in cui si sono realizzati interventi incisivi nel campo della promozione dell'associazionismo, del sostegno del credito (a breve, tramite le Cooperative di garanzia ed il loro Consorzio, e a medio termine, attraverso l'integrazione delle provvidenze previste dall'Artigiancassa ed il sostegno ai Consorzi fidi), dell'orientamento delle mobilità delle imprese, dell'approntamento di servizi reali all'impresa e del sostegno dei processi di aggiornamento tecnologico. Su ciò la Regione si è avvalsa anche di apposite società costituite con la partecipazione di soggetti privati.

L'operatività della Regione e delle proprie tecnostutture è stata tuttavia limitata da

negativi condizionamenti del quadro legislativo nazionale quali: il ritardo nell'approvazione della legge-quadro per l'Artigianato, la mancata riforma dell'Artigiancassa, l'assenza di competenze codificate verso la piccola e media impresa industriale ecc. Più in generale, appare limitativa delle potenzialità della Regione la esclusione di attribuzioni formali nel campo dell'industria e del credito alle attività produttive mentre la espressione di pareri (e decreto del Presidente della Repubblica n. 902 ed ex legge n. 675 del 1977) quantunque occasione, talvolta, di un approfondito sforzo di analisi e di proposta, è stata frustrata da una scarsa udienza presso gli organi centrali » (PCI, Lombardia).

Anche laddove condotte in modo efficiente, assai più criticati sono stati gli interventi che hanno riprodotto una logica di finanziamento tradizionale. Viene comunque premiata una strategia selettiva ad una che riproduce meccanismi di intervento « a pioggia ».

Con riferimento agli interventi creditizi le problematiche emerse risultano:

« per l'artigianato, l'opportunità di un coordinamento, a livello legislativo, mediante la definizione di un organico quadro di riferimento in materia di rapporti tra ente regionale e poteri centrali, in sostituzione del D.P.C.M. 30 dicembre 1980 dichiarato, incostituzionale » (Banca d'Italia);

« i ritardi — secondo quanto più volte rappresentato dalle Associazioni bancarie di categoria — nell'erogazione dei contributi da parte delle regioni agli istituti, in specie nel settore del credito agrario; tali ritardi determinano una penalizzazione a carico degli intermediari chiamati ad accollarsi oneri impropri dovuti sostanzialmente alla lentezza dell'intervento regionale » (*idem*);

« un uso più appropriato della potestà di intervento degli organismi regionali in materia di tassi; si è infatti riscontrato che in alcuni casi le regioni hanno assunto iniziative tendenti a stabilire livelli di tasso inferiori a quelli sanciti dalla legislazione statale o a non applicare il tasso di riferi-

mento. La materia è stata oggetto di intervento da parte della Banca d'Italia che — su richiesta delle competenti amministrazioni dello Stato — si è pronunciata contro una simile prassi il cui diffondersi avrebbe determinato una diversificazione — a seconda delle regioni di appartenenza — degli oneri posti a carico dei prenditori di fondi anche al di sotto dei limiti minimi fissati per tutto il territorio nazionale » (Banca d'Italia);

« i difformi criteri adottati dalle Regioni nei casi in cui il contributo in conto interesse viene attualizzato e liquidato in un'unica soluzione; sarebbe pertanto auspicabile che il tasso di attualizzazione non si discosti da quello stabilito — nei vari comparti — a livello statale » (*idem*).

Resta comunque da sottolineare il ruolo fortemente crescente delle Regioni, ulteriormente più interessate agli interventi creditizi (agricoltura e artigianato).

Gli ostacoli indicati derivanti dai rapporti esistenti con lo Stato centrale vengono ricondotti:

« 1) ai continui mutamenti a livello nazionale dei programmi di governo, a causa della perdurante instabilità politica, e di conseguenza dalla mancanza di un quadro di riferimento certo per le Regioni. In aggiunta a ciò, vi è da considerare l'insufficiente coinvolgimento delle Regioni nella elaborazione di dette linee programmatiche, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 » (Regione Lombardia, Consiglio);

2) « ad un completo e definito assetto delle competenze, dipendente dalla mancata definizione delle funzioni a seguito del trasferimento da parte dello Stato alle Regioni, di quelle previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Si assiste anzi ad un continuo tentativo di recuperare competenze da parte degli organi centrali dello Stato. Connesso a ciò il ritardo nella emanazione di leggi-quadro in settori di particolare rilevanza, quali l'assistenza, i beni culturali, l'artigianato e così via. Tale ritar-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

do condizione a sua volta l'emanazione da parte delle Regioni delle proprie leggi-quadro, con conseguente venir meno dei supporti necessari ad alcuni interventi previsti dal P.R.S. » (*idem*).

« Si aggiunga che alcune leggi-quadro emanate si sono rivelate eccessivamente puntuali, tali da invadere cioè le competenze regionali. Da qui il nascere e lo svilupparsi di un ricorrente contenzioso delle Regioni davanti alla Corte Costituzionale e viceversa di impugnative statali sulle leggi approvate dai Consigli regionali » (*idem*).

« Conseguente a ciò il perdurare di incertezze che sono poi destinate a bloccare o rallentare l'attività normativa ed amministrativa regionale nelle materie di propria competenza »;

3) « alla mancata approvazione della legge di riforma delle autonomie locali, in particolare per quanto riguarda lo scioglimento del nodo dell'Ente intermedio »;

4) « insufficienza e discontinuità nelle dotazioni finanziarie e mancanza di adeguata autonomia impositiva » (*idem*).

Sul terzo punto, relativo alle debolezze specifiche degli organismi regionali, le critiche presentate nelle risposte sui questionari risultano assai precise:

« Le Regioni tendono a privilegiare le funzioni amministrative rispetto a quelle legislative.

L'istituto della « delega » di tali funzioni alle Autonomie Locali diviene di uso eccezionale e non normale da parte delle Regioni stesse, in contrasto con quelli che sono gli scopi del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che ha, molto opportunamente, richiamato le funzioni programmatiche regionali.

« Proprio, invece, nella applicazione dalla parte "amministrativa" del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, le Regioni hanno colto una occasione per caricarsi ancor più di funzioni amministrative, privilegiandole rispetto ai loro compiti legislativi e programmatici, che dovrebbero es-

sere primari, assolvendo i quali, del resto, abbastanza spesso si manifestano conflitti di competenza con lo Stato e si definiscono davanti alla Corte Costituzionale » (Com. Milano).

« Il disposto dell'articolo 1-*quater* della Legge 131 del 1983 relativo alla partecipazione delle Province e dei Comuni alla elaborazione dei programmi regionali di sviluppo, nonché le altre disposizioni dello stesso articolo che prevedono il raccordo della relazione previsionale e programmatica in coerenza con il bilancio pluriennale della Regione e la trasmissione di detti documenti programmatici alla Regione perchè la stessa possa verificarne la coerenza con la programmazione regionale, divengono, in effetti, dei meri atti di ossequio formale davanti all'altare della programmazione » (*idem*).

La pratica insegna a considerare che la partecipazione delle Province e dei Comuni alla elaborazione dei programmi regionali si risolve, di fatto, nella partecipazione a riunioni che avvengono quando i documenti programmatici sono già in avanzata fase di elaborazione.

« Queste riunioni, che finiscono per essere esercizi di "pubbliche relazioni" tenute dalle Regioni, non avvengono, come sarebbe invece necessario, in una sede istituzionalizzata che dia, agli Enti locali, poteri di contributo effettivo nella fase di determinazione nelle scelte programmatiche regionali » (*idem*).

« Il "raccordo" tra programmazione regionale e locale, tra bilancio regionale e bilanci locali, rimane sulla carta anche per la mancanza di contestualità dei tempi tecnici di redazione dei bilanci della Regione e degli Enti Locali: ciò determina sprechi di risorse che potrebbero essere diversamente allocate nei bilanci regionali e locali, qualora il raccordo tra tali bilanci esistesse davvero ».

A questa mancanza di raccordo tra programmazione regionale e locale consegue il fatto che anche la « verifica di coerenza » della programmazione locale con quella re-



## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gionale, prevista dall'articolo 1-*quater* della Legge n. 131 del 1983 precitata, per ora rimane, nonostante la buona volontà delle parti in causa, un fatto formale più che sostanziale.

« Nell'organizzazione politico-burocratica di certe Regioni vi è, poi, la tendenza a imitare un certo modello negativo "romano" basato sulla presenza di Ministeri indipendenti e impenetrabili tra di loro (cui proprio certe recenti proposte di riforma riguardanti l'Esecutivo Nazionale cercano in tempi recentissimi di porre rimedio) ».

Agli esempi negativi ora citati possono essere contrapposte alcune esperienze significative di coordinamento e di programmazione che hanno fornito risultati di successo.

Ad esempio, per il Friuli, « la legislazione nazionale emanata per la rinascita e lo sviluppo delle zone terremotate (leggi numero 546 del 1977 e n. 828 del 1982) ha introdotto e confermato la via del decentramento, attraverso la quale Regione, Province, Comunità Montane e Comuni si trovano — nel rispetto dei reciproci ruoli — impegnati in una comune attività di programmazione della attività di ricostruzione. Il meccanismo operativo di questo decentramento si può così riassumere:

i cittadini presentano al Comune la domanda finalizzata ad ottenere il contributo per la riparazione o la riedificazione della abitazione danneggiata o distrutta dagli eventi sismici;

il Comune quantifica tale fabbisogno finanziario ed elabora propri programmi di intervento nei quali comprende la realizzazione delle opere pubbliche ed infrastrutturali che gli competono (esempio rete fognaria, idrica, eccetera);

si perviene così alla stesura del Piano annuale d'intervento che funge da base per la richiesta di finanziamento alla Regione;

sulla base di tale Piano l'Amministrazione Regionale effettua il riparto finanziario in rapporto alle proprie disponibilità economiche richiedendo al Comune di ap-

provare l'ordine di priorità per la realizzazione dei singoli interventi;

analoga prassi viene osservata dalla Comunità Montana per ottenere il finanziamento occorrente a dare contenuto ai programmi sovracomunali.

Attraverso questa prassi è stato possibile portare a termine l'80 per cento della ricostruzione e favorire il rientro nelle case definitive di oltre il 77 per cento della popolazione colpita. Con analoga procedura si sono ricostituiti tutti i servizi pubblici ed ampliati quelli a sfondo sociale » (Com. Genova).

Restano infine da sottolineare due aspetti:

a) le Regioni considerate in modo positivo sono per lo più accostate ad iniziative innovative nella pubblica amministrazione, vuoi con la creazione ex novo di strumenti finalizzati (vedi enti strumentali per l'intervento in particolari settori) vuoi con iniziative programmatiche concordate con i livelli subregionali e con meccanismi di deleghe di competenze, pur in assenza di strategie definitive a livello nazionale;

b) i settori produttivi per i quali si sono registrati i maggiori successi sono quelli ove più bassa è l'interdipendenza con il livello nazionale. Tipica, in senso negativo, è la valutazione unanime data per il settore sanitario nonché per i settori maggiormente dipendenti dalle leggi quadro nazionali come il turismo e i trasporti o ancora quelli, come la formazione professionale, che operano in aree (nel caso il mercato del lavoro) per cui le competenze sono divise tra molti soggetti.

Restano naturalmente numerose possibilità di miglioramento per una azione certamente notevole ma ancora non del tutto soddisfacente nel campo delle attività produttive.

« La Regione deve assumere l'obiettivo di creare ed alimentare l'ambiente favorevole che consenta lo sviluppo di attività industriali.

Questo significa:

una produzione legislativa più elastica, più coerente (i contrasti con lo Stato e con altre Regioni sono stati più d'uno e in tutti i campi) e meno fiscale;

il superamento delle lentezze nella approvazione degli idonei strumenti urbanistici;

il coordinamento delle scelte degli enti locali in tema di grandi infrastrutture, trasporti, parchi, aree commerciali e industriali (a tale proposito si può far cenno alla applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 sulle aree insufficientemente sviluppate, come d'altro canto alla mancanza di aree industriali attrezzate);

l'attivazione di strumenti finanziari adeguati agli obiettivi con l'utilizzo di canali

pubblici (fondo IMI, legge n. 46 del 1982, legge n. 240 sui consorzi export), di canali regionali (legge n. 33 del 1981, progetto innovazione tecnologica, utilizzo Finanziaria regionale) e canali privati;

la partecipazione alla elaborazione e definizione dei piani di settore, dove assumono posizioni di rilievo per l'economia lombarda la siderurgia, l'elettronica, le telecomunicazioni, la chimica, il tessile;

l'orientamento della domanda pubblica: è un aspetto, questo, fondamentale della politica industriale, troppo spesso trascurato in Italia. In questo contesto, proprio come promozione allo sviluppo, potrà assumere un ruolo determinante il Piano Regionale di Sviluppo (API Lombardia).

#### ANALISI SUL TEMA N. 7/B

*Risultati conseguiti, difficoltà ed eventuali carenze riscontrate in relazione all'attività regionale concernente: l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici.*

##### 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA E CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE.

Per questo quesito va sottolineata la scarsa rispondenza dei soggetti intervenuti. Solo pochi, infatti, hanno risposto e tra questi, in generale caratterizzati da uno scarso livello di approfondimento, si è registrata una sostanziale omogeneità delle risposte.

Solo in pochissimi casi si dà una valutazione anche solo parzialmente positiva, mentre in tutti gli altri i giudizi evidenziano un disinteresse o una inefficacia degli interventi regionali.

Viene sottolineato tuttavia il ruolo dell'ente regione compreso tra la gestione diretta affidata a Province e Comuni ed un ruolo generale di indirizzo affidato allo stato.

È un problema tuttavia che, sulla base dei questionari pervenuti, non sembra essere particolarmente sentito visto il numero relativamente esiguo delle risposte e la trattazione normalmente sbrigativa del tema.

Non sono mancate, naturalmente, valutazioni più accurate da parte dei soggetti più direttamente interessati.

« *In via generale* si deve purtroppo rilevare da parte delle Regioni una pressochè costante e tendenziale disattenzione e comunque sottovalutazione del ruolo, più sopra indicato, dei servizi pubblici locali. Ciò si è manifestato ai diversi livelli:

nella politica e nella legislazione nazionale riguardante i servizi pubblici nel loro insieme e i diversi settori;

nella programmazione regionale socio-economica (quella voluta dall'articolo 11 del

decreto presidenziale n. 616 del 1977), soprattutto in rapporto allo sviluppo e alla azione di riequilibrio del territorio;

nella normativa e nella attività di pianificazione territoriale, con riguardo alla localizzazione delle infrastrutture e dei servizi;

nei rapporti di promozione, di coordinamento e di orientamento degli enti locali, con specifico riferimento alle materie dei servizi pubblici;

nei processi di aggregazione e di associazione sovracomunale per la gestione unificata e integrata dei servizi pubblici;

nella ricerca di politiche, di orientamenti, di sedi per l'integrazione tra i servizi pubblici locali e i servizi pubblici nazionali, come nel caso dell'Enel, delle FF.SS., etc ». (Cispel).

In ordine alle *politiche settoriali*, il giudizio si può così articolare:

« nella politica energetica, come è risultato da una specifica e compiuta indagine condotta dalle Cispel in occasione della seconda conferenza energetica nazionale sul ruolo delle Regioni (novembre 1983), si è manifestata una assenza sia di programmi, sia di azioni, sia di strutture per gli interventi in campo energetico che si connettono con le diverse funzioni e politiche di competenza e di interesse delle regioni (a partire dalla attuazione della legge n. 308) (*idem*);

« nella politica dei trasporti, ove alle competenze assegnate in via specifica dalla legge cornice sul fondo nazionale dei trasporti, il quadro d'insieme della attività regionale presenta ancora lacune, ritardi e discontinuità. In particolare mentre ci sono dei gravi ritardi dello Stato nella attuazione dei meccanismi della legge 151 per il ripiano dei disavanzi, un'analogha mancanza si manifesta anche a livello regionale nei confronti delle aziende; non tutte le regioni hanno legiferato in materia di programmazione, di delega e di costi standardizzati, con la conseguente carenza di un quadro d'insieme: vi

sono ritardi nella erogazione degli investimenti previsti dal fondo nazionale trasporti » (*idem*).

« nella politica dell'ambiente va segnalata la mancata attuazione del decreto presidenziale n. 915 del 1982, che assegna alle Regioni specifiche competenze di pianificazione, controllo, tutela e gestione dei servizi, per lo smaltimento dei rifiuti e per gli impianti di trattamento. Ciò determina gravi ritardi nell'attivazione degli investimenti e nella realizzazione degli stessi servizi ».

Gli aspetti relativi alla gestione ed organizzazione dei servizi pubblici sono collegati direttamente allo specifico modo di vedere il ruolo delle regioni verso gli enti locali.

« Il problema per i servizi pubblici non è solo quello della efficienza ma diventa quello di affrontare e soddisfare esigenze organizzative che comprendono anche temi di efficacia.

Per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle attività delle amministrazioni locali, il ruolo delle Regioni può caratterizzarsi essenzialmente con le deleghe e i controlli che sono i momenti più significativi dello sviluppo delle attività amministrative delle istituzioni sub-regionali. I ruoli di controllo costituiscono un punto nevralgico e al tempo stesso un punto di debolezza del rapporto Regione-Enti locali soprattutto perchè i controlli sono ancora visti in termini di riscontro di legittimità piuttosto che come banco di prova di efficienza ed efficacia dell'azione istituzionale. E ciò crea un diffuso stato di incertezza e di disorientamento tra gli operatori amministrativi.

