

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sul ruolo delle regioni e delle autonomie nel sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse (<i>Ai sensi dell'articolo 144 del regolamento della Camera dei deputati - Esame del documento conclusivo e rinvio</i>)	210
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di documento conclusivo</i>)	212

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva su «Le problematiche attuali della transizione costituzionale: dal federalismo amministrativo allo Stato federale» (<i>Ai sensi dell'articolo 144 del regolamento della Camera dei deputati - Esame del documento conclusivo e rinvio</i>)	211
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di documento conclusivo</i>)	224
ERRATA CORRIGE	211

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 6 ottobre 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE.

La seduta comincia alle 13.40.

Indagine conoscitiva sul ruolo delle regioni e delle autonomie nel sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse.

(Ai sensi dell'articolo 144 del regolamento della Camera dei deputati - Esame del documento conclusivo e rinvio).

Il Presidente Mario PEPE propone preliminarmente, consentendovi la Commissione, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Dà quindi la parola al relatore, deputato Duca, per l'illustrazione della proposta di documento conclusivo.

Il deputato Eugenio DUCA (DS), *relatore*, illustra brevemente la proposta di documento, rinviano al relativo testo scritto, di cui il Presidente autorizza la pubblicazione in allegato ai resoconti della seduta odierna (*vedi allegato 1*).

Il Presidente Mario PEPE rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.45.

N.B. Il resoconto stenografico della seduta sarà pubblicato in un fascicolo a parte.

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 6 ottobre 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE.

La seduta comincia alle 13.45.

Indagine conoscitiva su «Le problematiche attuali della transizione costituzionale: dal federalismo amministrativo allo Stato federale».

(Ai sensi dell'articolo 144 del regolamento della Camera dei deputati - Esame del documento conclusivo e rinvio).

Il Presidente Mario PEPE propone preliminarmente, consentendovi la Commissione, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

Dà quindi la parola al relatore, senatore Andreoli, per l'illustrazione della proposta di documento conclusivo.

Il senatore Tarcisio ANDREOLLI (PPI), *relatore*, illustra la proposta di documento, rinviando al relativo testo scritto, di cui il Presidente autorizza la pubblicazione in allegato ai resoconti della seduta odierna (*vedi allegato 2*).

Dopo un intervento del deputato Riccardo MIGLIORI (AN), il Presidente Mario

PEPE rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.55.

N.B. Il resoconto stenografico della seduta sarà pubblicato in un fascicolo a parte.

ERRATA CORRIGE

Nel resoconto sommario della seduta del 29 settembre 1999, pagina 104, del Bollettino Giunte e Commissioni, seconda colonna, trentaseiesima riga, aggiungere, in principio, le seguenti parole: « Dopo che il senatore Giorgio SARTO (Verdi) ha dichiarato la propria astensione, ».

Nel resoconto sommario della seduta del 29 settembre 1999, pagina 104, del Bollettino Giunte e Commissioni, seconda colonna, la quart'ultima riga si intende sostituita dalla seguente: « *in parte favorevole con indirizzi, in parte contrario* ».

ALLEGATO 1

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL RUOLO DELLE REGIONI E DELLE
AUTONOMIE NEL SISTEMA DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER
LE AREE DEPRESSE**

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO

(Relatore: Eugenio Duca, deputato)

1. I LAVORI DELLA COMMISSIONE

Nella seduta del 9 dicembre 1998 la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha promosso un'indagine conoscitiva sul ruolo delle regioni e delle autonomie nel sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse, con l'obiettivo di compiere una ricognizione del quadro normativo esistente e di condurre nel contempo anche una riflessione sulle prospettive aperte dal processo di decentramento, a Costituzione vigente, rispetto al sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse e il Mezzogiorno.

L'interesse si è, naturalmente, incentrato sulla definizione del ruolo specifico delle autonomie, avendo ben presente peraltro che il riequilibrio regionale è un problema di livello non soltanto nazionale, ma anche europeo, la cui soluzione è uno dei presupposti della realizzazione del processo di unificazione economica. Basta, infatti, ricordare che il Fondo europeo per gli squilibri regionali (FESR) venne istituito per tale finalità fin dal 1975.

La Commissione si è così proposta di utilizzare lo strumento conoscitivo in un'ottica diversa da quella di altre commissioni parlamentari, che pure hanno affrontato il tema specifico delle aree depresse con documentate ed approfondite indagini. Tra le più recenti iniziative conoscitive sull'argomento vi è, ad esempio, quella condotta nella XII legislatura dalla Commissione speciale per le politiche comunitarie sull'utilizzazione da parte

dell'Italia dei fondi strutturali comunitari. Nella corrente legislatura la Commissione Programmazione economica e Bilancio del Senato ha promosso un'indagine conoscitiva sull'efficacia e l'efficienza degli strumenti delle politiche pubbliche per le aree depresse, attualmente in svolgimento. La V Commissione della Camera ha, a sua volta, portato a termine un'indagine conoscitiva sull'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie per le aree depresse, approvando il documento finale il 16 giugno 1999.

Tutte queste iniziative affrontano il tema « dall'alto » (politiche regionali poste in essere dall'Unione europea o dallo Stato), mentre per la Commissione per le questioni regionali l'approccio scelto è stato « dal basso », cioè dal punto di vista del sistema delle autonomie, verificando eventualmente anche le potenzialità di una scelta federalista sull'argomento. A quest'ultimo proposito va ricordato che la Commissione ha svolto, nei mesi di giugno e luglio del corrente anno, anche una breve indagine sul processo di transizione dal federalismo amministrativo allo Stato federale, che ha fornito utili spunti sui temi generali della sussidiarietà e solidarietà.

