

**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, province, 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 inquadrare 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 ambigualmente 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 ambigualmente 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