Sul versante delle deleghe, nei rari casi in cui si registra il decentramento, esso assume carattere di particolare frammentarietà, trattandosi essenzialmente di trasferimento di funzioni singole e limitate anche per ambiti di attività che richiederebbero unità di gestione e quindi deleghe organiche e il più possibile ampie, in un quadro di attenta programmazione » (Com. Verona).

## ANALISI DEL TEMA N. 7/C

*Risultati conseguiti, difficoltà ed eventuali carenze riscontrate in relazione all'attività regionale concernente: la promozione delle attività culturali e sociali; l'organizzazione e la gestione dell'attività di formazione professionale.*

## 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE.

Delle risposte pervenute solamente alcune sono utilizzabili ai fini della indagine poichè le rimanenti sono troppo generiche o svolgono tematiche non attinenti al quesito.

In generale sul quesito, le risposte dei soggetti intervenuti mostrano un limitato livello di approfondimento; i concetti espressi, a parte rare eccezioni, sono spesso sfumati; viene in genere accentuata la fase di « critica », mentre è quasi inesistente la parte relativa ai « risultati conseguiti » o alle eventuali proposte migliorative e innovative.

Con riguardo al livello di approfondimento delle risposte si riscontra un contributo stimolante da parte delle Regioni.

I Comuni, soprattutto i più « piccoli » sono intervenuti in modo schematico.

Un discorso analogo può farsi per le Province, che, a parte alcune eccezioni, si sono limitate a « criticare » ed accusare o le Regioni o lo Stato come istituzioni, imputando loro ogni responsabilità in merito alle lamentate carenze e difficoltà.

I rimanenti soggetti intervenuti hanno fornito contributi diversificati, talvolta con indicazioni settoriali (è il caso delle associazioni di categoria), talvolta con critiche generali o con tentativi di riferimenti al ruolo complessivo dell'ente regione.

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE.

Il quesito per come è stato formulato, avrebbe dovuto stimolare soprattutto gli Enti locali ad esprimersi in ordine ai risultati, difficoltà e carenze riscontrate nella promozione delle attività culturali e sociali

e in particolare nella attività per la formazione professionale.

I risultati emersi dall'indagine sono quanto mai disorganici e vari proprio perchè, la risposta al quesito non può essere unica: « Vi sono Regioni "brave" e Regioni meno "brave" (A. Bardusco). La stessa Regione può aver ottenuto risultati buoni in un settore di attività, e meno buoni in altri. Il fatto che alcune Regioni siano governate meglio di altre è nella logica del sistema. Le "eventuali carenze" cui si accenna nella domanda non sono rimediabili (se non in piccola misura) attraverso riforme istituzionali. D'altronde le condizioni in cui i vari governi regionali sono chiamati ad operare sono condizioni molto diverse da un luogo ad un altro ».

Viene espresso, ad esempio, un giudizio estremamente positivo sulla legislazione regionale che ha consentito meritevoli interventi soprattutto per le biblioteche e le attività espositive (Com. Livorno). Di parere analogo appare chi sottolinea come le attività culturali e sociali siano « uno dei più qualificanti punti di riferimento dell'attività regionale », poichè ottime leggi di settore hanno opportunamente disciplinato la materia, valorizzando le peculiarità locali, assegnando per mezzo delle deleghe un ruolo di rilievo alla Provincia (Prov. Gorizia).

La critica che in genere viene mossa in proposito riguarda principalmente la scarsa delega di funzioni, la mancanza di competenze precise a livello istituzionale, la scarsa partecipazione o coinvolgimento degli Enti locali interessati, la « carenza di quadri formativi », l'« eccessiva dispersione di mezzi finanziari » e ancora la mancanza di finalizzazione degli interventi e la contraddittorietà delle politiche regionali.

Tutto sommato il settore che, nonostante le difficoltà e gli ostacoli frapposti, appare maggiormente avviato ed in via di sviluppo è quello della formazione professionale.

Nell'analisi delle risposte si sono individuate alcune tematiche ricorrenti sulle quali i soggetti intervenuti hanno fornito giudizi abbastanza puntuali e precisi.

### 2.1. *In tema di attività culturali e sociali.*

In proposito, si è rilevato che il quadro legislativo nazionale in materia di beni culturali, attività culturali e dello spettacolo è assai vario e discontinuo; tale da « limitare fortemente l'iniziativa regionale per taluni ambiti e da lasciarla senza indirizzo per altri » (Regione Lombardia; Giunta).

In effetti, la normativa nazionale in materia è piuttosto risalente, fatto salvo il decreto presidenziale n. 805 del 3 dicembre 1975 sull'organizzazione del Ministero per i beni culturali ed ambientali.

Per le attività culturali in senso stretto non vi sono leggi organiche cui orientarsi: il Teatro di prosa è retto da una normativa vecchia e disomogenea; l'attività musicale è disciplinata da una legge del 1967; l'attività cinematografica è disciplinata dalla legge n. 1213 del 1965.

L'assenza di un quadro di riferimento prefissato da una precisa politica nazionale e la mancanza di una organica normativa nazionale hanno condizionato, negativamente, lo sviluppo, legislativo e non, del settore e alcune Regioni sono intervenute operativamente per colmare tali lacune e talvolta compiendo uno « sforzo di immaginazione legislativa ».

I principali interventi nel settore riguardano generalmente: Biblioteche e Musei; Teatro, musica, cinematografia; valorizzazione dei beni culturali appartenenti a privati: interventi di promozione educativa e culturale; riconoscimento di istituzioni culturali di interesse regionale.

Con riguardo al tema specifico del Teatro Regionale, si è tentato di incrementare e sviluppare i rapporti fra i vari teatri esistenti, « operando per un suo rilancio a livello nazionale e internazionale ».

Nel settore musicale, in genere sono stati fatti interventi operando su tre direttrici:

miglioramento della qualità della produzione;

ampliamento e coordinamento del circuito di distribuzione;

sostegno alla formazione di operatori musicali.

Tale situazione di crescente sviluppo nel settore delle attività culturali non è purtroppo comune a tutte le Regioni, anche se si è da più parti osservato che « quasi » tutte le Regioni hanno mostrato « di saper cogliere appieno la nuova domanda emergente dal tessuto civile, e fatta propria dagli Enti Locali » (Prov. Parma).

In particolare, si lamenta una mancanza di coinvolgimento « negli interventi settoriali promossi dalla Regione » (Ente Fiera Reggio Calabria).

Quasi tutti i soggetti intervenuti, comunque, affermano che l'intervento culturale non ha a disposizione finanziamenti rilevanti, dal che ne deriva « una politica che non ha modo di dipanarsi per ampi obiettivi, costretta a muoversi nelle strettoie di scarse risorse ».

Da tutti viene auspicato un impegno progressivamente più intenso in relazione agli investimenti, sia per quanto riguarda l'edilizia bibliotecaria, sia quella museale, sia per quella relativa a sedi culturali aperte al pubblico.

### 2.2. *Diritto allo studio.*

#### B) *In tema di diritto allo studio.*

Da studi effettuati (ISFOL) risulta che solamente sette Regioni si sono dotate di una normativa *ad hoc*.

In generale gli interventi si articolano in corsi per lavoratori;  
corsi di educazione di base;  
corsi di approfondimento culturale;  
corsi di analisi di problemi sociali e culturali;

corsi atti a promuovere il bilinguismo;  
corsi per studenti-lavoratori;

corsi e tecniche moderne di alfabetizzazione;

corsi di orientamento culturale;

Università della terza età.

In proposito si lamenta l'emissione di normative statali volte « al congelamento della spesa » che « hanno limitato l'operato della Regione rendendo difficile la programmazione degli interventi e facilitando sperequazioni nella risposta ai bisogni degli utenti ». Si riscontra inoltre la mancanza di chiarezza di competenze nei casi di diritto allo studio per i portatori di *handicap* (Regione Lombardia, Giunta).

### 2.3. In tema di formazione professionale.

Quasi tutti i soggetti intervenuti si sono occupati del tema della formazione professionale.

Il giudizio non è certo unanime: in particolare le Province lamentano « la carenza di quadri formativi » (Prov. Pordenone), la incompleta attuazione della delega alla provincia » (Prov. Cremona) ed il fatto che « la delega per la vigilanza sull'attività, funzionalità e rispondenza delle iniziative formative svolte dai centri di formazione professionale pubblici e convenzionati deve essere piena ed autonoma » (Prov. Milano).

Si lamenta inoltre il ritardo con cui si è imboccata e non ancora attuata la strada della programmazione (Prov. Brindisi) e quasi tutte le Province chiedono che venga loro delegato il settore della formazione professionale.

Di diverso parere chi (Prov. Parma) formula un giudizio vagamente positivo limitandosi ad ipotizzare la realizzazione di alcuni obiettivi particolari:

a) riordino delle competenze;

b) qualificazione delle attività formative;

c) qualificazione degli interventi finanziari;

d) attivazione degli strumenti di conoscenza teorica del sistema formativo.

La non sufficiente rispondenza regionale alle esigenze di una accentuata domanda sociale e della evoluzione qualitativa del mercato del lavoro, « hanno origine nella insufficiente alimentazione finanziaria » e « nell'inadeguato utilizzo dei fondi » (Regione Lombardia, Giunta).

In genere la critica si appunta poi nel *modus* stesso di gestire il fenomeno:

a) il sistema scolastico superiore tende ad allargarsi non attraverso canali controllati, ma attraverso un sistema di sedi succursali e di sedi coordinate, gestite a livello locale al di fuori di ogni canale normativo e talvolta con forme di palese concorrenzialità sul piano tipologico e sul piano territoriale con il sistema regionale di formazione professionale;

b) il sistema della scuola secondaria superiore ha un tasso di espulsione medio del 31 per cento degli iscritti senza che vi sia modo di stringere un'intesa volta a trovare nuovi canali per questa ingente massa di *drops out*;

c) le strutture operative del Ministero del Lavoro tendono ad egualizzare i rapporti con le Regioni con quelli in corso con qualunque ente gestore e solo un'attenta ed incombente pressione permette alle regioni stesse di salvaguardare il loro ruolo pubblico; la sottovalutazione della funzione pubblica delle regioni produce un deterioramento di rapporti amministrativi di dettaglio che spesso cala anche in fatti personali;

d) una serie di minute e capziose interpretazioni o di irregolarità procedurali esclude le Regioni dal ruolo ad esse attribuite in ordine alle attività di cui alle lettere f), g), h), i) dell'articolo 18 della legge quadro (legge n. 845 del 1978);

e) si sottolineano inoltre i casi dei « Progetti Quadro » per il fondo sociale Europeo e l'azione di occulta erosione delle competenze regionali in materia di contratti di formazione e lavoro ».

Le Associazioni di categoria intervenute hanno lamentato la mancanza di collegamento fra l'istituto della formazione professionale e l'occupazione, criticando, in modo par-

ticolare, il proliferare di « centri privati », difficilmente controllati o controllabili.

Si afferma ad esempio che « nessuna Regione ha realizzato un sistema di informazione socio-economica »; però ci sono Regioni: 1) che hanno pubblicizzato la Formazione Professionale; 2) che hanno avviato timide iniziative; 3) che stanno ancora ponendo il problema in discussione.

I sindacati sono su una posizione piuttosto critica: lamentano la mancanza assoluta di programmi, e propongono di attivare l'Osservatorio del Mercato del lavoro per individuare specifiche politiche di intervento (CISL Lazio).

Fra i partiti si segnala in un caso la denuncia dell'attuale « scandaloso sperpero di denaro » e si propone la istituzione di Centri pubblici di formazione con docenti qualificati e un efficace controllo sui centri medesimi da parte delle Regioni (Partito Radicale, Ass. Flegrea).

Fra gli Enti di Economia e Lavoro si annota l'intervento di chi rileva che « la formazione professionale è giudicata sostanzialmente inadeguata alle esigenze aziendali (Unioncamere, Emilia Romagna). Nell'attività posta attualmente in essere dall'Osservatorio del Mercato del Lavoro, costituito con legge regionale, va riconosciuto un sottodimensionamento sia in termini di campi di attività sui quali indagare che a livello di coinvolgimento degli organismi interessati nel mercato del lavoro.

Si ritiene che il sistema informativo regionale, non sia ancora decollato. Esso prevede l'organizzazione dei flussi informativi per i diversi livelli istituzionali presenti nell'amministrazione regionale; non si sono però risolti i problemi legati ai rapporti con i vari sistemi informativi in corso di realizzazione.

È stato anche osservato che « il problema formazione rappresenta uno dei momenti qualificanti di tutto il settore dei servizi pubblici. Non è possibile dare vita al rinnovamento delle Aziende e ad un reale recupero della produttività se non si interviene in questo settore.

Tale convinzione ha portato anche alla costituzione di centri permanenti di formazione per la qualificazione dei vari qua-

dri aziendali; amministratori, direttori e dirigenti, quadri intermedi dei settori operativi, personale di servizio » (Cispel Lazio, Lega Naz. delle Cooperative).

Con riguardo alle regioni meridionali, si rileva poi che « pur avendo legiferato — nell'ambito della legge-quadro — in materia di formazione professionale, si presentano notevoli difficoltà nell'adeguare la struttura regionale di formazione professionale al fine di renderla più rispondente alle necessità dello sviluppo economico regionale e, quindi, di permettere un migliore collegamento tra sbocchi formativi e inserimento nel mondo del lavoro » (Formez).

#### 2.4 *In tema di terza età.*

Sul tema degli anziani in relazione alle attività culturali e della formazione professionale è stato proposto l'utilizzo dei pensionati sia come personale dei Musei, sia come specialisti per la formazione professionale (ANLA Friuli, Venezia Giulia).

In genere si è lamentata la mancata utilizzazione dei Patronati.

#### 2.5 *In tema di Sport e tempo libero.*

Notevoli sono stati gli interventi attuati dalle Regioni ai fini dello sviluppo della pratica sportiva; tali interventi hanno riguardato in genere l'impiantistica sportiva ed il segno delle associazioni sportive e di manifestazioni.

Le iniziative regionali per l'impiantistica sportiva assumono varie forme (assunzione totale della spesa da parte della Regione, contributi sugli interessi, prestazioni di garanzie dirette o sussidiarie) e l'indirizzo dell'intervento è diverso in relazione alle esigenze di ciascun ambito territoriale.

Si è richiesto inoltre maggiori investimenti per sport e tempo libero (Ente Fiera Milano).

Alcune Regioni hanno sottolineato come le problematiche connesse alle materie dello Sport e del Tempo Libero, vengano intese come « occasioni culturali e diritti primari del cittadino, direttamente collegate ai problemi della salute, del lavoro, della scuo-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

la e del territorio » (Regione Lombardia, Giunta).

Nel complesso i risultati appaiono discreti e in via di sviluppo.

### 2.6 *Aspettative e proposte.*

Come si è più sopra rilevato si riscontra in particolare una mancanza di idee e di proposte innovative.

Viene spesso auspicato « un potenziamento delle strutture e delle attività proprie del settore » così da poter superare l'attuale situazione di stallo.

Si chiede « un diverso rapporto tra Regioni ed Enti Locali » « con l'attribuzione a cia-

scun livello istituzionale di competenze precise » (UPI).

In genere, soprattutto da parte dei piccoli Comuni e delle Associazioni di categoria, vengono richieste maggiori erogazioni di contributi per varie iniziative di settori: Biblioteche, Musei, Consultorii, Assistenza Scolastica, tutela della donna, diritto allo studio, Assistenza agli anziani etc.

Alcuni soggetti poi, pur riconoscendo gli « sforzi » fatti dalle varie Regioni nel settore (promulgazione di leggi ad hoc; finanziamenti; costituzione di Istituti per i beni artistici e culturali; etc.), lamentano la mancanza di un adeguato « sistema di base che ha comportato il fallimento di molte iniziative.

## ANALISI DEL TEMA N: 7/D

*Risultati conseguiti, difficoltà ed eventuali carenze riscontrate in relazione all'attività regionale concernente: la tutela delle minoranze nazionali ed etniche.*

### 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE.

Complessivamente sul quesito è intervenuto un numero esiguo di soggetti, alcuni dei quali con una risposta di tipo unificato. Sul totale delle risposte pervenute, è piuttosto difficile dare una valutazione, dal momento che anche i pochi soggetti intervenuti si limitano ad esporre problematiche di provenienza locale in modo estremamente sintetico; vi sono poi interventi di tipo « polemico » che nulla o poco apportano all'indagine.

Si può però affermare, pur nella brevità ed esiguità del materiale che il problema della tutela delle minoranze nazionali ed etniche è molto « sentito », pur senza che questo si traduca in un approfondimento della tematica, anzi, ci si limita a denunciare situazioni di fatto; le proposte innovative sono quasi inesistenti o irrealizzabili.

Tra i non molti soggetti intervenuti non si riscontra una omogeneità di valutazioni con giudizi che vanno dai più positivi (ampia tutela delle minoranze etniche) a pareri diametralmente opposti.