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono state svolte le seguenti audizioni:

1. Conferenza presidenti regioni e province autonome (17.12.98);
2. ANCI (3.2.99);
3. UPI (4.2.99);

4. UNCEM (16.2.99);
5. Lega autonomie locali (9.3.99);
6. ANCIM (18.3.99);
7. CNEL (23.3.99);
8. Prof. Gianfranco Viesti (13.4.99);
9. CGIL-CISL-UIL-UGL (26.5.99);
10. prof. Giorgio Macciotta, sottosegretario per il tesoro, bilancio e programmazione economica (20.7.99).

2. IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE DOPO IL DECRETO LEGISLATIVO 30 MARZO 1998, N. 112

Con la legge n. 59 del 1997 si è avvertita l'esigenza di attuare un significativo decentramento anche nel settore delle politiche di sviluppo, secondo una logica di «programmazione dal basso» che in verità in Italia è maturata con forte ritardo.

La delega alle regioni delle funzioni in materia di industria, attuata con il decreto n. 112 del 1998, è risultata così tendenzialmente onnicomprensiva, pur rimanendo riservate allo Stato alcune competenze cruciali, quali: la definizione dei criteri generali per la concessione di sostegni alle imprese (articolo 18, 1° comma, lettera *n*), nonché — in caso di interventi di rilevanza economica strategica, individuati d'intesa con la Conferenza Stato-regioni — l'intera fase di concessione delle agevolazioni (lettera *o* della citata disposizione). Il 27 maggio 1999 è stata raggiunta l'intesa nella Conferenza Stato-regioni in ordine alle competenze riservate allo Stato: si tratta di otto normative, riconducibili all'industria bellica ed aeronautica, alla ristrutturazione del comparto siderurgico, alla creazione di una rete di centri per lo sviluppo dell'imprenditoria nel Mezzogiorno, agli interventi per lo sviluppo in aree di degrado urbano e sociale. Vi sono poi alcune riserve di competenza allo Stato (articolo 18, 1° comma, lettera *aa*) riferite a specifiche tipologie di interventi, come

soprattutto quelle disposte sulle misure della legge n. 488 del 1992, recante la disciplina organica dell'intervento nel Mezzogiorno; la riserva statale peraltro risulta mitigata dalla previsione secondo cui le direttive in materia di concessione delle agevolazioni sono stabilite d'intesa con la Conferenza Stato-regioni e ciascuna regione può proporre per il proprio territorio interventi differenziati. Allo Stato, ancora, compete, l'individuazione delle aree depresse, sentita la Conferenza unificata.

Al di fuori degli interventi riservati allo Stato, la politica industriale delle regioni dopo il decreto n. 112 del 1998 si potrà, quindi, attuare, in sintesi, come segue: le risorse trasferite dallo Stato confluiranno in un fondo unico regionale, nella cui gestione la Regione potrà essere vincolata al rispetto di quote minime con destinazioni specifiche e di criteri generali, ma potrà rimodulare le risorse del fondo unico e disciplinare autonomamente quanto attualmente risulta regolato con atto amministrativo. Quanto al ruolo degli enti locali, esso non sembra riferibile alle procedure di incentivo, ma essenzialmente alla fase di programmazione.

Per quanto concerne la nuova articolazione delle competenze in materia di aree depresse, allo Stato compete il coordinamento, la programmazione e la vigilanza dell'azione di intervento pubblico (articolo 18, 1° comma, lett. *u*), nonché, previa consultazione della Conferenza unificata, l'individuazione delle aree medesime; compete inoltre allo Stato (articolo 18, comma 1, lettera *v*) il coordinamento delle intese istituzionali di programma e degli strumenti di programmazione negoziata (accordi di programma quadro, patti territoriali e contratti d'area). Come già sottolineato, peraltro, è rimasta allo Stato l'intera applicazione della legge n. 488 del 1992.

Un ulteriore aspetto da considerare, per completare il quadro di riferimento normativo di riferimento, concerne l'attuazione temporale del decentramento nel settore di cui si tratta. Infatti la disposizione che fissava al 31 dicembre 1998 il

termine per l'attuazione del conferimento in materia di sviluppo economico e attività produttive è stata soppressa dall'articolo 9, comma 6, della legge 8 marzo 1999, n. 50, cosiddetta legge di semplificazione 1998; conseguentemente il termine di attuazione del conferimento è ora allineato a quello generale del 31 dicembre 2000.

3. LA LEGISLAZIONE REGIONALE DI ATTUAZIONE

Il quadro della legislazione regionale di attuazione si sta gradualmente completando. Al momento sono infatti *in itinere* i relativi progetti di legge per le regioni Calabria, Campania, Puglia, Lombardia, Piemonte e Veneto.

Il Governo ha esercitato il potere legislativo delegato in via sostitutiva con il decreto 30 marzo 1999, n. 96, che all'articolo 4 demanda alle regioni le funzioni di cui all'articolo 19, commi 1, 2 e 4 del decreto legislativo, mentre attribuisce alle province (articolo 5) i compiti di concessione ed erogazione degli incentivi.

La legge regionale della Toscana (n. 87 del 1998) ha riservato (articolo 15) alla regione le funzioni di gestione del fondo unico regionale (in cui confluiscono le risorse destinate a sostenere il settore industriale), quelle di concessione di incentivi e le proposte di misure differenziate per l'applicazione della legge 488. Le restanti funzioni sono attribuite alle province.

La legge regionale dell'Umbria (n. 3 del 1999) prevede invece che le funzioni di concessione ed erogazione di incentivi siano esercitate dalle province e che i comuni esercitino quelle concernenti gli insediamenti produttivi, mentre alla regione compete la generalità delle funzioni restanti.

La regione Abruzzo ha adottato la legge 3 marzo 1999, n. 11, che agli articoli da 21 a 27 prevede un sistema di riparto piuttosto articolato, che attribuisce ai comuni i compiti relativi agli insediamenti

produttivi e allo sportello unico, e mantiene rilevanti compiti alla regione (articolo 20).