### 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE.

Alcuni soggetti affermano che non si ravvede l'esigenza di innovazioni di ordine costituzionale. La legge regionale, si afferma, è strumento sufficiente, a condizione che la legge statale lasci adeguati spazi di autonomia. Anzi, solo alle Regioni può essere affidato il compito di riconoscere, censire, promuovere e valorizzare tutte le particolarità etniche e linguistiche: problema non soltanto di alcune Regioni a Statuto speciale, ma di tutte (PCI nazionale).

Questa impostazione del problema non appare però condivisa da tutti che, per la maggior parte affermano di « non conoscere il problema » oppure che « il quesito non » li « riguarda », e ancora che « il problema non esiste ».

Si rileva inoltre che per le comunità di lingua slovena, essendo la materia riservata alla legge statale, la Regione non ha potuto porre in essere provvedimenti ad hoc. Assai positivo invece il giudizio sulle leggi approntate dal Friuli per tutelare la lingua e la tradizione friulana (scuola, teatro, ricerche etnografiche, etc.) (Prov. Gorizia).



Da altri viene in particolare denunciato che « nella tutela delle minoranze etniche », « le misure adottate (proporzionale-bilinguismo) incontrano difficoltà contingenti di applicazione legate anche alle modalità di accertamento (censimento linguistico) dell'appartenenza dei singoli ai gruppi etnici ». In genere però le misure adottate non risultano bene accolte dal gruppo di lingua italiana che, nello stretto ambito provinciale, si trova ad essere in minoranza rispetto a quello di lingua tedesca (Coldiretti Bolzano).

Alcuni poi hanno criticato aspramente il bilinguismo e l'istituzione di scuole o di insegnamenti *ad hoc* definendoli « assurdi e dispendiosi » (ALA Friuli).

La Liga Veneta è poi intervenuta per sottolineare la problematica del gruppo Ladino suddiviso in tre Province (Bolzano, Trento e Belluno) e che solo a Bolzano ha trovato un'adeguata tutela (scuole, lingua, pubblico impiego, radio in lingua, etc...). Si afferma però l'assoluta mancanza di tutela del gruppo etnico « Veneto ».

Viene inoltre sottolineato che nella « regione sarda non si è posto un problema di normativa relativa alla tutela delle minoranze etniche o nazionali bensì linguistiche, che la tutela delle minoranze linguistiche prevista dall'articolo 6 della Costituzione costituisce il principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale, integrando e specificando gli articoli 2 e 3, e che quale principio informatore di tutta l'attività della Repubblica si applica anche a quella delle Regioni nelle materie di loro competenza », e « si rileva che gli ostacoli e le carenze incontrate in questo settore sono più di natura interna che esterna » (Regione Sardegna, Consiglio).

Alcuni poi rilevano che « nonostante la contrastante tesi sostenuta dalla Corte Costituzionale che ha ritenuto, con giurisprudenza costante, la tutela delle minoranze linguistiche una materia a sè, il Governo ha consentito, astenendosi dal proporre impugnativa, che parecchie leggi regionali o provinciali manifestamente destinate a realizzare forme di tutela delle minoranze linguistiche venissero promulgate e pubblicate; il Parlamento, da parte sua, ha seguito lo stesso indirizzo

approvando con proprie leggi gli statuti regionali del Piemonte, Veneto, Molise, Basilicata e Calabria nonostante contengano espresse disposizioni volte ad attuare tale principio » (*idem*).

Si è poi rilevato che « le leggi in vigore consentono anche di favorire studi e ricerche che si applicano più propriamente all'area esclusivamente veneta, di cui non occorre sottolineare l'importanza e per la quale, anche in collaborazione con il C.N.R., sono avviate ricerche che consentiranno la realizzazione in forme assolutamente nuove di una documentazione linguistica comparata ». (Regione Veneto, Giunta).

« Questo atteggiamento aperto ad interpretazioni più favorevoli alle Regioni e più aderenti al dettato costituzionale, avrebbe potuto favorire un intervento regionale in materia, tuttavia il dibattito sviluppatosi in occasione dell'esame di una proposta di legge di iniziativa popolare presentata il 13 luglio 1978 ed approvata dal Consiglio regionale il 9 aprile 1981, ha evidenziato che l'elaborazione da parte delle forze politiche regionali sul problema non era sufficientemente matura per consentire una convergenza di posizioni se non su principi generalissimi, contenuti nella proposta di legge nazionale presentata al Parlamento ed attualmente all'esame della competente Commissione Affari costituzionali » (Regione Sardegna, Consiglio).

Si segnala poi l'intervento della Valle d'Aosta, la quale si è sempre posta come obiettivo la tutela delle minoranze nazionali ed etniche, « collocandosi essa stessa come minoranza, costituzionalmente riconosciuta all'interno dello stato italiano ».

Oltre agli interventi a tutela della lingua francese, la Regione ha assunto iniziative per la salvaguardia della minoranza Walser di antica ascendenza germanica. Tali iniziative si sono tradotte, oltre che nella concessione di contributi alle associazioni culturali in loco esistenti, nella proposta di legge statale concernente le modificazioni dello Statuto Speciale e tendente, tra l'altro, ad introdurre il 36° consigliere regionale, espresso dal gruppo di lingua tedesca residente nei Comuni interessati.

Tale proposta non ebbe seguito, come del resto gran parte delle proposte di legge statale di iniziativa regionale.

In attesa di una soluzione legislativa maggiormente rispondente alle tradizioni ed alle esigenze culturali delle popolazioni interessate, fu approvata la legge regionale 15 dicembre 1982, n. 92, istitutiva dell'ottava Comunità Montana, comprendente i tre Comuni Walser dall'alta Valle del Lys, che così vedevano almeno in parte riconosciuta la propria particolarità.

« A livello più generale, il Consiglio regionale ha più volte sollecitato il Governo ed il Parlamento, in considerazione delle particolarità etnico-linguistica della Valle d'Aosta, a garantirne la rappresentanza al Parlamento Europeo: ma le mozioni, appro-

in data 13 maggio 1982 ed il gennaio 1984, non hanno avuto seguito, per cui anche alle imminenti elezioni di giugno per il Parlamento Europeo la legge elettorale, rimanendo la stessa di cinque anni fa, penalizzerà la Valle d'Aosta ».

#### 2.1 *Aspettative e proposte.*

Nessuno dei soggetti intervenuti ha formulato proposte e innovazioni per mutare o modificare l'esistente.

Le iniziative che si vorrebbero veder attuate consistono, in pratica, nell'approvazione di leggi a tutela della lingua (Sardegna) giacenti in Parlamento, e nell'applicazione o promulgazione di leggi regionali. (PCI nazionale).

### ANALISI DEL TEMA N. 7/E

*Risultati conseguiti, difficoltà ed eventuali carenze riscontrate in relazione all'attività regionale concernente: la pianificazione del territorio, la difesa dell'ambiente, la realizzazione delle infrastrutture.*

#### 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE.

Al quesito ha risposto un'alta percentuale di soggetti interpellati: tuttavia, a tale dato quantitativo non ha corrisposto quello qualitativo, nel senso che il livello di approfondimento delle risposte è da considerare modesto, con l'esclusione di quei soggetti che più direttamente sono « interessati » all'argomento. (INU, Cassa DD.PP., Col-diretti, Associazioni Industriali).

Si può aggiungere che le risposte hanno prevalentemente scartato la parte relativa ai « risultati conseguiti » — ad eccezione di quelle fornite dalle Regioni stesse — per concentrarsi in sostanza sulle « difficoltà e carenze riscontrate ».

L'altra impressione che si ricava è che — del quesito in parola, tranne casi particolari (Comuni e Associazioni di categoria) — non se ne sia occupato un interlocutore

specificamente competente: di qui la genericità delle risposte.

Il risultato cui si giunge, è così quello di ottenere un quadro di giudizi generico, che diviene più specifico ed incisivo lì dove l'intervento regionale-locale tocca gli interessi delle categorie — ad esempio gli agricoltori — limitandone o condizionandone la libertà di azione sul territorio.

Soprattutto emerge un dato chiaro: secondo questi interlocutori, l'azione dei pubblici poteri è contraddistinta da caratteri di vincolatività, senza valorizzare il carattere programmatico.

Inoltre dal punto di vista della disciplina amministrativa e legislativa vi è uno « scollamento » tra gli interessi delle categorie produttive e le scelte urbanistiche o infrastrutturali. Si vuole dire cioè che non vi è un coinvolgimento degli interessi alle diverse politiche, cosicché i giudizi che emergono de-

nunciano il carattere di astrattezza delle scelte e delle norme regionali.

Per quanto riguarda i singoli settori, nel caso della pianificazione del territorio, i giudizi per lo più da parte locale — Comuni e Province — sono di accentramento regionale, di burocratizzazione e di mancanza di un livello intermedio di governo di area vasta preposto al governo del territorio; da parte categoriale, di eccessiva penalizzazione delle iniziative che incidono sul territorio.

Nel caso delle infrastrutture — da parte locale — di estrema carenza per quanto riguarda i centri minori, da parte categoriale, specie le imprese, di mancanza di infrastrutturazione per lo sviluppo produttivo.

Sulla materia ambiente in generale va osservato che i giudizi sono contrastanti ma per lo più attestano una disponibilità e impegno regionale.

Vi è poi da dire che mancano per lo più sintesi e riflessioni generali sul tema delle politiche regionali nel settore ad eccezione di quelle del FORMEZ, Confindustria, Col-diretti nazionale, INU, ISR-CNR, Cassa DD. PP., Regioni Emilia Romagna, Lombardia (Giunte).

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE.

Se riprendiamo la distinzione operata tra interlocutori pubblici — Comuni, Province, Regioni, Camere di Commercio — e interessi di categoria — associazioni industriali, agricoltori, artigiani — vi è una netta distinzione tra le risposte:

a) un primo gruppo pone l'accento sulla disciplina e sui controlli;

b) un secondo gruppo tende a privilegiare il nesso pianificazione urbanistica/programmazione economica;

c) un terzo gruppo è più sensibile ai problemi procedurali del governo del territorio, mettendo in evidenza il problema dei livelli di governo e l'attribuzione delle funzioni.

Per quanto riguarda il primo tema, questo comprende sia i problemi relativi alla pianificazione del territorio sia quelli legati alla difesa dell'ambiente.

Il giudizio complessivo — seppur con notevoli sfumature — è quello di un sensibile passo avanti — con la regionalizzazione — nel governo complessivo del territorio, sia dal punto di vista della disciplina dei suoli sia per quanto riguarda un'attenzione ai problemi dell'ambiente.

Positivo (Regione Veneto, Giunta) l'ampliamento del concetto di urbanistica la cui definizione è stata rivalutata e ampliata con l'articolo 80 del decreto presidenziale n. 616 del 1977. « Ciò premesso, riconosciuta l'evoluzione "regionalistica" che la materia ha subito nella legislazione statale di trasferimento occorre tuttavia sottolineare che non è stata ancora emanata una legge-quadro generale, così che si deve tutt'ora fare riferimento alla legge fondamentale del 1942 e successive modificazioni ».

Vi è però chi (ISR-CNR) osserva che « la riunificazione operata dal decreto presidenziale n. 616 del 1977 nel titolo V « Assetto e utilizzazione del territorio » della materia urbanistica — anch'essa ridefinita e ampliata nei suoi contenuti (articolo 80) con quella della protezione dell'ambiente, intesa sia come protezione della natura (articolo 83), sia come tutela dell'ambiente dagli agenti inquinanti (articoli 101 e sgg.) da un lato, e dall'altro l'iniziativa legislativa regionale che — prima e dopo il 616 — ha teso a riunificare nella disciplina normativa tutti i possibili usi del territorio, sembra — a distanza di tempo — aver dato risultati molto minori delle aspettative del legislatore. In altri termini, attraverso il « governo del territorio » si assumeva che la Regione potesse dirigere e controllare tutti i processi che — in qualche modo — incidevano sulle vocazioni naturali del territorio regionale. A questo allargamento dello sguardo oltre la disciplina dell'uso dei suoli, l'urbanistica — in sostanza la conformazione della proprietà — verso la disciplina e il controllo delle attività e azioni umane (industriali, agricole, turistiche, ricreative) e dei suoi effetti che indirettamente incidono sulla pianificazione del territorio e sull'ambiente (inquinamenti atmosferici, idrici, del suolo, sonori) non ha corrisposto nè una riunificazione delle competenze in capo ai vari li-

velli di governo (statale, regionale, locale) che tenesse conto di questa nuova ottica disciplinare, nè una programmazione degli usi delle risorse, nè, tanto meno, una riunificazione dei canali della spesa pubblica per il settore ».

Sempre in termini generali si sostiene (FORMEZ) che « nel campo della pianificazione del territorio, della difesa dell'ambiente, della realizzazione delle infrastrutture, l'azione regionale registra aspetti negativi e positivi: negativi in quanto i risultati non sembrano corrispondere alle attese che il decentramento amministrativo aveva fatto nascere; positivi in quanto si è determinata indubbiamente una più ampia, diffusa e capillare presa di coscienza di problemi, come quelli in questione, che prima dell'esperienza regionale rimanevano sostanzialmente circoscritti alla sfera degli addetti ai lavori, ad "elites" che spesso li assumevano dandovi forti connotati "ideologici" ».

Inoltre, si fa notare che l'attività normativa in materia urbanistica è di carattere coercitivo, vincolistico, e di eccessivo controllo, oppure si tende ad ignorare o penalizzare le esigenze della crescita o del consolidamento industriale: « assenza di una disciplina organica nel rapporto tra territorio e settori produttivi ». (Confindustria naz.).

Oppure, (PLI nazionale) « la pianificazione del territorio è stata presa dalle Regioni fin troppo di punta, con obiettivi molto ambiziosi di governo dei mutamenti, molto dettagliato. È mancata in questo settore e in quello delle infrastrutture, la capacità di perseguire le grandi scelte, in un ruolo che non si sovrapponesse a quello degli enti locali. Si è scelta la strada del vincolo più che della promozione ».

Altri (Coldiretti nazionale) ritengono che il territorio è stato gestito sempre in funzione delle esigenze del mondo urbano industriale, cosicchè le possibilità di sviluppo del territorio sono state sfruttate soprattutto a favore dell'edilizia, dell'industria e della viabilità, penalizzando le aree agricole, apparso terreno di « risulta ».

Inoltre si affermano due concetti di estrema importanza:

— la disciplina regionale è spesso astratta o inattuata, soprattutto mancano i controlli necessari perchè sia rispettata.

« Così (FORMEZ) occorre passare nell'azione regionale, dalla fase normativo-istituzionale (c'è una grande proliferazione di leggi regionali su dette materie, la cui applicazione si è spesso rilevata problematica e aleatoria) a quella "operativa" facendo sì che le Regioni attuino le politiche necessarie per valorizzare le risorse delle quali siano dotate, sia quelle proprie (territoriali, ambientali, turistiche, ecc.) sia quelle "aggiuntive" che lo Stato, attraverso la programmazione, l'intervento straordinario ecc. assegna e ripartisce alle medesime »;

— in materia di ambiente, vi sono numerose sovrapposizioni di norme, intrecci di soggetti competenti, con effetti di tutela ma sostanzialmente paralizzanti.

Un altro aspetto è quello di una settorializzazione di norme e di disciplina puntuale troppo rigorosa: ad esempio parchi, edilizia in area rurale, aree protette. « Alcune rigidità dell'impostazione attuale devono essere corrette al fine di giungere ad un rapporto con il territorio che, mentre salvaguardi caratteristiche naturali e risorse ambientali, non mummifichi le attività produttive e consenta lo sviluppo equilibrato delle attività ». (Confcoltivatori, Toscana). Sulla difesa dell'ambiente, gli interlocutori presenti nelle regioni più attente al fenomeno, confermano una politica attiva delle istituzioni regionali sul tema, ma anche qui più sulle buone intenzioni che sui risultati effettivi.

In sostanza gli « interessi » regionali sono avvertiti di una presenza nuova sui temi dell'ambiente da parte dell'interlocutore regionale, ma non se ne vedono nè i risultati concreti nè riescono ad inquadrarli in una politica che sia compatibile con le proprie esigenze.

Vi è, in buona sostanza, una paura di discriminazione e cioè che in qualche modo « i sacrifici » a favore della difesa del territorio e della protezione dell'ambiente non siano equamente distribuiti.

Così ad esempio da parte di alcune associazioni di categoria (Confcoltivatori, Coldiretti) si afferma che la intensificazione della tutela ambientale e la creazione di nuovi parchi non può prescindere dalla circostanza che tutti gli ambienti del nostro paese risultano abitati dall'uomo che con la propria attività modifica l'ambiente stesso.

I giudizi sull'attività delle Regioni sono diversi: ad esempio è ampiamente riconosciuto un ruolo positivo alla politica ambientale di alcune regioni in materia di acque, inquinamenti, regime idraulico, ma vi sono anche voci isolate che tacciano di velleitarismo la politica regionale. Altre fanno una severa autocritica dei ritardi con i quali stanno affrontando la politica ambientale dopo aver verificato i guasti di una gestione urbanistica imposta dagli interessi privati turistici. Si rileva che non vi è una politica dei parchi regionali e che riserve e parchi naturali sono talvolta individuati dallo Stato.

Alla base di questo scollamento (Com. Livorno), vi è un coinvolgimento degli enti locali nella politica urbanistica: al contrario questi sono considerati non compartecipi della politica urbanistica ma semplici terminali di questa.

Al secondo tema si rifanno le osservazioni di chi mette in evidenza una separatezza tra pianificazione urbanistica e programmazione economica. Ma ciò è sempre più impraticabile nella misura in cui la « riorganizzazione dei settori produttivi provoca un nuovo assetto degli insediamenti in assenza di attendibili strumenti di controllo ». (INU).

Altri sostengono che « la pianificazione del territorio attuata dalle Regioni ha generalizzato la dimensione vincolante delle competenze urbanistiche e non ha valorizzato il compito programmatico ». (Confindustria).

Altri ancora (FORMEZ) ritengono che sia necessario « fare una distinzione tra le Regioni settentrionali e quelle del centro-sud: nelle prime una cultura più europea ha consentito di procedere, nei fatti con maggiore attenzione ai problemi della programmazione economica e della pianificazione territoriale, visti come processi atti a determinare un "ambiente" più favorevole allo sviluppo di cicli economici produttivi più ordinati e quindi più razionali e avanzati; nelle seconde questa distanza, "storica" più che geografica, si è mantenuta ampia e più difficilmente colmabile malgrado i molteplici tentativi dell'intervento straordinario »... « D'altronde, per altri versi, sono palesi a tutti, i livelli, non certo tollerabili, d'inquinamento industriale urbano, l'uso irrazionale del territorio... ». In altri termini « le conseguenze di una gestione inadeguata (anche perchè spesso tecnicamente superata) delle risorse "territoriali" idriche, agricole, energetiche e turistiche ».

Nè vale ad esempio (Prov. Gorizia) aver unificato a livello regionale l'assessorato all'urbanistica con quello del bilancio poichè vi è comunque una scissione tra responsabilità finanziaria, decisionale e di attuazione.

Gli stessi piani territoriali regionali approvati, peccano di astrattezza e difensivismo separando nettamente il tema della destinazione dei suoli da quello della programmazione degli interventi.

Il risultato è quello (Prov. Venezia) o di un abbandono dell'iter di approvazione del piano territoriale regionale come strumento, o di un ritardo « sine die » degli altri piani territoriali delle altre regioni previsti dalle leggi regionali organiche.

Il tema delle infrastrutture non è stato considerato attentamente nelle risposte, anche perchè esso è in parte stato riassorbito nel quesito n. 7/A per quanto riguarda il « sostegno alle attività produttive in sede locale ». Emergono comunque alcune considerazioni:

la prima, che mette in evidenza l'elemento dei finanziamenti, cioè in sostanza la po-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

litica delle opere pubbliche è troppo condizionata dalle risorse;

la seconda, posta dai comuni minori, di un sostanziale privilegio da parte regionale e statale a favore della realizzazione di infrastrutture verso le aree metropolitane a scapito dei comuni montani e marginali;

la terza che denuncia la mancanza di una politica di interventi regionali per la creazione di aree per insediamenti produttivi opportunamente attrezzate. (Fed. Regionale Industriali Marche, Confindustria Naz.). In particolare (Fiera del Levante) si denuncia una cattiva gestione delle infrastrutture esistenti da parte dei soggetti competenti.

Il terzo tema — toccato marginalmente dalle risposte — pone al centro della questione il tema delle funzioni ai livelli di governo infraregionali.

I portatori di questa istanza sono soprattutto le Province (Alessandria, Venezia, Pordenone, Milano, Torino) e le associazioni (URPL, UPI), che rivendicano, nel quadro della riforma delle autonomie locali, le attribuzioni di funzioni in materia urbanistica e di difesa dell'ambiente.

L'esperienza comprensoriale — si afferma — legittima la richiesta perchè il livello intermedio di governo sia individuato nella Provincia.

## ANALISI AL TEMA N. 7/F

*Risultati conseguiti, difficoltà ed eventuali carenze riscontrate in relazione all'attività regionale concernente: il sostegno e lo sviluppo delle attività delle amministrazioni locali.*

## 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE.

Il quesito non sembra aver ottenuto un significativo riscontro in termini di quantità e qualità delle risposte.

L'impatto limitato nei confronti dei soggetti destinatari può ascriversi, in primo luogo, alla forza di attrazione evidentemente esercitata dal precedente quesito n. 5), relativo alla più generale tematica dei rapporti tra Regioni ed Enti locali, proprio in riferimento all'espletamento di funzioni. In quella sede, infatti, anche aspetti più puntuali di quei rapporti hanno finito col venire assorbiti.

In secondo luogo una ridotta attenzione verso il quesito può essere ricollegata al tipo stesso di argomento, molto specifico in rapporto alla sensibilità e alle conoscenze della media degli interlocutori destinatari del questionario.

È bensì vero, infatti, che fra essi (stante il limitatissimo contributo delle Regioni sul

quesito) figurano pur sempre molti Enti locali, largamente coinvolti nella problematica. Gli Enti locali, però, soprattutto i Comuni, hanno adottato uno stile di risposta abbastanza sintetico.

Il loro contributo, perciò, (ove esiste) ha il carattere di una valutazione che spesso si limita appena a definire più o meno buono il sostegno e lo sviluppo delle attività delle amministrazioni locali da parte delle Regioni.

Non tutti, poi, hanno riscontrato, nell'esperienza, tali particolari forme di sostegno regionali.

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE.

Pertanto una parte, delle risposte ritiene il sostegno regionale pressochè « nullo » o « assente » (Com. Matelica, Quartu S. Elena, Vizzini). Oppure fa presente che « non si ha notizia di particolari iniziative svolte

dalle Regioni in questi ultimi anni » a riguardo (Com. Mondovì).

Talvolta l'intervento regionale esiste ed è riconoscibile, ma è definito « scarso » (Com. Venosa, Albaredo d'Adige, Sesto Fiorentino), o « molto limitato » (Com. Rende), o « soltanto sporadico » (Com. Venezia), oppure « dai risultati modesti » (Com. Portici) o « non del tutto soddisfacenti » (Com. Villasanta). « Sembra che poco si sia fatto per il sostegno delle amministrazioni locali, soprattutto per dare loro stimolo, aiuto e indirizzi organizzativi moderni ed efficienti » (Com. Valmadrera). « Si sono registrati per lo più interventi con finanziamenti a pioggia, in totale assenza di un piano organico » (Com. Taranto, Rezzato). « Occorrerebbe una maggiore valutazione delle situazioni dei Comuni a fini perequativi » (Com. Monsummano).

Di conseguenza, per una serie di motivi « la Regione talvolta non è vista dagli Enti locali come punto di riferimento » (Com. Sesto Fiorentino). « In tal modo ogni realtà comunale o consortile procede per proprio conto ». (idem).

Talora si registra un sostegno in realtà « molto relativo: vi sono esempi di efficacia d'intervento, ma fortemente limitativi dell'Ente locale » (Com. Frosinone). Oppure si fa osservare che « la Regione sovvenziona e promuove l'attività delle amministrazioni locali dei centri medio grandi, dimenticando che i piccoli centri, più dei grandi, hanno difficoltà » (Com. Vivaro). O, ancora, si lamenta una certa « disattenzione regionale », ad esempio « nei rapporti di promozione, di coordinamento e di orientamento degli Enti locali, con specifico riferimento alla materia dei servizi pubblici » (CISPEL naz.). E pure ove l'intervento regionale appare più attivo, si è avuto « sostegno frequente, ma non lo sviluppo » atteso (Com. Zevio). Per cui, in merito, « il ruolo regionale potrebbe notevolmente incrementarsi » (Com. Lazzate). Del resto « anche in una regione fortemente omogenea sul piano politico è molto difficile programmare insieme » e ottenere il coordina-

mento tra Regioni e sistema delle Autonomie (CGIL Emilia-Romagna).

Un'altra serie di risposte, invece, fornisce elementi di valutazione più confortanti. Vengono citati casi di apporto regionale fattivo; ad esempio: dall'assegnazione di borse di studio, all'organizzazione di corsi di formazione del personale, sino all'incentivazione dell'opera delle « Pro loco » (Com. Este), o all'erogazione di contributi alle associazioni di Enti locali (Com. Quartu S. Elena), a ol sostegno di enti-fiera sorti per iniziativa del Comune (Ente Fiera di Reggio C.). L'apporto regionale può anche aver mirato alla « ristrutturazione e riorganizzazione dei servizi comunali » oppure allo « inserimento in ruolo dei giovani assunti ai sensi della legge 285 » (Com. Livorno). Un rapporto « soddisfacente e costruttivo » tra Comuni e Regione talvolta si instaura in occasione di eventi particolari come nel caso di terremoti. (Com. Gemona).

Più in generale, non manca chi ritiene gli interventi regionali di sostegno « indispensabili » (Com. Conrate d'Adda), « positivi » (Com. Pombia).

Cosicché « l'attività delle amministrazioni comunali trova con facilità il sostegno, anche finanziario della Regione » (Com. Orvieto). Si arriva a riconoscere, in qualche caso, che « il sostegno è "quasi" sovrabbondante » (IACP Friuli).

Sul piano più marcatamente istituzionale sembrano essere i Comuni i più naturali, diretti (e forse preferiti) destinatari degli interventi regionali.

La situazione si rivela meno felice, invece, per gli Enti di livello intermedio. Ciò soprattutto laddove la Regione risulta maggiormente appiattita su un ruolo di gestione diretta e accentrata.

Tanto che, in contesti di questo tipo, può non sorprendere che l'Ente regione adotti « una logica di decentramento tutta interna alla Regione stessa, arrivando addirittura a configurare un sistema di propri uffici distaccati a livello provinciale » (Com. Venezia). Oppure che, altrove, si debba verificare che « i rapporti tra Regioni ed Enti inter-

medi non consentono la formulazione di giudizi per diretta partecipazione », stanti le condizioni di particolare precarietà in cui l'Ente Provincia versa (Prov. Catania).

Anche laddove alcuni presupposti per un dialogo istituzionale esistono, del resto, i risultati sono ritenuti deludenti: « unici rapporti si hanno attraverso i Comitati d'intesa tra Regioni ed Enti locali. In genere sono poveri di effetti positivi, sia per una discontinua convocazione, sia per le questioni che vi vengono trattate e che, in pratica, risultano unilateralmente dettate da scelte regionali ». (Prov. Ancona).

Tuttavia va segnalato che in alcune Regioni si è cominciato a « mettere ordine in questa delicata materia », elaborando normative di riordino istituzionale che costituiscono un importante punto di partenza. (Com. Reggio Emilia).

Ma, nella grande maggioranza dei casi, la Regione attua iniziative in assenza di adeguate normative di riferimento. Pertanto, anche indipendentemente dalla qualità degli interventi, « l'attesa della nuova legge comunale e provinciale evidenzia il carattere di "tampone" delle iniziative intraprese, che non possono essere ricondotte da unità ». (F.S. Severi).

Ciò soprattutto quando, contemporaneamente, persiste un ricorso « anormale » e distorto alla delega di funzioni: in tali casi, infatti, queste rischiano di essere svuotate in partenza attraverso un procedimento regionale di ritaglio e frammentazione simile a quello già subito dalle Regioni stesse ad opera dello Stato.

Pertanto, anche su questo versante dei rapporti Regioni-Enti locali, le prospettive di riassetto sono legate alla più generale definizione del sistema dei poteri locali. E, anche qui, la difficoltà consiste nel trovare un punto di giusto temperamento tra funzioni regionali e rispetto dell'autonomia degli Enti locali. Infatti « dovrebbe sempre trattarsi di un rapporto tra livelli di governo, tra "autonomie", non di un rapporto di mera esecuzione di "ordini" o di "compiti" ». (Prov. Alessandria).

## 2.1 Innovazioni e proposte

« Dal punto di vista propositivo, le risposte offrono un panorama molto più ridotto.

Può segnalarsi l'indicazione di attuare il sostegno attraverso « incentivi a favore delle associazioni sovracomunali, nel caso di entità comunali insufficienti » (Com. Cappella Dè Picenardi). O la proposta di assicurare (anche nei confronti di forme associative) « la presenza della Provincia, come apparato politico di coordinamento (alla scala provinciale) e come apporto tecnico di collaborazione alla fase gestionale » (Prov. Alessandria).

In prospettiva, ciò che già appare necessario (e non appare per ora risolto neanche nei casi in cui esiste una positiva esperienza di associazioni intercomunali) è un « deciso ammodernamento delle attività delle amministrazioni locali, con l'introduzione dell'automazione, con la gestione dei servizi in forme associative ». (Com. Monte Rigioni).

« Ciò varrebbe anche a supportare dei necessari dati conoscitivi l'attività programmatica regionale.

Dunque, si richiede anche un nuovo ruolo del Comune, garantendo « nuovi strumenti e nuovi assetti, istituzionali, organizzativi, tecnologici ». (Com. Terni).

« In questo le Regioni possono assumere un ruolo fondamentale, in quanto:

gran parte dei Comuni, e quelli piccoli in particolare non possono trovare al proprio interno le risorse necessarie ad operazioni di rinnovamento in ogni caso onerose (anche sul piano finanziario);

il tipo di investimenti da fare nella ricerca e sviluppo, (soprattutto per quanto attiene all'organizzazione e le nuove tecnologie) si giustifica solo su scala sovracomunale (esclusi i Comuni maggiori);

la capacità legislativa delle Regioni può, almeno in parte, assicurare ai processi di rinnovamento il necessario supporto istituzionale ». (Com. Terni).



## ANALISI DEL TEMA N. 7/G

*Risultati conseguiti, difficoltà ed eventuali carenze riscontrate in relazione all'attività regionale concernente: la promozione ed il sostegno delle esperienze associative. Innovazioni e proposte ipotizzabili al riguardo.*

## 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE

In generale, si può dire che il quesito non ha trovato molta rispondenza nei soggetti interpellati.

Le risposte sono brevi e appaiono un po' « sfumate » e prive di concretezza: le critiche sono severe e si limitano a denunciare un dato di fatto: l'esistenza e il proliferare del fenomeno associativo.

I Comuni risultano portatori di alcune esperienze positive nell'ambito dei comprensori o delle cooperative.

In genere si lamenta la carenza di contributi finanziari per le cooperative, le proloco, i gruppi sportivi, e una certa « disaffezione del Governo centrale verso il decentramento ».

Taluno ha affermato che « la Regione non può legiferare in una materia riservata allo Stato ».

Fra le Province si annota l'intervento di chi segnala « un discreto associazionismo in campo agricolo, invisibile agli operatori l'associazionismo in altri settori ».

Alcuni soggetti intervenuti giudicano positivamente l'associazionismo, mentre altri criticano il proliferare disordinato del fenomeno associativo.

Si afferma anche che ormai l'associazionismo volontario è una realtà e si propone di far emergere compiutamente questa nuova forza trainante, dalle propagini più deboli e periferiche del volontariato al nucleo forte rappresentato dal fenomeno cooperativistico.

Si registra anche l'esperienza di un Comune, ove la Regione è intervenuta per formare e sostenere cooperative di ex-detenuiti.

Da altri soggetti viene criticato il « processo frammentario che moltiplica i centri decisionali ».

Non vi sono grandi proposte di rilievo se non di sviluppare e incrementare una regolare crescita delle esperienze associative.

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE

È necessario premettere che cosa si intende — quale più frequente e comune accezione del significato emerso dalle analisi delle risposte del questionario 7g) — per « promozione e sostegno delle esperienze associative » in relazione all'attività svolta dalla Regione. Con particolare riferimento alla funzione della Regione nei confronti dell'associazionismo, sono emersi i seguenti principi:

1) funzione di coordinamento che la Regione svolge nel campo delle iniziative poste in essere dalle associazioni;

2) necessità di supporti strumentali ed organizzativi;

3) autonomia, della forma associativa, nella definizione dei programmi e delle iniziative;

4) rifiuto della istituzionalizzazione di ogni esperienza, per evitare che i termini « promozione » e « sostegno » si traducano in condizionamento e controllo.

Fatta questa premessa, le risposte esaminate sono di difficile collocazione in schemi preordinati, esplicandosi infatti nei campi e nei settori più differenti dalla realtà fenomenica delle singole Regioni, conseguentemente per certi settori (agricoltura) si può rilevare una severa critica per la mancanza di ordine al « proliferare disordinato del fe-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nomeno associativo », per l'assoluta assenza di misura ed equilibrio con cui le Regioni emanano leggi ed erogano finanziamenti; in altri emerge (industria) la limitata possibilità di intervento a favore dell'associazionismo tra piccole e medie industrie, intervento regionale di sostegno (finanziario o di servizio) di gruppi di aziende con produzioni complementari non concorrenti « per la creazione di reti commerciali all'estero e l'applicazione di nuove tecnologie »; in altri ancora (fiere e mercati) si lamenta che l'esperienza associativa ha avuto una crescita più quantitativa che qualitativa: e ciò in quanto la gran parte delle associazioni sono orientate a sviluppare l'attività di trasformazione ed in misura minore attività di supporto alla fase di produzione e a quella di trasformazione; in altri ancora poi (Patronato) il giudizio non è positivo in quanto vi è una crescita disordinata del movimento associativo nella Regione che non favorisce la « canalizzazione del sostegno finanziario per realizzare strutture associative ed inserirle nella vita economica ».