La Basilicata ha adottato la legge 8 marzo 1999, n. 7, che disciplina la materia dell'industria in due disposizioni: l'articolo 20 stabilisce le funzioni di competenza della regione e l'articolo 21 istituisce il fondo unico regionale.

La Liguria ha disciplinato il settore industriale negli articoli da 8 a 12 della legge 24 marzo 1999, n. 9, attribuendo le funzioni prevalentemente alla regione, ferma la competenza dei comuni in materia di insediamenti produttivi.

La legge di riordino delle funzioni amministrative nelle Marche (legge regionale 17 maggio 1999, n. 10) demanda, in via generale, ai comuni (articolo 3) tutte le funzioni non riservate ad altri enti. Il settore industria è disciplinato poi dagli articoli da 16 a 22, che stabiliscono i compiti riservati alla regione, alle province e ai comuni, prevedendo anche un piano regionale triennale per le attività produttive industriali.

In Emilia-Romagna la legge di riforma del sistema regionale e locale rappresenta un documento normativo assai consistente e analitico, che consta di 241 articoli. Particolarmente significativi sono l'articolo 33, che concerne la programmazione negoziata, fissando il principio del concorso degli enti territoriali, delle parti sociali e di soggetti privati e pubblici, e l'articolo 66, che concerne le intese istituzionali e i contratti di programma. Da notare il ruolo della Conferenza Regione-autonomie locali, che esprime pareri sugli «atti generali di programmazione regionale» (articolo 30 della citata legge). Inoltre, le province (articolo 50, 3° comma) hanno, tra l'altro, il compito di svolgere le funzioni di programmazione negoziata e di promozione della concertazione.

L'organizzazione delle funzioni per la realizzazione del decentramento nella regione Lazio è disciplinata dalla legge 6 agosto 1999, n. 14. La materia «industria» è contenuta negli articoli da 44 a 48. La regione Molise ha adottato il 4 agosto 1999 la legge attuativa del decreto

legislativo n. 112, che disciplina il settore «industria» negli articoli da 37 a 40: in sostanza, le province esercitano le funzioni concernenti la programmazione negoziata, i comuni quelle relative agli sportelli unici e agli impianti produttivi (articolo 23 del decreto legislativo n. 112 del 1998), mentre «sino a diversa disposizione, restano esercitate dalla regione, su delega dello Stato, le funzioni amministrative in materia di industria, così come definite dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 112/98 e specificate dall'articolo 19 dello stesso decreto legislativo».

4. LE QUESTIONI EMERSE NEL CORSO DELLE AUDIZIONI

Le regioni, nell'audizione del 17 dicembre 1998, hanno evidenziato in primo luogo la necessità che fin d'ora s'instauri un più efficace rapporto e un maggiore raccordo tra Stato e regioni, anche se il processo di decentramento delle funzioni relative all'industria e allo sviluppo è destinato a completarsi entro il 2000. Ciò anche perché, nonostante l'evoluzione a livello normativo, persiste una certa filosofia secondo la quale le regioni, al contrario dello Stato, non sarebbero capaci di spendere e di progettare. In realtà i dati dimostrano *performances* anche molto differenziate da regione a regione e sono noti gli ottimi risultati conseguiti in particolare dalla regione Basilicata nell'utilizzo dei fondi comunitari.

Le regioni hanno poi indicato la necessità di un confronto Stato-regioni sulla legge n. 488 del 1992 e in particolare sull'utilizzo dei relativi fondi in una prospettiva che tenga conto, ad esempio, della distribuzione e concentrazione sui singoli territori regionali delle grandi imprese da un lato e delle piccole e medie imprese dall'altro.

Altro tema che è stato affrontato è quello del rischio che l'applicazione radicale del principio di sussidiarietà verticale, pur nella condivisa idea di fondare lo sviluppo economico sullo sviluppo locale, possa tradursi, a livello procedurale, in

una deleteria frammentazione di compiti e funzioni, attraverso una moltiplicazione di passaggi burocratici e vischiosità amministrative. Il punto di vista delle regioni è naturalmente nel senso che — fermo restando il ruolo dello Stato come soggetto non tanto erogatore di risorse quanto piuttosto di autorità che emana le disposizioni-quadro — alla regione deve essere imputata la potestà e la responsabilità della programmazione negoziata, nella quale devono inserirsi le iniziative degli enti locali secondo il metodo della concertazione. Gli strumenti programmatici infatti devono anche servire alla creazione di un sistema di coesione interna per riequilibrare le varie disomogeneità delle singole regioni secondo una logica di incentivazione differenziale, che l'articolo 19, 4° comma, del decreto legislativo n. 112 del 1998 espressamente contempla, prevedendo che ciascuna regione possa proporre l'adozione di criteri differenziati per l'attuazione nel proprio ambito territoriale delle misure di cui alla legge n. 488.

Naturalmente, non è sfuggita l'importanza di demandare alle regioni la programmazione interregionale; infatti il sistema delle relazioni economiche crea interazioni che superano i confini regionali senza necessariamente acquisire rilevanza nazionale.