In certi casi poi il fenomeno dell'associazionismo è stato particolarmente incentivato e sviluppato dalle forme di intervento della Regione, andando così a contraddire, in modo eclatante il *leit-motiv* dominante. Si veda ad esempio la Regione Lombardia con la istituzione « a sistema » delle partecipazioni azionarie:

a) Finlombardia (centrale per il finanziamento misto pubblico e privato);

b) Cestec (sviluppo tecnologico piccole e medie imprese);

c) Federfidi (fidejussione a programmi di ricerca e di sviluppo industriale);

d) Finlombarda Leasing (per locazione finanziaria di beni mobili ed immobili ad Enti locali e a iniziative di pubblico interesse) etc.: tutte società aventi come obiettivo (per la Regione) di unire le risorse e le iniziative Regionali alle risorse e all'iniziativa private, oltre alla promozione dei servizi anche per il settore pubblico.

In tal senso altri soggetti che rilevano come, coerentemente ed in applicazione del proprio Statuto, la Regione ha sempre sostenuto la « promozione ed il sostegno delle esperienze associative di primo grado superiore ». Da qualche anno poi sono stati erogati contributi alle organizzazioni professionali delle Cooperazioni.

Da altri è stato evidenziato che « è stata riesaminata e modificata la legge istitutiva delle associazioni intercomunali e la nuova normativa, almeno sul piano delle enunciazioni, tende a valorizzare il ruolo centrale del Comune e a sottolineare il carattere strumentale delle AA.II. nei confronti dei Comuni associati. C'è da augurarsi che ciò avvenga anche nella sostanza in quanto attualmente il Comune opera, nella gestione delle deleghe e nella attuazione delle leggi regionali di spesa, solo come ricettore delle domande che poi trasmette alla AA.II. dopo aver espresso sulle medesime un parere che riguarda i soli aspetti igienico-sanitari e legati all'uso del territorio.

Ma anche il Comune in forma singola possiede alcuni strumenti di programmazione (per esempio i piani del Commercio, del traffico, per gli insediamenti produttivi, ecc.) con riferimento ai quali si debbono poter valutare gli interventi proposti dai privati ».

### 2.1 Aspettative e proposte

Le aspettative contenute nelle risposte si possono così sintetizzare:

1) adozione della forma consortile per coagulare la realtà « frammentaria » dell'associazionismo;

2) coinvolgimento del Parlamento al fine di regolamentare (per favorire) l'associazionismo tra Comuni (Comunità Montana, Comprensori);

3) approfondimento, al fine di un maggior sviluppo, delle tematiche dell'associazionismo per renderlo operante ed attuale nelle zone più periferiche e strutturalmente meno favorite del Paese.

## ANALISI DEL TEMA N. 8

*Rapporti tra Parlamento e Regioni. Innovazioni e proposte in merito, in particolare, alle forme di consultazione delle Regioni ed ai modi di partecipazione di esse al procedimento legislativo.*

## 1. VALUTAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPOSTE

Va osservato, in primo luogo, che, al quesito « rapporti Parlamento e Regioni » se ne è implicitamente aggiunto un altro strettamente connesso ma autonomo, e non esplicitamente formulato dal questionario: quello cioè, dei rapporti Governo-Regioni.

Ben il 20 per cento delle risposte, infatti, ha affrontato anche questo tema, in alcuni casi dando l'impressione di non voler prendere in considerazione la diversità dell'interlocutore Parlamento-Governo nei rapporti con le Regioni.

Si potrebbe dire, altrimenti, che il quesito è risultato troppo circoscritto cosicché gli interpellati hanno inevitabilmente toccato anche il tema dei rapporti Regioni-Governo.

Il livello di approfondimento delle risposte, comunque, è ovviamente diverso a seconda dei soggetti interrogati: buono da parte delle Regioni (anche se solo 11 Regioni su 20), degli esperti istituzionali, e degli istituti di ricerca (ISR-CNR, FORMEZ); meno documentato, ma più « politico » quello di Comuni e Province, anche se sostanzialmente insufficiente sul quesito in oggetto, molto documentato quello delle Associazioni di categoria.

Le risposte sono state analizzate individuando otto temi ricorrenti, sui quali i soggetti interpellati hanno dato giudizi abbastanza precisi.

Essi sono:

1) esame obbligatorio dei progetti di legge di iniziativa regionale da parte delle Commissioni Parlamentari;

2) consultazione della Conferenza dei Presidenti — presso la Presidenza del Con-

siglio dei Ministri — sui progetti di legge governativi e dei partiti, nelle materie che incidono sulla competenza regionale;

3) obbligo di consultazione delle Regioni da parte del Parlamento sui progetti di legge in materia regionale;

4) generica revisione dei regolamenti parlamentari;

5) stabilizzazione e procedimentalizzazione dei rapporti Regioni-Commissioni Parlamentari di merito;

6) costituzione di una « sede stabile e permanente » (non meglio identificata) dei rapporti Parlamento-Regioni;

7) maggiori poteri alla Commissione parlamentare per le questioni regionali;

8) creazione di una « camera delle Regioni ».

L'ipotesi, che incontra il consenso maggiore, è quella di conferire maggiori poteri alla Commissione parlamentare per le questioni regionali ma vi è grande interesse per un ruolo istituzionale di consultazione della Conferenza dei Presidenti sui progetti di legge del governo e dei partiti che incidono sulla competenza regionale, come anche per una stabilizzazione dei rapporti Regioni-Parlamento attraverso le Commissioni di merito che esaminano i progetti di legge.

Scarso l'interesse per la camera delle Regioni per la quale propendono soprattutto le Regioni ed alcuni esperti, dimostrando che il tema risulta dibattuto ancora in sedi ristrette, e non ha raggiunto l'opinione pubblica; stesso giudizio anche per la proposta dell'esame obbligatorio di progetti di

legge di iniziativa regionale da parte delle Commissioni.

Alcuni interpellati si sono espressi poi per la costituzione di una sede permanente dei rapporti Parlamento-Regioni, non meglio precisata.

## 2. CONTENUTO ANALITICO DELLE RISPOSTE

Se si passa ad una lettura analitica del contenuto delle risposte, lo si può suddividere secondo la seguente griglia:

a) giudizio sul complesso dei rapporti attuali Parlamento-Regioni;

b) innovazioni e proposte:

1) sulle forme di consultazione delle Regioni;

2) sui modi di partecipazione delle Regioni al processo legislativo.

### 2.1 *Il complesso dei rapporti attuali Parlamento-Regioni.*

Rispetto al punto a), la quasi totalità dei soggetti interpellati dà un giudizio estremamente negativo degli attuali rapporti: frammentarietà, occasionalità, rapporti quasi inesistenti, legislazione aggrovigliata e disordinata causata da un bicameralismo elefantico e 20 Assemblee regionali con potestà legislative; carenza di strumenti istituzionali, frammentari e privi di adeguato riconoscimento e coordinamento.

Questa diffusa opinione sullo stato dei rapporti, provenienti da tutte le categorie dei soggetti interpellati, si basa su valutazioni di carattere politico che sono anche pregiudiziali a qualsiasi proposta innovativa.

Infatti si sostiene che « il problema dei rapporti Parlamento-Regioni è materia politica e non di procedure, e come tale deve derivare dai processi e dai problemi politici, cui i rapporti devono adeguarsi » (Com. Lecco). Altri, « pur considerati positivi i risultati di una azione sul piano regolamentare », ... « sostengono che soluzioni procedurali non potrebbero sortire effetti decisivi, ove non mutasse l'atteggiamento degli

organi parlamentari di sostanziale scarso interesse nei confronti della partecipazione regionale all'esercizio della funzione legislativa nazionale legittimata dall'articolo 5 Cost. ... ». (Regione Toscana, Consiglio).

« Causa non secondaria di questo disinteresse deriva dal fatto che la domanda politica delle Regioni proviene dalla periferia e in modo disorganico, diversamente da quanto avviene per gli altri portatori di istanze politiche, i partiti in primo luogo, i quali fruiscono di canali organizzati a livello centrale » (idem).

A queste critiche si aggiunge quella di chi (Confindustria) ribadisce « la denuncia della contrapposizione, in luogo di un confronto collaborativo, tra i diversi soggetti istituzionali. Le Regioni, spesso, si sentono legittimate ad esprimere posizioni e compiere azioni di "lobby" finalizzate all'accumulazione di poteri, competenze e dotazioni finanziarie ».

In sintonia sono le affermazioni di chi ritiene che « l'esperienza dimostra che il Parlamento non è in grado di occuparsi — salvo che in circostanze di emergenza — dei problemi delle singole Regioni. Anche l'ipotesi di un controllo del Parlamento sui bilanci delle Regioni (articolo 34 Legge n. 468 del 1978) è del tutto eccezionale e priva di realismo politico »; (A. Bardusco) oppure che « il rapporto Parlamento-Regioni è in definitiva quello che il Parlamento decide debba essere » e che « questo atteggiamento mostra di pesare in modo talmente decisivo da condizionare fortemente, se non addirittura da porre in secondo piano, il punto relativo alle soluzioni procedurali a garanzia di un inserimento migliore, stabile e formale, delle (Regioni nell'attività delle Camere » (ISR-CNR).

Cosicché — continua l'ISR-CNR — « per il punto dei raccordi Parlamento-Regioni, valgono e si sommano più che mai tutte le problematiche relative al sistema politico, le sue difficoltà di operare sintesi, di pervenire a scelte, le resistenze a delineare linee di strategia istituzionale duratura e di ampio respiro, le incertezze nell'elabo-

rare ed attuare indirizzi coerenti e stabili. Queste difficoltà finiscono con incidere maggiormente, fino a determinare situazioni di stallo, proprio su quelle tematiche (spesso fondamentali) di complessa attuazione, che richiedono consensi vasti e coerenza nel tempo e che dovrebbero tradursi in politiche di lungo periodo ».

## 2.2. *Innovazioni e proposte.*

A questo giudizio preliminare si affianca quello di chi insiste molto sulla necessità — punto b), 1) e 2) — da un lato di creare forme di incontro tra sedi istituzionali che appaiono ancora troppo distanti, e dall'altro di regolare tali rapporti ai fini di una consultazione concentrata prima che i provvedimenti legislativi vengano approvati.

Si possono qui individuare due tipi di esigenze:

quella procedurale, garantita da stabilità, concretezza e obbligatorietà dei pareri;

quella strutturale della sede o delle sedi in cui garantire tali forme di consultazione-concertazione.

## 2.3. 1) *Sulle forme di consultazione delle Regioni: le soluzioni procedurali.*

Sulle forme di consultazione, si varia da richieste di rapporti continui o contatti, anche se non giuridicamente rilevanti, a proposte di partecipazione paritaria, per le Regioni, al processo legislativo in materie di competenza regionale, concretizzantesi in obblighi di consultazione, da parte del Parlamento, delle Regioni, di partecipazione effettiva, di audizioni formali, di « pareri obbligatori resi dal Consiglio Regionale sul tipo di quelli richiesti al CNEL secondo l'articolo 146 del Regolamento della Camera dei deputati » (Regione Sardegna, Consiglio)-Spostamento, in sostanza, dei rapporti Stato-Regioni « da una logica garantistica ad una connotazione fortemente collaborativa » (UIL nazionale).

Sugli aspetti procedurali in particolare, si possono riassumere con chiarezza le principali posizioni delle Regioni, già fatte pro-

prie dalla Conferenza dei Presidenti nel documento « rapporti Regioni-Parlamento », consegnato alla Bicamerale per le questioni regionali nel dicembre 1983:

a) confronti Stato-Regioni nelle Commissioni di merito;

b) esame obbligatorio dei progetti di legge di iniziativa regionale da parte delle Commissioni;

c) disciplina delle modalità di inoltro dei voti delle Regioni al Parlamento;

d) potenziamento del ruolo della Commissione bicamerale per le questioni regionali e delle Commissioni affari costituzionali;

e) accorpamento delle Commissioni Parlamentari secondo la unificazione delle materie contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Non mancano — comunque — sul piano più generale, proposte che suggeriscono « contatti tra Presidenze delle Commissioni Parlamentari e Presidenze delle Commissioni regionali », (Coldiretti Piemonte) oppure « obbligo del Parlamento di consultare le Regioni attraverso la Commissione Bicamerale per le questioni regionali ».

Altre, in risposta all'inerzia regionale nell'attività legislativa propria, mirano al coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di formazione delle leggi di principio (IRER Lombardia, Confindustria).

In sostanza « per evitare il divario tra le cose dello Stato e le cose regionali, il rapporto tra Parlamento e Regioni deve essere rivisto nella logica del protagonismo effettivo delle Regioni alle cose dello Stato » (Coldiretti Calabria).

Su questi stessi aspetti procedurali c'è anche la richiesta di mettere in gioco, nel rapporto Regioni-Parlamento-Governo, anche gli enti locali nella considerazione che « la nostra è Repubblica delle autonomie e non Repubblica regionale » (Prov. di Alessandria) arrivando anche ad una sorta di proposta di proceduralizzazione del processo legislativo nazionale, basato su un'ampia consultazione delle diverse sedi della rappresentanza politica proposta da un piccolo

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

comune sardo: « conferenza annuale delle Regioni con la Commissione Parlamentare per le questioni regionali, preceduta da conferenze dei sindaci sulla base di argomenti determinati e comunicati in precedenza ».

Favorevole a soluzioni di tipo procedimentale, specialmente per quanto riguarda il processo legislativo, chi (ISR-CNR) ritiene che vadano ricercati « nuovi strumenti e meccanismi per stabilire forme di raccordo a livello di Commissione; in particolare le Commissioni Affari Costituzionali e le Commissioni di merito ».

Le prime... « adeguatamente ristrutturare potrebbero veder loro riservata sia la competenza in ordine all'elaborazione delle leggi-quadro, intese come legislazione di soli principi, per la definizione dell'assetto complessivo delle autonomie; sia le funzioni consultive sui disegni di legge che presentino profili di interesse regionale ». Le seconde, anch'esse ristrutturate, verrebbero ad esercitare la competenza sui disegni di legge nei settori ridefiniti anche di interesse regionale (esclusa la normativa di principio) e funzioni consultive (parere Commissione Affari Costituzionali) relative all'elaborazione delle leggi-quadro » (ISR-CNR).

Tra le soluzioni procedimentali, infine, emergono dall'indagine due ulteriori questioni:

— l'iniziativa regionale ex articolo 121, secondo comma, della Costituzione;

— il ricorso all'istituto del rinvio di merito delle leggi regionali per contrasti di interesse ex articolo 127 quarto comma della Costituzione.

Sull'iniziativa regionale (articolo 121, secondo comma della Costituzione) vi è consenso tra gli interlocutori istituzionali che hanno risposto, nel senso della procedimentalizzazione; chi la sostiene è dell'avviso che la Regione deve poter essere sentita obbligatoriamente su progetti di sua iniziativa e, si arriva a sostenere (Regione Piemonte, Consiglio) che sarebbe necessario introdurre, nei regolamenti parlamentari, ulteriori meccanismi garantistici che assicurino

tempi e modi di esame delle iniziative legislative regionali sul tipo di quelle che le Regioni hanno posto a tutela degli analoghi diritti degli enti locali. Un esempio — cui si allude — potrebbe essere, quello delle leggi sulle procedure di programmazione per la formazione e attuazione del piano di sviluppo regionale o per la realizzazione sul territorio di interventi produttivi.

Sul punto comunque, da più parti (Regione Piemonte, Consiglio) si è sollevata l'accusa di inerzia regionale nella attivazione del meccanismo dell'articolo 121, secondo comma della Costituzione, pratica che, all'inizio, sembrava foriera di notevoli risultati, ma poi praticamente abbandonata per l'evidente disinteresse del Parlamento a portare avanti i progetti di legge di iniziativa regionale e non presentati dai partiti.

Quanto al secondo problema, viene sollevato dalle Regioni il mancato ricorso all'istituto del rinvio di merito delle leggi regionali per contrasto di interessi. Si richiede di dare maggiore certezza procedurale all'istituto attraverso una integrazione dei regolamenti parlamentari.

#### 2.4 2) *Sui modi di partecipazione al processo legislativo: le soluzioni strutturali.*

Dalla costruzione delle procedure alla costruzione delle strutture, ad una o più sedi, ove comporre gli interessi Stato-Regioni.

Qui le proposte sono di due tipi e si diversificano a seconda dei contenuti:

a) sede permanente, stabile di confronto generale tra Parlamento e Regioni, intesa più come sede politica;

b) potenziamento del ruolo, e individuazione della Commissione Parlamentare per le questioni regionali intesa come sede più squisitamente tecnica oltre che politica, di incontro tra Regioni e Parlamento sulle proposte di legge presentate dal Governo o dai partiti che incidono sulle competenze regionali.

Sul primo aspetto molti degli interlocutori, hanno individuato nella Conferenza dei Presidenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'interlocutore più adatto per un confronto tra Regioni e Parlamento. « Se si rafforza la Conferenza dei Presidenti si controlla meglio l'attività legislativa del Governo » (Prov. Venezia) si sostiene da un lato, ma dall'altro, la scelta a favore della Conferenza dei Presidenti per migliorare i rapporti Parlamento-Regioni tende a salvaguardare l'autonomia del Parlamento e quella delle Regioni: non è un caso che i sostenitori di questa tesi siano contro le forme di consultazione obbligatoria delle Regioni, o alle forme di partecipazione, codificata e formalizzata, delle rappresentanze regionali all'iter di discussione e formazione dei provvedimenti del Parlamento (salva l'ipotesi dell'articolo 121, secondo comma). Meglio sarebbe « responsabilizzare maggiormente il Presidente della Repubblica, impegnandolo espressamente — con legge — a rinviare alle Camere le leggi non rispettose della autonomia regionale » (A. Bardusco).

« Un coinvolgimento del Parlamento nell'attività delle Regioni » — si sostiene — « non appare opportuno, al di là della determinazione dei principi attraverso la legislazione formale, poichè condizionerebbe la attività di governo » (F.S. Severi). Contatti nella fase procedimentale, ma non una sede Regioni-Parlamento che salti completamente la mediazione del Governo che è espressione della maggioranza. « Ciò rischierebbe di inquinare i rapporti tra gruppi che formano la maggioranza sia nel Parlamento sia nelle Regioni ». (F.S. Severi).

Per il potenziamento invece della Commissione Parlamentare per le questioni regionali come sede tecnica, più che politica sono quelli che, pur favorevoli al potenziamento della struttura permanente, sono più vicini alle soluzioni procedurali, cioè quei sostenitori del pacchetto di proposte (punti 4, 5, 7) con varie priorità che, dalla obbligatorietà, ripetitività, permanenza e formalizzazione dei rapporti tra Regioni e Bicamerale per le questioni regionali ricavano un'attesa di maggiore certezza e chiarezza di rapporti tra i diversi corpi legislativi.

Ma non va sottovalutato il limite di questa soluzione poichè (Regione Veneto, Consiglio) « il principio costituzionale del bicameralismo, secondo l'opinione prevalente, non consente che alla Commissione Bicamerale possa essere assegnato un ruolo decisivo nelle fasi propriamente legislative (referente, deliberante e redigente) per cui maggiore garanzia offrono le soluzioni dirette a stabilire un rapporto tra regioni e le Commissioni di merito » (analogamente ISR-CNR).

## 2.5 La Camera delle Regioni.

Sulla Camera delle Regioni, esistono opinioni discordanti sia sulla natura, sia sulle funzioni, sia sulla composizione e — con sfumature diverse — sulla possibilità di realizzazione, staccata da un contesto più generale di riforme istituzionali.

Rilievo centrale, su questo tema, assume la più recente posizione delle Regioni espressa — come Conferenza dei Presidenti — in un documento presentato alla Commissione Bozzi sulle riforme istituzionali (novembre 1984) (di cui ampi stralci sono riportati nelle risposte al quesito in oggetto delle Regioni) nel quale si afferma che la richiesta della Camera delle Regioni, « non deve essere considerata come la richiesta di una trasformazione della forma di Stato, ma piuttosto come la richiesta di un'armoniosa soluzione alla necessità di superare la separatezza fra organi delle Regioni e organi dello Stato (ovvero fra rappresentatività delle Regioni e rappresentatività dello Stato), facendo di uno dei due rami del Parlamento il luogo di presenza delle regioni nella organizzazione suprema dello Stato e quindi l'elemento di connessione fra il principio di una rappresentatività espressione di comunità regionali (ma pur sempre elemento dello Stato comunità) e il principio di una rappresentatività della comunità nazionale considerata nel suo insieme.

Una forma di rappresentanza regionale in una delle due Camere si profila come la soluzione su cui puntare per superare l'insignificanza e la ritualità, per non dire la inesistenza, di rapporti tra Parlamento e

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Regioni » (La sostanza di tali affermazioni è riportata anche nelle risposte delle Giunte regionali delle Marche, Emilia, Basilicata).

« La Camera delle Regioni non deve essere una Camera eletta a suffragio diretto su base regionale. Essa deve invece costituire la sede in cui si attua la partecipazione istituzionalizzata alla individuazione ed alla determinazione sia della legislazione in materia regionale al fine di evitare che le regioni siano sostanzialmente espropriate o scorporate delle proprie competenze, sia di una politica di programmazione economica, fermi restando i rapporti col Governo. Deve pertanto costituire la sede in cui attuare anche la difesa degli interessi regionali, nelle varietà e molteplicità dei loro aspetti ».

« La Camera delle Regioni deve essere composta con un sistema di elezione di secondo grado, da parte delle regioni e deve caratterizzarsi nettamente e chiaramente in questo senso; meglio precisando, si ritiene che una Camera delle Autonomie locali, espressa anche con nomine da parte di altri livelli di potere locale, sarebbe fonte di confusione. La Camera delle Regioni dovrà differenziarsi dal ramo del Parlamento eletto a suffragio diretto e universale per compiti e funzioni, tutti da definire e precisare. Ma certamente dovrà partecipare alla formazione delle leggi di interesse regionale, attuandosi così per esse un procedimento rafforzato, nonchè di quelle relative alla finanza pubblica regionale e locale e alla programmazione. Dovrà inoltre esercitare un ruolo specifico in ordine ai rapporti con la CEE inerenti a materie di competenza regionale ». (Dal Documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome alla Commissione Bozzi).

In particolare « la Camera delle Regioni, in un contesto in cui si dibatte di riforme istituzionali, tenendo conto delle elaborazioni dottrinali e delle esperienze di altri paesi, appare dunque, non solo la soluzione più opportuna, ma l'unica possibile » (Regione Basilicata, Giunta).

Diversa la posizione di alcuni Consigli regionali (Lombardia, Veneto) che, considerando l'istituzione della Camera delle Re-

gioni in una prospettiva di lungo periodo, sono più attenti ad una modificazione in senso procedimentale dei rapporti tra Regioni e Parlamento « al fine di favorire un accesso diretto della Regione alle commissioni di merito, ovvero dove si fanno le leggi » (Veneto).

C'è chi sostiene poi che « una riforma tendente a dare presenza istituzionale degli interessi delle Regioni in Parlamento, sconvolgerebbe l'attuale, collaudato sistema di rappresentanza politica senza portare verosimilmente a risultati diversi da quelli attuali. "La Camera delle Regioni" potrebbe essere giustificata solo nel quadro di una modifica sostanziale dell'articolo 117 della Costituzione, e cioè delle materie di competenza regionale, innovando, quindi, circa il ruolo delle Regioni nel sistema » (F.S. Severi) e comunque « attuando contemporaneamente anche la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della finanza regionale, dei ministeri e delle autonomie locali » (Regione Toscana, Consiglio).

Di « minicamera » delle Regioni, con funzioni consultive, parla chi ipotizza (A. Bardusco) anche una composizione di rappresentanti regionali riservando quindi dei posti alle minoranze.

Nettamente contrario alla Camera delle Regioni chi (Prov. Venezia) ritiene che « un Senato delle Regioni determinerebbe un'alterazione di tutto l'impianto istituzionale imperniato sul regionalismo. Tale proposta risolverebbe tutt'al più delle questioni formali, lasciando senza risposta la domanda di autonomia e partecipazione delle Regioni ».

L'obiezione di fondo — secondo N. Sandulli — è che — così come è presentata — è soluzione propria di uno Stato federale. Inoltre, « e questo pare l'argomento più rilevante, in una società come la nostra, attribuire esclusivamente rilievo all'istanza regionalista, fingendo peraltro di dimenticare che anche a livello regionale si manifesta lo strapotere dei partiti negli organi rappresentativi dai quali poi dovrebbero essere eletti i membri della seconda Camera, non pare in effetti la soluzione migliore. Sembra invece meglio rispondente ad



un più stretto collegamento tra istituzioni e società ipotizzare, a fianco ad una Camera di estrazione interamente partitica, e sola a votare la fiducia al governo, una seconda Assemblea anch'essa per metà eletta su base paritetica e per l'altra metà di composizione più variegata ».

« In essa troverebbe posto un cospicuo numero di rappresentanti delle Regioni, che potrebbero costituire assieme ad un eguale numero di membri dell'altra Camera, la Commissione per gli affari regionali e potrebbero portare avanti le istanze regionaliste. Potrebbe trovare spazio anche quella

iniziativa legislativa delle Regioni attualmente del tutto assente. Naturalmente le Regioni si troverebbero in grado di far sentire le proprie ragioni nel procedimento relativo all'approvazione delle cosiddette leggi-quadro. Riteniamo preferibile che i rappresentanti regionali (da uno a tre secondo la popolazione) siano eletti dal Consiglio regionale e non siano invece delegati dalle Giunte secondo il modello tedesco del Bundesrat. Anzi, per garantire meglio una rappresentanza delle minoranze nell'ambito regionale, il secondo e il terzo eventuale rappresentante dovrebbe essere eletto con la maggioranza dei due terzi ».

PAGINA BIANCA

**ELENCO DEI SOGGETTI INTERVENUTI SU CIASCUNA  
TEMATICA OGGETTO DEL QUESTIONARIO, DISTINTI PER  
SETTORI DI APPARTENENZA**

PAGINA BIANCA

**TEMA N. 1****ENTI PUBBLICI TERRITORIALI***Regioni e Province autonome*

Basilicata (Consiglio e Giunta), Emilia-Romagna (Consiglio e Giunta), Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Lombardia (Consiglio), Marche (Consiglio e Giunta), Piemonte (Consiglio), Sardegna (Consiglio), Toscana (Giunta), Umbria (Giunta), Valle d'Aosta (Giunta), Veneto (Consiglio e Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta), Trento (Consiglio).

*Province*

Agrigento, Alessandria, Ancona, Ascoli Piceno, Avellino, Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Cremona, Frosinone, Genova, Gorizia, Grosseto, Macerata, Messina, Milano, Modena, Parma, Pordenone, Potenza, Ravenna, Reggio Emilia, Torino, Varese, Venezia, Verona.

*Comuni*

Albaredo d'Adige (VR), Albignasego (PD), Alzano Lombardo (BG), Bagnara di Romagna (RA), Bellaria-Igea Marina (FO), Cagliari, Caorle (VE), Cappella de' Picenardi (CR), Cingoli (MC), Collecchio (PR), Cornate d'Adda (MI), Desenzano del Garda (BS), Domodossola (NO), Este (PD), Faenza (RA), Gemona (UD), Gorizia, Greccio (RI), Gubbio (TR), La Spezia, Lazzate (MI), Lecco (CO), Livorno, Massa, Matelica (MC), Milano, Mondovì (CN), Monsummano Terme (PT), Montegrignone (SI), Orvieto (TR), Pescara, Pistoia, Pombia (NO), Pordenone, Portici (NA), Porto Tolle (RO), Quartu S. Elena (CA), Ravenna, Rende (CS), Rezzato (BS), Roncoferraro (MN), Rovigo, Rutigliano (BA), Ruvo di Puglia (BA), San Giorgio delle Pertiche (PD), San Donà di Piave (VE), San Giustino (PG), Saronno (VA), Sesto Fiorentino (FI), Taran-

to, Terni, Terzigno (NA), Valmadrera (CO), Venosa (PZ), Vezzano Ligure (SP), Vicenza, Villasanta (MI), Vizzini (CT), Volterra (PI), Zevio (VR), Zugliano (VI).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione italiana consiglio dei comuni d'Europa - AICCE (nazionale), Associazione degli amministratori degli enti locali - ANAEL (nazionale), Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali - CISPEL (nazionale e Comitato regionale lombardo), Lega delle autonomie locali (nazionale), Unione delle province italiane - UPI (nazionale).

*Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia), Ente sviluppo agricolo del Trentino - ESAT.

**ECONOMIA E LAVORO***Organizzazioni sindacali*

Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL (nazionale, Sardegna); Confederazione generale italiana del lavoro - CGIL (Emilia-Romagna, Sardegna); Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Lazio, Piemonte, Sardegna); Unione italiana del lavoro - UIL (Lazio, Piemonte, Puglia); Intersind (nazionale); Associazione nazionale dei lavoratori anziani di azienda - ANLA (Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Valle d'Aosta).

*Istituzioni creditizie*

Associazione bancaria italiana - ABI (nazionale), Cassa depositi e prestiti (nazionale).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (nazionale, federazioni Molise, Toscana); Confederazione italiana coltivatori - Confcoltivatori-CIC (nazionale, comitati Lombardia, Toscana); Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, federazioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto, Bolzano); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Marche).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale, federazioni regionali Marche, Sardegna, Toscana); Confederazione italiana della piccola e media industria - CONFAPI (Apilombarda, Federlazio, Federveneto); Associazione cristiana artigiani italiani - ACAI (prov. Salerno); Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (nazionale, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Trento); Confederazione delle libere associazioni artigiane italiane (nazionale); Confederazione nazionale dell'artigianato - CNA (nazionale).

3. Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (nazionale, unioni regionali Basilicata, Emilia-Romagna, Toscana, camera di commercio di Trieste); Confederazione generale italiana del commercio e del turismo - Confcommercio (nazionale), Napoli); Confederazione italiana esercenti attività commerciali e turistiche - Confesercenti (nazionale, Marche).

Confederazione cooperative italiane - Confcooperative (nazionale, unione regionale Lombardia); Lega nazionale delle cooperative e mutue (nazionale); Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici - ANIA (nazionale); Collegio dei periti agrari (nazionale, prov. Bologna, prov. Vercelli).

*Enti pubblici*

Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - EFIM (nazionale); Istituto per la ricostruzione industriale - IRI (nazionale), Ente fiera di Genova, Ente fiera del Levante (BA), Ente fiera di Milano, Ente fiera di Reggio (RC), Ente fiera di Verona.

## CULTURA E INFORMAZIONE

*Istituti di studio e di ricerca*

Centro per la ricerca, l'economia e l'amministrazione - CREA (Milano); Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato - CRS (Roma); Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma); Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto di Studi sulle Regioni - ISR (Roma); Istituto nazionale di urbanistica - INU (Roma); Istituto regionale di ricerca della Lombardia - IRER (Milano); Istituto per lo sviluppo formazione professionale dei lavoratori - ISFOL (Roma).

*Studiosi e docenti universitari*

Prof. Antonio Baldassarre (Università di Perugia); prof. Aldo Bardusco (Università di Milano); prof. Nicola Sandulli (Università di Perugia); prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

*Informazione*

RAI - Radiotelevisione italiana (sedi regionali Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Liguria).

## PARTITI POLITICI

Democrazia cristiana (Direzione centrale); Liga veneta; Partito comunista italiano (Segretario generale, comitati regionali Lazio, Lombardia, Marche); Partito democratico di unità proletaria (Segretario regionale Liguria); Partito liberale italiano (Segretario generale, gruppi consiliari Lombardia, Valle d'Aosta); Partito radicale (segretario Associazione flegrea).

## TEMA N. 2

## ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

*Regioni e Province autonome*

Emilia-Romagna (Consiglio e Giunta), Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Sardegna (Consiglio), Sicilia (Assemblea), Valle d'Aosta (Consiglio e Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta).

*Province*

Agrigento, Cagliari, Gorizia, Messina, Pordenone, Potenza.

*Comuni*

Cagliari, Caorle (VE), Gemona (UD), Gorizia, Greccio (RI), Lecco (CO), Matelica (MC), Piazza Armerina (EN), Pistoia, Pordenone, Portici (NA), Quartu S. Elena (CA), Rieti, Roncoferraro (MN), Rovigo, Sesto Fiorentino (FI), Vezzano Ligure (SP), Vizzini (CT).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione degli amministratori degli enti locali - ANAEL (nazionale), Lega delle autonomie locali (nazionale), Unione delle province italiane - UPI (nazionale).

*Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia), Ente sviluppo agricolo del Trentino - ESAT.

## ECONOMIA E LAVORO

*Organizzazioni sindacali*

Confederazione generale italiana lavoratori - CGIL (Sardegna); Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Piemonte, Sardegna); Intersind (nazionale).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (nazionale); Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, federazioni Sicilia, Bolzano); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Friuli-Venezia Giulia).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale, federazione regionale Sardegna); Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (Sardegna, Trento).

3. Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (nazionale, camera di commercio di Trieste); Confederazione generale italiana del commercio e del turismo - Confcommercio (nazionale).

Collegio dei periti agrari (nazionale).

*Enti pubblici*

Ente fiera del Levante (BA), Ente fiera di Milano, Ente fiera di Verona, Comitato olimpico nazionale italiano - CONI.

## CULTURA E INFORMAZIONE

*Istituti di studio e di ricerca*

Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato - CRS (Roma); Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma).

*Studiosi e docenti universitari*

Prof. Antonio Baldassarre (Università di Perugia); prof. Aldo Bardusco (Università di Milano); prof. Nicola Sandulli (Universi-

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tà di Perugia); prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

*Informazione*

RAI - Radiotelevisione italiana (sede regionale Friuli-Venezia Giulia).

## PARTITI POLITICI

Democrazia cristiana (Direzione centrale); Liga Veneta; Partito comunista italiano (Segretario generale); Partito liberale italiano (Segretario generale).

## TEMA N. 3

## ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

*Regioni e Province autonome*

Basilicata (Consiglio e Giunta), Emilia-Romagna (Consiglio), Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Marche (Consiglio e Giunta), Piemonte (Consiglio), Sardegna (Consiglio), Sicilia (Assemblea), Toscana Consiglio e Giunta), Valle d'Aosta (Consiglio e Giunta), Veneto (Consiglio e Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta), Trento (Consiglio).