Nell'audizione con i rappresentanti dell'ANCI è stata sottolineata l'esigenza fondamentale di creare un quadro certo di regole e meccanismi efficaci di controllo. Certezza e trasparenza normativa devono riguardare anche gli strumenti di sostegno agli investimenti, come la legge n. 488, eliminando il più possibile gli spazi della discrezionalità nei meccanismi valutativi della progettualità. Ma regole certe devono riguardare anche i rapporti tra i soggetti istituzionali, rendendo obbligatoria la pianificazione strategica da parte delle regioni. Fatta questa premessa, emerge che, di fatto, il trasferimento delle funzioni ha come suo cardine la ridefinizione delle sedi in cui si programma lo sviluppo. Il problema sta nel fatto che da una parte i comuni ritengono di essere il

vero motore dello sviluppo, dall'altra vi è un processo «difficoltoso» di ricostruzione delle relazioni istituzionali tra i vari livelli, come si è sperimentato nelle intese istituzionali di programma, in cui è stata riscontrata un'assenza quasi assoluta dei comuni. Ugualmente, è stata lamentata — per le modalità dei rapporti con le regioni — la difficoltà di conferire fattibilità amministrativa ai progetti di sviluppo insiti nei patti territoriali e negli strumenti della programmazione negoziata.

Oggetto di grande attenzione e impegno da parte dei comuni è lo sportello unico, sia per gestire le relazioni tra gli enti locali e il mondo imprenditoriale ed economico, sia anche per il coordinamento delle funzioni tra le stesse amministrazioni locali.

Il ruolo da assegnare nello sviluppo locale alle province è stato al centro dell'audizione del 4 febbraio 1999. Al riguardo, salvo che per aspetti affatto marginali, il decreto legislativo n. 112 del 1998 (pur trattandosi di materia non ricompresa nell'articolo 117 della Costituzione) non ha direttamente attribuito alle province specifiche competenze amministrative, demandando alle leggi regionali l'ulteriore decentramento. Cruciale appare quindi questa ulteriore fase attuativa. In un quadro al momento dell'audizione largamente incompleto, le province hanno espresso apprezzamento per la scelta della regione Abruzzo di affidare alle province la generalità dei compiti in tale settore, nonché per l'impianto della legge della regione Emilia-Romagna, che attribuisce alle province tutte le funzioni concernenti la programmazione negoziata, la promozione della concertazione a livello locale e il coordinamento della rete degli sportelli unici. In sostanza ciò che, secondo l'UPI, deve essere valorizzato è il ruolo delle province quale soggetto capace di esprimere in modo organico gli obiettivi e gli strumenti necessari alla elaborazione delle iniziative di sviluppo locale attraverso i piani territoriali di coordinamento, dando così senso compiuto a quanto previsto dall'articolo 15 dalla legge n. 142 del 1990. La provincia rappresenta infatti la

dimensione ottimale per interagire con i vari soggetti della realtà economica e sociale locale attraverso un processo di concertazione che è stato già largamente sperimentato nel corso di questi anni, ma che ancora deve essere perfezionato dando un'impostazione territoriale diversificata anche alla programmazione negoziata.

Il problema dei criteri di individuazione delle aree depresse è stato oggetto di una riflessione critica nell'audizione del 16 febbraio 1999 con la rappresentanza delle comunità montane. Da una parte, infatti, è parso improprio definire le aree in ritardo con i parametri dell'occupazione o del reddito rilevati a livello comunale perché le linee dello sviluppo, del lavoro e dell'economia in genere non conoscono discontinuità corrispondenti ai confini delle circoscrizioni comunali. Le aree depresse sono piuttosto da identificare attraverso il concetto di «zona», cioè di sistema territoriale in cui i fatti socio-economici sono interdipendenti e interagenti. Per questo è stato espresso un giudizio fortemente negativo sui criteri a suo tempo impiegati in sede comunitaria per individuare le aree dei PIM e dell'obiettivo 5-b; viceversa è stato manifestato grande interesse per il disegno di legge S. 3593 (ora legge 17 maggio 1999, n. 144) nel quale i sistemi locali del lavoro si identificano sostanzialmente con i distretti socio-economici. Naturalmente, poi, la «filosofia» di fondo alla base delle politiche di sviluppo non può consistere nell'individuare povertà da fronteggiare con trasferimenti statali, ma nel conoscere le risorse locali, specialmente quelle umane, per indirizzarle correttamente nei processi di sviluppo.

Da parte della Commissione è stato posto alla rappresentanza dell'UNCEM il problema di come le comunità montane si siano avvalse dello strumento programmatico di cui esse sono titolari ai sensi dell'articolo 29 della legge n. 142 del 1990, il piano pluriennale di sviluppo socio-economico. Premesso che il piano in questione è oggetto di approvazione da parte delle province e non delle regioni (se

non in modo indiretto, in quanto il piano della comunità entra nella pianificazione provinciale e questa a sua volta in quella regionale), le comunità montane osservano che, se da un lato si è persa la possibilità di un colloquio immediato con le regioni, dall'altro lo strumento del piano di sviluppo è risultato assai concreto e pertinente alle esigenze delle zone montane. Peraltro, oltre al rilievo che in taluni casi la mancanza della legislazione regionale attuativa ha lasciato sulla carta la previsione normativa, viene avvertita la necessità in questa fase che debba nascere un nesso forte, anche se non una vera e propria coincidenza, tra i patti territoriali e i piani di sviluppo delle aree montane. Anche in questo caso è emersa con chiarezza l'esigenza di un'azione coordinatrice delle iniziative per lo sviluppo locale, che dovrebbe logicamente seguire la linea ascendente del principio di sussidiarietà.