*Province*

Agrigento, Alessandria, Ancona, Ascoli Piceno, Brindisi, Cagliari, Cremona, Frosinone, Macerata, Milano, Parma, Pordenone, Potenza, Venezia.

*Comuni*

Albaredo d'Adige (VR), Albignasego (PD), Alzano Lombardo (BG), Bagnara di Romagna (RA), Bellaria-Igea Marina (FO), Cagliari, Caorle (VE), Cappella de' Picenardi (CR), Cingoli (MC), Cornate d'Adda (MI), Desenzano del Garda (BS), Gemona (UD), Gorizia, La Spezia, Lazzate (MI), Lecco (CO), Livorno, Massa, Milano, Mondovì (CN), Monsummano Terme (PT), Monteriggioni (SI), Orvieto (TR), Pescara, Piazza Armerina (EN), Pistoia, Pombia (NO), Pordenone, Portici (NA), Porto Tolle (RO), Quartu Sant'Elena (CA), Ravenna, Rende (CS), Rezzato (BS), Roncoferraro (MN), Rovigo, Rutiliano (BA), Sesto Fiorentino (FI), Taranto, Terni, Terzigno (NA), Valmadrera (CO),

Venosa (PZ), Vezzano Ligure (SP), Villasantina (MI), Vizzini (CT), Volterra (PI), Zevio (VR), Zugliano (VI).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione degli amministratori degli Enti locali - ANAEL (nazionale), Confederazione italiana dei servizi pubblici degli Enti locali - CISPEL (Comitato regionale Lazio), Lega delle autonomie locali (nazionale), Unione delle Province italiane - UPI (nazionale).

*Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia), Ente sviluppo agricolo del Trentino - ESAT.

## ECONOMIA E LAVORO

*Organizzazioni sindacali*

Confederazione generale italiana lavoratori - CGIL (Emilia-Romagna); Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Lazio, Lombardia); Unione italiana lavoratori - UIL (Lazio); Intersind (nazionale), Associazione nazionale dei lavoratori anziani di azienda - ANLA (Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Valle d'Aosta).

*Istituzioni creditizie*

Associazione bancaria italiana - ABI (nazionale).



*Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (nazionale), Federazione Molise; Confederazione italiana coltivatori - Confocoltivatori - CIC (Comitati Lombardia, Toscana); Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, Federazioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto, Bolzano); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria, Campania, Piemonte, Toscana, Veneto).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria ((nazionale, Federazione regionale Marche); Confederazione italiana della piccola e Media industria - Confapi ((Federazione Emilia-Romagna, Fedelazio, Federveneto), Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (Trento); Confederazione delle libere associazioni artigiane italiane (nazionale).

3. Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (nazionale, Unioni regionali Campania, Emilia-Romana, Toscana); Confederazione generale italiana del commercio e del turismo - Confcommercio (nazionale, prov. Napoli); Confederazione italiana esercenti attività commerciali e turistiche - Confesercenti (Marche).

Confederazione cooperative italiane - Confcooperative (nazionale, Unione regiona-

le Lombardia); Lega nazionale delle cooperative e mutue (nazionale); Collegio dei periti agrari (prov. Bologna, prov. Vercelli).

*Enti pubblici*

Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - EFIM (nazionale); Ente fiera del levante (BA), Ente fiera di Milano, Ente fiera di Reggio (RC), Ente fiera di Verona.

## CULTURA E INFORMAZIONE

*Istituti di studio e di ricerca*

Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato - CRS (Roma); Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma); Istituto di studi sulla programmazione economica - ISPE (Roma).

*Studiosi e docenti universitari*

Prof. Antonio Baldassare (Università di Perugia); prof. Aldo Bardusco (Università di Milano); prof. Feliciano Benvenuti (Università di Venezia); prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

## PARTITI POLITICI

Democrazia cristiana (direzione centrale); Partito comunista italiano (segretario generale); Partito liberale italiano (segretario generale, Gruppo consiliare Lombardia); Partito radicale (segretario associazione fle-grea).

## TEMA N. 4

## ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

*Regioni e Province autonome*

Basilicata (Consiglio e Giunta), Emilia-Romagna (Consiglio), Friuli-Venezia Giulia

(Giunta), Lombardia (Consiglio e Giunta), Marche (Consiglio), Piemonte (Consiglio), Sardegna (Consiglio), Toscana (Consiglio e Giunta), Umbria (Giunta), Valle d'Aosta (Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta), Trento (Consiglio).

*Province*

Agrigento, Alessandria, Ancona, Brindisi, Cagliari, Cremona, Frosinone, Gorizia, Grosseto, Macerata, Messina, Milano, Modena, Parma, Potenza, Venezia, Verona.

*Comuni*

Bellaria-Igea Marina (FO), Cagliari, Caorle (VE), Cingoli (MC), Cornate d'Adda (MI), Domodossola (NO), Gemona (UD), Gorizia, Greccio (RI), La Spezia, Lecco (CO), Livorno, Matelica (MC), Milano, Monsummano Terme (PT), Monteriggioni (SI), Pescara, Piazza Armerina (EN), Pistoia, Portici (NA), Quartu Sant'Elena (CA), Ravenna, Roncoferraro (MN), Rutigliano (BA), Sesto Fiorentino (FI), Vezzano Ligure (SP), Villasanta (MI), Vizzini (CT), Zevio (VR).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione italiana consiglio dei comuni d'Europa - AICCE (nazionale); Associazione degli amministratori degli Enti locali - ANAEL (nazionale); Confederazione italiana dei servizi pubblici degli Enti locali - CISPEL (nazionale); Lega delle autonomie locali (nazionale); Unione delle Province italiane - UPI (nazionale).

*Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia); Ente sviluppo agricolo del Trentino - ESAT.

**ECONOMIA E LAVORO**

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro - CNEL

*Organizzazioni sindacali*

CGIL-CISL-UIL Federazione unitaria (nazionale, Sardegna); Confederazione generale italiana lavoratori - CGIL (Emilia-Romagna); Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Lazio, Lombardia, Piemonte, Sardegna); Unione italiana lavoratori - UIL (nazionale, Piemonte); Associazione nazionale dei lavoratori anziani di azienda -

ANLA (Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Valle d'Aosta).

*Istituzioni creditizie*

Associazione bancaria italiana - ABI (nazionale); Banca d'Italia (nazionale).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (nazionale, Federazioni Lombardia, Toscana); Confederazione italiana coltivatori - Confcoltivatori - CIC (nazionale, Comitati Lombardia, Toscana); Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, Federazioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria, Marche, Veneto).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale, Federazioni regionali Marche, Sardegna); Confederazione italiana della piccola e media industria - Confapi (nazionale, Federazione Emilia-Romagna, Federlazio); Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (Toscana, Trento).

3. Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (nazionale, Unioni regionali Emilia-Romagna, Toscana); Confederazione generale italiana del commercio e del turismo - Confcommercio (nazionale, Napoli); Confederazione italiana esercenti attività commerciali e turistiche - Confesercenti (Marche).

Confederazione cooperative italiane - Confcooperative (nazionale, Unione regionale Lombardia); Lega nazionale delle cooperative e mutue (nazionale); Collegio dei periti agrari (nazionale, prov. Bologna, prov. Vercelli).

*Enti pubblici*

Ente fiera del Levante (BA), Ente fiera di Milano, Ente fiera di Reggio (RC).

## CULTURA E INFORMAZIONE

*Istituti di studio e di ricerca*

Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma); Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto di studi sulle Regioni - ISR (Roma); Istituto regionale di ricerca della Lombardia - IRER (Milano); Istituto di studi sulla programmazione economica - ISPE (Roma); Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori - ISFOL (Roma).

*Studiosi e docenti universitari*

Prof Paolo Barile (Università di Firenze); prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

## PARTITI POLITICI

Democrazia cristiana (direzione centrale); Partito comunista italiano (segretario generale, Comitati regionali Lazio, Lombardia); Partito liberale italiano (segretario generale, Gruppi consiliari Lombardia, Valle d'Aosta); Partito radicale (segretario associazione flegrea).

## TEMA N. 5

## ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

*Regioni e Province autonome*

Basilicata (Consiglio e Giunta), Emilia-Romagna (Consiglio e Giunta), Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Lombardia (Consiglio), Marche (Consiglio e Giunta), Piemonte (Consiglio), Marche (Consiglio e Giunta), Piemonte (Consiglio), Sardegna (Consiglio), Sicilia (Assemblea), Toscana (Consiglio e Giunta), Umbria (Giunta), Valle d'Aosta (Giunta), Veneto (Consiglio e Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta), Trento (Consiglio).

*Province*

Agrigento, Alessandria, Ancona, Ascoli Piceno, Avellino, Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Cremona, Frosinone, Genova, Gorizia, Grosseto, Macerata, Messina, Milano, Modena, Parma, Pordenone, Potenza, Ravenna, Reggio-Emilia, Roma, Torino, Varese, Venezia, Verona, Viterbo.

*Comuni*

Albignasego (PD), Alzano Lombardo (BG), Bagnara di Romagna (RA), Bellaria-Igea Marina (FO), Cagliari, Caorle (VE), Cappella de'

Picenardi (CR), Cingoli (MC), Cornate d'Adda (MI), Desenzano del Garda (BS), Domo-dossola (NO), Este (PD), Gemona (UD), Gorizia, Greggio (RI), Gubbio, (TR), La Spezia, Lazzate (MI), Lecco (CO), Livorno, Massa, Matelica (MC), Milano, Mondovì (CN), Monsummano Terme (PT), Monteriggioni (SI), Orvieto (TR), Pescara, Piazza Armerina (EN), Pistoia, Pombia (NO), Portici (NA), Porto Tolle (RO), Quartu S. Elena (CA), Ravenna, Rende (CS), Rezzato (BS), Roncoferraro (MN), Rovigo, Rutigliano (BA), Ruvo di Puglia (BA), San Donà di Piave (VE), Saronno (VA), Selvazzano Dentro (PD), Sesto Fiorentino (FI), Taranto, Terni, Valmadrera (CO), Venosa (PZ), Vezzano Ligure (SP), Vicenza, Villasanta (MI), Vizzini (CT), Volterra (PI), Zevio (VR), Zugliano (VI).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione italiana Consiglio dei comuni d'Europa - AICCE (nazionale), Associazione degli amministratori degli enti locali - ANAEL (nazionale), Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali - CISPEL (nazionale e Comitati regionali Lazio, Lombardi), Lega delle autonomie locali (nazionale) Unione delle province italiane - UPI (nazionale).

*Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP; (Friuli Venezia Giulia), Ente sviluppo agricolo del trentino - ESAT.

## ECONOMIA E LAVORO

*Organizzazioni sindacali*

Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL (nazionale); Confederazione generale italiana del lavoro - CGIL (Emilia Romagna, Sardegna); Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Lazio, Piemonte, Sardegna); Unione italiana del lavoro - UIL (Lazio, Piemonte, Puglia); Intersind (nazionale); Associazione nazionale dei lavoratori anziani di azienda - ANLA (Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Valle d'Aosta).

*Istituzione creditizie*

Cassa depositi e prestiti (nazionale).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (nazionale, Federazioni Molise, Toscana); Confederazione italiana coltivatori - Confcoltivatori - CIC (nazionale, comitato Toscana); Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, Federazioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria, Marche, Toscana, Veneto).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale, Federazioni regionali Marche, Sardegna, Toscana); Confederazione italiana della piccola e media industria - Confapi (Federazione Emilia Romagna, Apilombarda, Federlazio, Federveneto); Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (nazionale, Piemonte, Toscana); Confederazione delle libere associazioni artigiane italiane (nazionale); Confederazione nazionale dell'artigianato - CNA (nazionale).

3. Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (nazionale, Unioni regionali Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Camera di commercio di Trieste); Confederazione generale italiana del commercio e del turismo - Confcommercio (nazionale, prov. Napoli); Confederazione italiana esercenti attività commerciali e turistiche - Confesercenti (nazionale, Marche); Collegio dei periti agrari (nazionale, prov. Bologna, prov. Vercelli).

*Enti pubblici*

Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - EFIM (nazionale); Ente fiera del Levante (BA), Ente fiera del Mediterraneo (PA), Ente fiera di Milano, Ente fiera di Verona.

## CULTURA E INFORMAZIONE

*Istituti di studio e di ricerca*

Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato - CRS (Roma); Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma); Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto di studi sulle Regioni (ISR (Roma)); Istituto regionale di ricerca della Lombardia - IRER (Milano); Istituto di studi sulla programmazione economica - ISRE (Roma).

*Studiosi e docenti universitari*

Prof. Antonio Baldassarre (Università di Perugia); prof. Aldo Bardusco (Università di Milano); prof. Nicola Sandulli (Università di Perugia); prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

*Informazione*

RAI - Radiotelevisione italiana (sedi regionali Friuli-Venezia Giulia, Liguria).

*Partiti politici*

Democrazia cristiana (Direzione centrale); Partito comunista italiano. (Segretario, gene-

rato, Comitati regionali Lazio, Lombardia, Marche); Partito democratico d'unità proletaria (Segretario regionale Liguria); Par-

tito liberale italiano (Segretario generale, Gruppo consiliare Lombardia); Partito radicale (Segretario associazione Flègre).

## TEMA N. 6.

### ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

#### *Regioni e Province autonome*

Basilicata (Consiglio e Giunta), Emilia-Romagna, (Consiglio e Giunta), Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Lombardia (Consiglio), Marche (Consiglio e Giunta), Piemonte (Consiglio), Sardegna (Consiglio), Sicilia (Assemblea), Toscana (Consiglio), Umbria (Giunta), Valle d'Aosta (Consiglio e Giunta), Veneto (Consiglio e Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta).

#### *Province*

Agrigento, Alessandria, Brindisi, Cagliari, Cremona, Frosinone, Gorizia, Grosseto, Macerata, Messina, Milano, Parma, Potenza, Venezia.

#### *Comuni*

Cagliari, Cingoli (MC), Domodossola (NO), Gemona (UD), Gorizia, Greccio (RI), La Spezia, Lecco (CO), Monsummano Terme (PT), Pescara, Pistoia, Quartu S. Elena (CA), Ravenna, Rende (CS), Sesto Fiorentino (FI), Taranto, Terni, Vezzano Ligure (SP).

#### *Associazioni di Enti locali*

Associazione italiana Consiglio dei comuni d'Europa - AICCE (nazionale); Associazione degli Amministratori degli Enti locali - ANAEL (nazionale); Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali - CISP (Comitato regionale lombardo), Lega dell'

autonomie locali (nazionale), Unione delle Province italiane - UPI (nazionale).

#### *Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia), Ente sviluppo agricolo del trentino - ESAT.

### ECONOMIA E LAVORO

#### *Organizzazioni sindacali*

CGIL-CISL-UIL (Federazione unitaria (nazionale); Confederazione generale italiana lavoratori - CGIL (Emilia Romagna); Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Piemonte, Sardegna); Unione italiana lavoratori - UIL (nazionale, Lazio, Piemonte); Intersind (nazionale); Associazione nazionale dei lavoratori anziani di azienda - ANLA (Friuli-Venezia Giulia).

#### *Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (nazionale, Federazione Toscana); Confederazione italiana coltivatori - Confcoltivatori - CIC (nazionale, Comitato Lombardia); Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, Federazioni, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria nazionale, Federazioni regionali Marche, Sardegna); Confederazione italiana della piccola e media industria - Confapi (nazionale, Federazione Emilia-Romagna, Federlazio, Federveneto); Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (Toscana, Trento).

3. Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (nazionale, Camera di commercio di Trieste); Confederazione generale italiana del commercio e del turismo - Commercio nazionale, Napoli).

Confederazione cooperative italiane - Concooperative (nazionale); Lega nazionale delle cooperative e mutue (nazionale); Collegio dei periti agrari (nazionale, provincia Bologna).

#### *Enti pubblici*

Ente fiera del Levante (BA), Ente fiera di Milano.

## CULTURA E INFORMAZIONE

### *Istituti di studio e di ricerca*

Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma); Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto di studi sulle Regioni - ISR (Roma).

### *Studiosi e docenti universitari*

Prof. Antonio Baldassarre (Università di Perugia); prof. Aldo Bardusco (Università di Milano); prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste); prof. Girolamo Strozzi (Università di Firenze).

### *Partiti politici*

Democrazia cristiana (Direzione centrale); Liga veneta; Partito comunista italiano (Segretario generale); Partito liberale italiano (Segretario generale, Gruppo consiliare Lombardia); Partito radicale (Segretario associazione Flegrea).

## TEMA N. 7-A

### ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

#### *Regioni e Province autonome*

Basilicata (Consiglio e Giunta), Emilia-Romagna (Giunta), Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Lombardia (Consiglio), Marche (Giunta), Sardegna (Consiglio), Toscana (Giunta), Umbria (Giunta), Valle d'Aosta (Giunta), Veneto (Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta), Trento (Consiglio).

#### *Province*

Agrigento, Alessandria, Ancona, Ascoli Piceno, Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Cremona, Frosinone, Genova, Gorizia, Grosseto, Macerata, Milano, Parma, Reggio Emilia, Venezia.