Gli esponenti della Lega delle autonomie locali, ascoltati nell'audizione del 9 marzo 1999, hanno sostenuto la necessità di una «politica di sistema» per programmare lo sviluppo. Sul versante istituzionale ciò vuol dire avere delle conferenze regioni-autonomie locali che siano artefici sia del monitoraggio della situazione sul territorio sia concretamente delle politiche di sviluppo, creando così quelle sinergie che sono indispensabili per accelerare la messa in opera di tutti gli strumenti di promozione dello sviluppo e superando nel contempo quelle sterili polemiche (tra federalismo regionale e federalismo municipale, ad esempio), che non giovano né alle regioni né agli enti locali. Naturalmente tutto questo passa per la riforma della pubblica amministrazione a livello regionale e nazionale, che, nello specifico, dovrebbe comportare, da un lato, la riaffermazione decisa del ruolo delle regioni come soggetto di programmazione, sempre rimasto sulla carta, rendendo obbligatoria l'adozione di un piano di sviluppo regionale, dall'altro la decisa attribuzione alle regioni della programmazione negoziata, restando allo Stato solo la funzione di regia e quella surrogatoria in caso di

inadempienza regionale. Un problema che viene avvertito con forza è poi quello della definizione delle aree depresse, in quanto la dimensione regionale — utilizzata a livello comunitario — non fa emergere la realtà di zone che si trovano effettivamente in ritardo ma si inseriscono in più ampi contesti economicamente avanzati.

Nella seduta del 18 marzo 1999 la Commissione ha ascoltato una rappresentanza dell'Associazione nazionale comuni isole minori (ANCIM), l'organismo associativo di riferimento dei 37 comuni italiani che compongono il patrimonio insulare minore dell'Italia. Si tratta di una realtà che appare «debole» per la sua dispersione e per la scarsa consistenza demografica, ma che nel contempo ha un ruolo non trascurabile nell'economia del paese in generale e di talune regioni in particolare. Il tema dell'insularità minore è apparso significativo alla Commissione anche per il riconoscimento che esso avrebbe di lì a poco conseguito a livello istituzionale con la riforma delle autonomie locali, legge 3 agosto 1999, n. 265; che prevede (articolo 5) la possibilità per i comuni di un'isola o arcipelago di associarsi nella comunità isolana, cui si applicano le norme sulle comunità montane.

Oltre ad illustrare gli obiettivi, peraltro noti, da perseguire per promuovere in queste realtà lo sviluppo locale (continuità territoriale, approvvigionamento idrico, smaltimento rifiuti, tutela delle coste, riqualificazione dell'offerta turistica), la rappresentanza dell'ANCIM ha sostenuto la necessità di coniugare la logica del decentramento, affidando ai comuni il compito di individuare le priorità e le esigenze soprattutto infrastrutturali, con la logica dell'accentramento, saltando anche la fase regionale e prevedendo un piano nazionale di intervento sulle isole minori. In questa direzione si muove il Documento unitario programmatico per le isole minori, che l'ANCIM ha elaborato nello scorso mese di luglio per il periodo 2000-2006.

Nella seduta del 23 marzo 1999 si è svolta l'audizione di una delegazione del Consiglio nazionale per l'economia e il

lavoro (CNEL), organo assai qualificato a cui si deve l'intuizione di promuovere lo sviluppo attraverso i patti territoriali. Un primo dato negativo che si registra, ad avviso dei rappresentanti del CNEL, è una debolezza strutturale delle autonomie, che non sono in grado di operare come un vero sistema, mancando la necessaria capacità di comunicare e far convergere i propri progetti. In effetti, a monte di questa debolezza vi è il dato del neocentralismo regionale che va anche oltre le difficoltà oggettive. A ciò si aggiunge che i soggetti più forti (le grandi città) sono in grado di realizzare politiche forti, confrontandosi direttamente con il Governo e marginalizzando i piccoli comuni. Il CNEL a questo proposito ha cercato di svolgere una funzione di supporto a favore di quei soggetti istituzionali che rappresentano l'anello debole del sistema autonomistico del paese, (piccoli comuni e province) comprendendo che se i punti deboli di un sistema rimangono tali, si accentuano inevitabilmente gli squilibri e, in conclusione, è l'intero sistema ad essere pregiudicato. È quindi importante rivolgere una particolare attenzione ai processi di controllo e razionalizzazione della spesa del settore pubblico che di per sé non hanno un effetto di razionalizzazione del territorio ma spesso di desertificazione del medesimo. La proposta che sul punto viene avanzata dal CNEL è il «patto delle funzioni associate», cogliendo l'opportunità di centralizzare attorno alla provincia — tramite il sistema informativo delle reti — talune funzioni dei comuni, come ad esempio quelle relative al cosiddetto sportello unico. Un altro aspetto su cui è stata richiamata l'attenzione dei commissari è che i patti territoriali e, in generale, tutti gli strumenti della programmazione negoziata «comunicano» poco fra di loro e pertanto si avverte la necessità di un coordinamento regionale e di una valorizzazione del patto territoriale comunale e provinciale in modo che i protocolli di piano e le strategie per lo sviluppo siano condivise da tutti i soggetti istituzionali e non.

Nell'audizione del 13 aprile 1999 il professor Gianfranco VIESTI, sentito come esperto della materia, ha tracciato anzitutto un quadro generale della situazione delle aree depresse, situazione che, a suo avviso, è nel complesso non migliorata negli ultimi anni sia per fattori congiunturali, sia per l'inevitabile effetto di rallentamento dovuto al riassetto della normativa riguardante gli strumenti per l'intervento in tali aree, oltre che al più ampio ridisegno della politica economica del paese in funzione della sua adesione al progetto di unione economica e monetaria europea. Tale giudizio investe globalmente tanto le zone depresse del Mezzogiorno quanto quelle del centro e del nord, anche se si sono riscontrate non poche eccezioni, sulle quali la crescita ha avuto un carattere addirittura impetuoso, avendo come fattore trainante la presenza di grandi imprese (caso di Melfi), ma anche l'iniziativa delle imprese locali. A fronte quindi di positivi segnali in talune aree industriali e turistiche, si registrano situazioni di preoccupante stasi soprattutto nelle aree urbane meridionali per carenza dell'iniziativa economica. È dunque in atto un processo di forte differenziazione tra aree depresse, che implica la necessità di riconoscere il ruolo determinante delle autonomie nell'elaborazione di strategie differenziate di sviluppo, nelle quali deve valorizzarsi la concertazione verticale tra Stato e regioni, ma anche tra regioni ed enti locali; e ciò tanto sui fondi comunitari quanto sui fondi nazionali attraverso le intese istituzionali di programma. Le politiche di sviluppo naturalmente si imperniano, a livello locale, sui due strumenti dei patti territoriali e dei contratti d'area, i primi da concepire come misura a regime e di lungo periodo promossa dalle realtà locali, i secondi invece da considerare come strumento che il centro utilizza per intervenire quasi con una logica emergenziale su specifici e circoscritti territori, che risultano già infrastrutturati e che sono interessati da crisi occupazionali derivanti dalla chiusura di impianti. Appare importante tenere ben distinti gli strumenti in questione, che se