#### *Comuni*

Albaredo d'Adige (VR), Albignasego (PD), Bellagia-Igea Marina (FO), Cagliari, Caorle (VE), Cappella de' Picenardi (CR), Cingoli (MC), Cornate d'Adda (MI), Cuneo, Desenzano del Garda (BS), Domodossola (NO), Este (PD), Gemona (UD), Gorizia, Greccio (RI), La Spezia, Lazzate (MI), Lecco (CO), Livorno, Matelica (MC), Milano, Mondovì (CN), Monsummano Terme (PT), Monteriggioni (SI), Pescara, Piazza Armerina (EN), Pistoia, Pordenone, Portici (NA), Porto Tolle (RO), Quartu S. Elena (CA), Ravenna, Rende (CS), Roncoferraro (MN), Ruttigliano (BA), San Giustino (PG), Sesto Fiorentino (FI), Taranto, Terni, Terzigno (NA), Venosa (PZ), Vezzano Ligure (SP), Villasanta (MI), Vizzini (CT), Volterra (PI), Zevio (VR), Zugliano (VI).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione degli amministratori degli enti locali - ANAEL (nazionale); Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali - CISPEL (comitati regionali Lazio, Lombardia); Lega delle autonomie locali (nazionale); Unione delle province italiane - UPI (nazionale).

*Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia), Ente sviluppo agricolo del Trentino - ESAT.

## ECONOMIA E LAVORO

*Organizzazioni sindacali*

Federazione unitaria CGIL-CISL-UIL (nazionale); Confederazione generale italiana lavoratori - CGIL (Emilia-Romagna); Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Lazio, Piemonte, Sardegna); Unione italiana lavoratori - UIL (nazionale, Lazio, Piemonte, Puglia); Associazione nazionale dei lavoratori anziani di azienda - ANLA (Friuli-Venezia Giulia, Piemonte e Valle d'Aosta).

*Istituzioni creditizie*

Associazione bancaria italiana - ABI (nazionale), Banca d'Italia (nazionale), Cassa depositi e prestiti (nazionale).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (nazionale, federazione Toscana); Confederazione italiana coltivatori - Confcoltivatori-CIC (nazionale, comitato Lombardia); Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, federazioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria, Marche, Veneto).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale, federazioni regionali Marche, Sardegna, Toscana); Confederazione italiana della piccole e me-

dia industria - CONFAPI (nazionale, federazione Emilia-Romagna, Apilombarda, Federlazio, Federveneto); Confederazione generale italiana dell'Artigianato - Confartigianato (nazionale, Trento); Confederazione nazionale dell'artigianato - CNA (nazionale).

3. Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (nazionale, unioni regionali Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana, camera di commercio di Trieste); Confederazione generale italiana del commercio e del turismo - Confcommercio (nazionale, prov. Napoli).

Confederazione cooperative italiane - Confcooperative (nazionale, unione regionale Lombardia); Lega nazionale delle cooperative e mutue (nazionale); Collegio dei periti agrari (nazionale, prov. Bologna).

*Enti pubblici*

Istituto per la ricostruzione industriale - IRI (nazionale), Ente fiera del Levante (BA), Ente fiera di Milano.

## CULTURA E INFORMAZIONE

*Istituti di studio e di ricerca*

Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato - CRS (Roma); Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma); Istituto regionale di ricerca della Lombardia - IRER (Milano); Istituto di studi sulla programmazione economica - ISPE (Roma).

*Studiosi e docenti universitari*

Prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

## PARTITI POLITICI

Democrazia cristiana (Direzione centrale); Liga Veneta; Partito comunista italiano (Segretario generale, comitati regionali Lombardia, Marche); Partito liberale italiano (Segretario generale, gruppo consiliare Lombardia); Partito radicale (segretario Associazione flegrea).

## TEMA N. 7-B.

## ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

*Regioni e Province autonome*

Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Valle d'Aosta (Giunta).

*Province*

Alessandria, Frosinone, Milano, Pordenone, Venezia, Verona.

*Comuni*

Albaredo d'Adige (VR), Albignasego (PD), Cappella de' Picenardi (CR), Cornate d'Adda (MI), Este (PD), Gorizia, Lazzate (MI), Lecco (CO), Massa, Matelica (MC), Mondovì (CN), Portici (NA), Quartu S. Elena (CA), Sesto Fiorentino (FI), Taranto, Terni, Venosa (PZ), Vicenza, Villasanta (MI), Vizzini (CT), Zevio (VR).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione degli amministratori degli enti locali - ANAEL (nazionale), Confederazione italiana dei servizi pubblici degli enti locali - CISPEL (nazionale), Unione delle province italiane - UPI (nazionale).

*Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia).

## ECONOMIA E LAVORO

*Organizzazioni sindacali*

Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Lazio, Piemonte, Sardegna); Unione italiana lavoratori - UIL (Puglia); Associazione nazionale dei lavoratori anziani di azienda - ANLA (Friuli-Venezia Giulia).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, federazioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Sicilia, Toscana); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Toscana).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale, federazione regionale Sardegna).

Lega nazionale delle cooperative e mutue (nazionale); Collegio dei periti agrari (nazionale).

*Enti pubblici*

Ente Fiera del Lavante (BA), Ente Fiera di Milano.

## PARTITI POLITICI

Partito comunista italiano (Segretario generale); Partito liberale italiano (Segretario generale, gruppo consiliare Lombardia).

## TEMA N. 7-C.

## ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

*Regioni e Province autonome*

Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Lombardia (Giunta), Marche (Giunta), Toscana (Giunta), Vallé d'Aosta (Giunta), Veneto (Giunta).

*Province*

Alessandria, Ancona, Ascoli Piceno, Brindisi, Cremona, Frosinone, Gorizia, Milano, Parma, Pordenone, Reggio Emilia, Venezia.



*Comuni*

Albaredo d'Adige (VR), Cappella de' Piccardi (CR), Cornate d'Adda (MI), Este (PD), Gemona (UD), Lazzate (MI), Lecco (CO), Livorno, Milano, Mondovì (CN), Monsummano Terme (PT), Orvieto (TR), Pombia (NO), Portici (NA), Quartù S. Elèna (CA), Rende (CS), Sesto Fiorentino (FI), Taranto, Terni, Terzigno (NA), Vezzano Ligure (SP), Villasanta (MI), Vizzini (CT), Zevio (VR), Zugliano (VI).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione degli amministratori degli Enti locali - ANEL (nazionale); Unione delle province italiane - UPI (nazionale).

*Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia), Ente sviluppo agricolo del Trentino - ESAT.

## ECONOMIA E LAVORO

*Organizzazioni sindacali*

Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Lazio, Lombardia); Unione italiana lavoratori - UIL (Lazio).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (nazionale, federazione Molise); Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, Federazioni Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Sicilia, Toscana, Veneto); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria);

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale); Confederazione italiana della piccola e media in-

dustria - CONFAPI (federazione Emilia-Romagna, Federlazio, Federveneto); Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (Trento).

3. Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (unioni regionali Basilicata, Toscana, camera di commercio di Trieste).

Legge nazionale delle cooperative e mutue (nazionale).

*Enti pubblici*

Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - EFIM (nazionale); Istituto per la ricostruzione industriale - IRI (nazionale); Ente fiera del levante (BA); Ente fiera di Milano; Ente fiera di Reggio (RC); Ente fiera di Verona.

## CULTURA E INFORMAZIONE

*Istituti di studio e di ricerca*

Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma); Istituto per lo sviluppo formazione professionale dei lavoratori - ISFOL (Roma).

*Studiosi e docenti universitari*

Prof. Aldo Bardusco (Università di Milano); prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

## PARTITI POLITICI

Democrazia cristiana (Direzione centrale); Partito comunista italiano (Segretario generale, comitato regionale, Lombardia); Partito liberale italiano (Segretario generale); Partito radicale (Segretario associazione Flegrea).

**TEMA N. 7-D****ENTI PUBBLICI TERRITORIALI***Regioni e Province autonome*

Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Valle d'Aosta (Consiglio e Giunta), Veneto (Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta).

*Province*

Frosinone, Gorizia, Pordenone.

*Comuni*

Lecco (CO), Monsummano Terme (PT), Orvieto (TR), Pordenone, Portici (NA), Quartu Sant'Elena (CA), Sesto Fiorentino (FI), Villasanta (MI).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione degli amministratori degli Enti locali - ANAEL (nazionale), Confederazione italiana dei servizi pubblici degli Enti locali - CISPEL (Comitato regionale Lazio).

*Aitri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia).

**ECONOMIA E LAVORO***Organizzazioni sindacali*

Unione italiana lavoratori - UIL (Puglia); Associazione nazionale dei lavoratori anziani di azienda - ANLA (Friuli-Venezia Giulia).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione nazionale coltivatori diretti (Federazioni Calabria, Campania, Veneto, Bolzano); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale); Confederazione italiana della piccola e media industria - Confapi (Federazione Emilia-Romagna); Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (Trento).

Collegio dei periti agrari (prov. Bologna).

*Enti pubblici*

Ente fiera del Levante (BA).

**CULTURA E INFORMAZIONE***Studiosi e docenti universitari*

Prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

**PARTITI POLITICI**

Democrazia cristiana (direzione centrale); Partito liberale italiano (segretario generale, Gruppi consiliari Lombardia).

## TEMA N. 7-E

## ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

*Regioni e Province autonome*

Emilia-Romagna (Giunta), Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Lombardia (Giunta), Marche (Giunta), Sardegna (Consiglio), Valle d'Aosta (Giunta), Veneto (Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta).

*Province*

Alessandria, Ascoli Piceno, Bari, Cagliari, Cremona, Frosinone, Gorizia, Macerata, Milano, Parma, Pordenone, Reggio Emilia, Torino, Verona.

*Comuni*

Albaredo d'Adige (VR), Albignasego (PD), Cappella de' Picenardi (CR), La Spezia, Livorno, Matelica (MC), Mondovì (EN), Monsummano Terme (PT), San Giustino (PG), Sesto Fiorentino (FI), Taranto, Vicenza, Villasanta (MI), Vivaro (PD), Volterra (PI), Zugliano (VI).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione italiana consiglio dei comuni d'Europa - AICCE (nazionale), Associazione degli amministratori degli Enti locali - ANAEL (nazionale), Confederazione italiana dei servizi pubblici degli Enti locali - CISPEL (Comitato regionale Lazio), Lega delle autonomie locali (nazionale), Unione delle Province italiane - UPI (nazionale).

*Altri enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia), Ente sviluppo agricolo del Trentino - ESAT.

## ECONOMIA E LAVORO

*Organizzazioni sindacali*

CGIL-CISL-UIL Federazione unitaria (nazionale); Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Piemonte); Unione italiana lavoratori - UIL (Puglia).

*Istituzioni creditizie*

Banca d'Italia (nazionale), Cassa depositi e prestiti (nazionale).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (nazionale, Federazioni Molise, Toscana); Confederazione italiana coltivatori - Confcoltivatori - CIC (nazionale, Federazioni Lombardia, Toscana); Confederazione nazionale coltivatori diretti (nazionale, Federazioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria, Marche).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale, Federazioni regionali Marche, Sardegna, Toscana); Confederazione italiana della piccola e media industria - Confapi (Federazione Emilia-Romagna, Federlazio); Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (Trento).

3. Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (Unioni regionali Campania, Emilia-Romagna).

*Enti pubblici*

Ente partecipazioni e finanziamento industria manifatturiera - EFIM (nazionale);



bere associazioni artigiane italiane (nazionale); Confederazione nazionale dell'artigianato - CNA (nazionale).

3. Confederazione generale italiana del commercio e del turismo - Confcommercio (provincia Napoli);

Lega nazionale delle cooperative e mutue (nazionale); Collegio dei periti agrari (provincia Bologna).

#### Enti pubblici

Ente fiera del Levante (BA).

## CULTURA E INFORMAZIONE

### Studiosi e docenti universitari

Professor Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

## PARTITI POLITICI

Partito liberale italiano (Gruppo consiliare Lombardia).

## TEMA N. 7-G

### ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

#### Regioni e Province autonome

Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Valle d'Aosta (Giunta), Trentino-Alto Adige (Giunta).

#### Province

Cremona, Frosinone, Pordenone, Venezia.

#### Comuni

Albaredo d'Adige (VR), Alzano Lombardo (BG), Cappella de' Picenardi (CR), Lazzate (MI), Massa, Mondovì (CN), Monsummano Terme (PT), Pombia (NO), Portici (NA), Quartu Sant'Elena (CA), Sesto Fiorentino (FI), Taranto, Terni, Vizzini (CT), Volterra (PI).

#### Associazioni di Enti locali

Associazione degli Amministratori degli Enti locali - ANAEL (nazionale).

#### Altri enti

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli-Venezia Giulia).

## ECONOMIA E LAVORO

#### Organizzazioni sindacali

Confederazione italiana sindacati lavoratori - CISL (Lazio); Associazione nazionale

dei lavoratori anziani di azienda - ANLA (Friuli-Venezia Giulia).

#### Istituzioni creditizie

Banca d'Italia (nazionale).

#### Associazioni di categoria

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (Federazione Abruzzo, Molise); Confederazione italiana coltivatori - Confcoltivatori - CIC (Comitato Toscana); Confederazione nazionale coltivatori diretti (Federazioni Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Veneto); Ente di patrocinio e assistenza per i coltivatori agricoli - EPACA (Calabria).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale); Confederazione italiana della piccola e media industria - Confapi (Federazione Emilia-Romagna, Federlazio); Confederazione generale italiana dell'artigianato - Confartigianato (Trento).

3. Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (Unione regionale Lombardia, Camera di commercio di Trieste).

Confederazione cooperative italiane - Confcooperative (nazionale); Collegio dei periti agrari (prov. Bologna).

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Enti pubblici*

Ente fiera del Levante (BA), Ente fiera di Milano, Ente fiera di Reggio (RC).

## CULTURA E INFORMAZIONE

*Istituti di studio e di ricerca*

Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma).

*Studiosi e docenti universitari*

Prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

## PARTITI POLITICI

Democrazia cristiana (direzione centrale); Partito liberale italiano (segretario generale, Gruppo consiliare Lombardia).

## TEMA N. 8

## ENTI PUBBLICI TERRITORIALI

*Regioni e province autonome*

Basilicata (Consiglio e Giunta), Emilia-Romagna (Consiglio e Giunta), Friuli-Venezia Giulia (Giunta), Lombardia (Consiglio e Giunta), Marche (Giunta), Piemonte (Consiglio), Sardegna (Consiglio), Toscana (Consiglio e Giunta), Valle d'Aosta (Giunta), Veneto (Consiglio e Giunta), Trentino Alto Adige (Giunta).

*Province*

Agrigento, Ancona, Cagliari, Milano, Potenza, Venezia.

*Comuni*

Cingoli (MC), Cornate d'Adda (MI), Gemona (UD), Greccio (RI), La Spezia, Lecco (CO), Orvieto (TR), Pescara, Piazza Armerina (EN), Pistoia, Pombia (NO), Pordenone, Portici (NA), Ravenna, San Donà di Piave (VE), Sesto Fiorentino (FI), Taranto, Terni, Venosa (PZ), Vezzano Ligure (SP).

*Associazioni di Enti locali*

Associazione italiana Consiglio dei Comuni d'Europa - AICCE (nazionale); Associazione degli Amministratori degli Enti locali - ANAEL (nazionale); Lega delle Auto-

nomie locali (nazionale); Unione delle Province italiane - UPI (nazionale).

*Altri Enti*

Istituto autonomo per le case popolari - IACP (Friuli Venezia Giulia).

## ECONOMIA E LAVORO

*Organizzazioni sindacali*

CGIL-CISL-UIL (Federazione unitaria (nazionale); Confederazione generale italiana lavoratori - CGIL (Emilia Romagna); Unione italiana lavoratori - UIL (nazionale).

*Associazioni di categoria*

1. Confederazione generale dell'agricoltura italiana - CGAI (Federazione Toscana); Confederazione italiana coltivatori - Confcoltivatori - CIC (nazionale); Confederazione nazionale coltivatori diretti (Federazioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Sicilia, Toscana, Veneto).

2. Confederazione generale dell'industria italiana - Confindustria (nazionale, Federazione regionale, Toscana); Confederazione delle libere associazioni artigiane italiane (nazionale).

Confederazione cooperative italiane - Conf-cooperative (nazionale).

*Enti pubblici*

Ente fiera del Levante (BA), Ente fiera di Milano.

CULTURA E INFORMAZIONE

*Istituti di studio e di ricerca*

Centro di studi e iniziative per la Riforma dello Stato - CRS (Roma); Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno - Formez (Roma); Consiglio nazionale delle ricerche - Istituto di studi sulle Regioni - ISR (Roma); Istituto regionale di ricerca della Lombardia - IRER (Milano); Istituto per lo

sviluppo formazione professionale dei lavoratori - ISFOL (Roma).

*Studiosi e docenti universitari*

Prof. Antonio Baldassarre (Università di Perugia); prof. Aldo Bardusco (Università di Milano); prof. Nicola Sandulli (Università di Perugia); prof. Fabio Severo Severi (Università di Trieste).

PARTITI POLITICI

Democrazia cristiana (Direzione centrale); Liga Veneta; Partito comunista italiano (Segretario generale); Partito liberale italiano (Segretario generale); Partito radicale (Segretario associazione Flegrea).