utilizzati per finalità non coerenti con la *ratio* che ne costituisce il fondamento finirebbero per rivelarsi inutili o controproducenti. In un quadro, qual è quello delle politiche per lo sviluppo che, come ha osservato il professor Viesti, è complesso per la compresenza di una molteplicità di attori, il ruolo dei soggetti politici deve pertanto essere teso ad attuare un oculato bilanciamento e coordinamento tra Governo nazionale e sistema delle autonomie.

Una prima puntualizzazione di carattere metodologico svolta dal dottor Mario Sai, coordinatore del dipartimento per le politiche di coesione della CGIL, ha riguardato la nozione di area depressa, che discende dal diritto comunitario. Questo aspetto va chiarito perché gli strumenti della programmazione negoziata sono nati proprio nella prospettiva dell'utilizzo dei sistemi di finanziamento di origine europea. Una seconda questione, sempre di carattere metodologico, concerne l'inefficienza relativa di una programmazione che appare sfasata nei suoi vari livelli (nazionale, operativa, regionale) rispetto a quella dei fondi europei. Fatte queste premesse, la CGIL esprime una valutazione molto positiva della metodologia delineata nel patto sociale del dicembre 1998, che basa la nuova programmazione sul partenariato sociale, ma anche istituzionale. Naturalmente anche l'attuazione del patto sociale deve integrarsi con le altre metodologie della programmazione e ciò presuppone il rapido completamento della rete delle intese istituzionali di programma. Accanto però al problema del metodo o modello di programmazione, vi è anche il tema delle risorse da impegnare per gli investimenti; esse non sono mai arrivate, secondo la CGIL, a un livello che dia effettivo impulso alla crescita.

Enzo Canettieri, responsabile per le attività produttive della UIL, ha inteso anzitutto sottolineare come in questi anni — a causa del repentino arresto dei meccanismi di intervento straordinario e dei necessari tempi di messa a regime dei nuovi strumenti — il differenziale tra le diverse realtà del paese si è accentuato. In

questo quadro il ruolo della programmazione negoziata deve essere anche anticiclico, cioè di mobilitazione di rilevanti risorse pubbliche per investimenti. Essenziale è quindi per la UIL la specializzazione degli strumenti della programmazione negoziata, soprattutto impiegando i contratti d'area per le zone colpite da fenomeni di deindustrializzazione. Per il consolidamento e l'espansione di questo strumento le confederazioni CGIL, CISL e UIL hanno previsto anzi una moratoria quadriennale della contrattazione di secondo livello.

Roberto Avena, responsabile per le politiche di sviluppo dell'UGL, si è soffermato sul problema dell'efficienza delle autonomie regionali, rimarcando la tendenza dei nostri enti territoriali a privilegiare l'investimento in opere pubbliche, anziché in spese di sviluppo, secondo un rapporto (due a uno) che è inverso di quello tedesco. Inoltre il rappresentante dell'UGL ha posto il problema del coordinamento interregionale dei programmi di sviluppo che affrontano le varie emergenze, problema essenziale da risolvere per evitare la competizione tra regioni a scapito dell'interesse generale. Un altro aspetto assai delicato è quello della frammentazione degli incentivi e della mancanza di un'adeguata strumentazione operativa che non consente alle imprese di avere certezze sui tempi di erogazione dei flussi finanziari.

Nell'audizione del 20 luglio, il Sottosegretario per il tesoro, bilancio e programmazione economica, Professor Giorgio Macciotta, ha passato in rassegna i momenti più significativi del complesso itinerario che ha ridisegnato la programmazione dello sviluppo, a partire dalle scelte contenute nel collegato alla manovra finanziaria del 1997 (legge n. 662 del 1996). Tali scelte furono sostanzialmente due: nazionalizzare gli strumenti della programmazione negoziata, in precedenza pensati per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, al fine di mettere a disposizione delle aree deboli le esperienze maturate nelle aree forti del paese, ferma restando la destinazione delle risorse (co-

munitarie o nazionali) alle sole zone depresse; introdurre, per quanto possibile, meccanismi automatici di erogazione dei benefici. La messa a regime, sotto il profilo operativo, del nuovo modello ha richiesto i necessari tempi tecnici per l'espletamento delle gare europee necessarie a selezionare gli istituti di credito abilitati a svolgere l'istruttoria dei patti territoriali e all'assistenza tecnica ai soggetti locali nella predisposizione dei patti stessi. Ormai i tempi di erogazione sono quindi allineati con quelli della legge 488 del 1992: un terzo delle risorse il primo anno, un altro terzo al secondo anno, il terzo residuo a conclusione dell'investimento.

La realtà dei patti territoriali e dei contratti d'area è oggi assai significativa non solo in termini di estensione (gli ottanta strumenti sino ad oggi approvati interessano il 40 per cento del Mezzogiorno e il 30 per cento del centro-nord), ma anche perché essa si pone come un vero e proprio modello di riorganizzazione del territorio, incentivando gli enti locali «a fare sistema» creando un reticolo di servizi e infrastrutture da gestire con economia di scala.

La programmazione negoziata a livello sub-regionale naturalmente costituisce un elemento in un quadro complessivo di misure coerenti di riforma regionalistica dello Stato, che riguardano: il settore fiscale; la riforma del bilancio statale, attuata sulla base della legge-delega n. 94 del 1997, che, per la parte degli investimenti, viene «regionalizzato», nel senso che espone le risorse finanziarie ripartendole territorialmente (ed è prossima una corrispondente riforma del bilancio regionale); la legislazione di decentramento; la riforma della scuola, che potrà costituire una leva fondamentale dei processi di sviluppo.

5. CONCLUSIONI

Il dato più rilevante che emerge dall'indagine conoscitiva deriva proprio dal metodo proposto, che valorizza tutta una

linea di pensiero che concepisce lo sviluppo come un processo che, nella sua fase propositiva ed elaborativa, deve partire «dal basso». Una scelta che presenta degli innegabili vantaggi, poiché consente un approccio più immediato con le aree territoriali bisognose evitando le sofferenze derivanti dai meccanismi della burocrazia, un monitoraggio diretto e costante di dette aree, la possibilità di un migliore coordinamento, nella destinazione delle risorse necessarie allo sviluppo, mediante gli strumenti dei «patti territoriali» e dello «sportello unico», nonché una valutazione più realistica degli effetti quali-quantitativi delle risorse utilizzate.

Su tali discipline della programmazione negoziata bisogna operare una riflessione in merito alla titolarità della gestione e al coordinamento degli strumenti, non dimenticando la semplificazione amministrativa, la necessità di passaggi celeri e un'agile e chiara istruttoria al fine di formali richieste-pareri. Certamente non va però trascurato il rischio che l'adozione di automatismi nell'assegnazione delle risorse possa anche alterare i criteri di riferimento relativi alla realtà socio-economica tipica della programmazione negoziata. Si inserisce in questo scenario l'orientamento verso una forma sempre più autonomistica che attribuisca agli enti locali le competenze per attuare le necessarie strategie di sviluppo, a partire dalle programmazioni negoziate locali, lasciando allo Stato il potere di controllo di tutte le discipline normative e degli indirizzi generali. Tramite l'accordo politico tra province e comuni possono essere avviati processi di sviluppo tesi a superare le debolezze strutturali che, purtroppo, ancora affliggono le autonomie locali; è proprio attraverso il rafforzamento di questi cosiddetti «anelli deboli» del sistema, rappresentati in massima parte dai piccoli comuni, si può dare un contributo alla creazione di un processo di razionalizzazione delle forze territoriali per aree omogenee e per distretti infrastrutturati.

Occorre quindi rafforzare il livello di comunicazione tra enti locali, tra essi e il Governo attraverso un decentramento che tragga nuovi impulsi dal confronto con le contingenze che le prospettive della integrazione europea impongono di considerare. A tal proposito si impone di evitare un'eccessiva frammentarietà che, a partire dalle amministrazioni centrali, imbriglia il sistema. I patti territoriali, dunque, non danno frutti se nascono dalle iniziative isolate delle piccole autonomie, in polemica con il sistema centrale e con le regioni, ma servono soltanto qualora riescano, al contrario, a rivendicarne i rispettivi ruoli. La continuità di tali scambi appare come una sicura linea di sviluppo e una pronta risposta ai problemi delle realtà più bisognose.

Con una certa chiarezza è emersa anche la necessità di prevedere una maggiore specializzazione dei singoli istituti della programmazione negoziata. Il contratto d'area dovrebbe infatti essere utilizzato esclusivamente per fronteggiare situazioni di forte crisi industriale, mentre gli interventi previsti dai patti territoriali dovrebbero essere fortemente coordinati a livello territoriale. Un altro ambito di approfondimento riguarda i contratti di programma, destinati alle grandi imprese, di cui probabilmente vanno esplorate tutte le potenzialità.

È inoltre doveroso sottolineare — ma si tratta di questione che avrebbe una sua naturale risposta nella prospettiva di un coordinamento a livello regionale — che la programmazione negoziata deve comunque produrre sviluppo sostenibile e che pertanto è necessario che essa non difetti sotto il profilo della strumentazione urbanistica.

In questo quadro possiamo affermare che imprese ed enti locali hanno dimostrato una notevole capacità di elaborare progetti, che però devono ricevere risposte tempestive: non è pensabile che le realtà locali siano promosse per quel che riguarda le proposte, lasciando poi le decisioni a livello centrale. Certamente appare essenziale il ruolo dello Stato, ma esso deve risultare improntato ad una più

chiara consapevolezza del fondamentale compito di affiancamento degli enti locali e delle regioni, attraverso il partenariato istituzionale e la concertazione. A ciò si deve aggiungere un migliore coordinamento delle cosiddette politiche di contesto con quelle di sviluppo.

All'atto pratico una delle realizzazioni più significative è costituita dallo sportello unico, operativo dal 27 maggio di quest'anno. Si tratta di un fondamentale fattore di semplificazione procedurale, e nel contempo di certezza dei tempi per le imprese, inserito anche nel patto per lo sviluppo e l'occupazione. Esso permette di avere un unico interlocutore, il comune, in luogo di quindici autorità, e l'intera procedura, che, a seconda della complessità delle pratiche, poteva prevedere fino a 72 passaggi amministrativi, si dovrà concludere entro 90 giorni, operando in mancanza il silenzio assenso, con le sole eccezioni stabilite dalla legge nei casi in cui sia necessaria una valutazione di impatto ambientale, si debba applicare la cosiddetta normativa « Seveso » o si tratti di imprese insalubri.

Lo sportello unico è destinato a rappresentare un modello radicalmente nuovo e moderno non solo per gestire le relazioni tra imprese e istituzioni locali, ma anche per accrescere il coordinamento delle funzioni tra le amministrazioni locali. Il progetto avanzato dal CNEL del « patto » delle « funzioni associate » basato sull'indirizzo del sistema informativo delle reti nasce appunto dall'esigenza di realizzare un coordinamento di funzioni che, senza cancellare le singole realtà comunali, consenta loro di erogare servizi ai cittadini in condizioni di efficienza.

Il successo del processo di decentramento si gioca proprio tutto sulla capacità dei comuni, specialmente di quelli piccoli, di assumere imponenti oneri di gestione amministrativa, che possano essere sopportati solo attraverso processi aggregativi, che tra l'altro oggi possono realizzarsi anche attraverso più adeguate forme giuridiche (si pensi al nuovo ruolo delle unioni di comuni ai sensi della legge n. 265 del 1999).

Il decentramento è dunque certamente un ulteriore fattore in grado di sostenere i processi di sviluppo, ma solo se le realtà locali sono in grado di assumere i nuovi compiti e le nuove responsabilità; altrimenti esso finisce per alimentare il fenomeno del cosiddetto neocentralismo regionale. Il problema del centralismo regionale è stato in effetti in varie occasioni evidenziato, sia nella forma del decidere unilateralmente, in particolare con riferimento alle procedure di determinazione degli obiettivi delle intese istituzionali di programma, sia nella forma per così dire « omissiva » (non decidere e non programmare) quando si è proposto oppure quando è stato proposto di rendere obbligatoria per le regioni l'adozione del piano regionale di sviluppo. Al riguardo, si potrebbe avanzare l'ipotesi di prevedere procedure di intervento sostitutivo del Governo, naturalmente attivabili con le garanzie del controllo parlamentare.

Per risolvere questa distorsione del rapporto regioni-enti locali, lo strumento che però meglio rispecchia il pluralismo istituzionale appare quello della partecipazione diretta degli enti locali alle decisioni che attengono alla pianificazione dello sviluppo attraverso le cosiddette conferenze regioni-autonomie locali esistenti in molte regioni; si tratta di introdurre meccanismi di concertazione o consultazione che realizzano il principio di sussidiarietà sotto forma non tanto di riparto sostanziale delle funzioni, quanto piuttosto di garanzia procedurale indispensabile in un modello di tipo cooperativo.

Attraverso questo strumento potrebbe così realizzarsi quel raccordo e coordinamento tra l'auspicato sviluppo locale promosso da processi autopropulsivi e le esigenze di riequilibrio territoriale presenti un po' in tutte le regioni.

Vi è, infine, un problema interno all'organizzazione di governo delle regioni, che dovrà essere affrontato nella prossima riforma degli statuti regionali, conseguente alle modifiche *in itinere* delle disposizioni costituzionali in materia di autonomia statutaria: si tratta di ridefinire in modo

più efficiente e funzionale i rispettivi poteri degli organi regionali (giunta e consiglio) nella programmazione delle politiche di sviluppo: infatti, il modello « assembleare » oggi prevalente potrebbe essere ripensato concentrando nell'esecutivo l'intera responsabilità della gestione della programmazione e lasciando ai consigli l'elaborazione degli indirizzi della programmazione, naturalmente con il concorso delle realtà locali attraverso le apposite sedi concertative.

Nell'ambito della Relazione previsionale e programmatica per il 1999 è stata delineata una « nuova programmazione » che si avvale ora di un'importante strumentazione normativa, contenuta nel Capo I della legge n. 144 del 1999, che prevede, tra l'altro, la creazione del « sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici », la flessibilizzazione della spesa per investimenti attraverso la creazione di un apposito fondo indiviso, il *project financing* e altre importanti misure.

Un istituto fortemente positivo per una migliore programmazione delle politiche di sviluppo è, in particolare, rappresentato dalla creazione dei sistemi locali del lavoro, nel cui ambito saranno individuati i distretti economico-produttivi sulla base di metodologie e indicatori statistici assai sofisticati. L'individuazione dei criteri-guida per le regioni è demandata al CIPE, che vi provvederà entro il mese di maggio del 2000. Esso dovrebbe portare a una corretta individuazione delle aree bisognose di intervento secondo criteri « scientifici ».

Un ulteriore elemento di riflessione concerne il rilancio delle politiche infrastrutturali secondo priorità nuove. È noto che negli anni '90 si è osservato un rallentamento degli investimenti per opere pubbliche, conseguente sia ai vincoli di finanza pubblica, sia agli effetti di Tangentopoli.

Tale rallentamento si è sommato a ritardi storici, soprattutto in talune aree del Centro e del Mezzogiorno, che devono essere colmati specialmente per quanto concerne le infrastrutture di collegamento tra le varie realtà del Paese ed europee: si

tratta dunque di intervenire in primo luogo sul sistema dei trasporti, non solo modernizzandolo e migliorandone l'efficienza — soprattutto per quanto riguarda i corridoi intermodali —, ma anche realizzando opere in territori non infrastrutturati, nei quali l'attivazione dei processi di sviluppo è bloccata dal fatto che la capacità di attrarre iniziative imprenditoriali è appunto in funzione del grado di infrastrutturazione dei territori medesimi. La scelta delle priorità deve poi cogliere l'opportunità di considerare l'ambiente non come limite, ma come risorsa — anche occupazionale — che abbia come punto di riferimento il territorio superando in qualche misura la logica delle politiche di settore. Le strategie di sviluppo devono quindi basarsi su progetti integrati che rispecchino le vocazioni proprie delle singole realtà territoriali. Ciò

sembra indicare, ad esempio, per il Sud del paese un orientamento teso a valorizzare i beni paesistici e culturali e le risorse turistiche, con una indicazione conseguente per politiche infrastrutturali « leggere ».

Un altro aspetto concernente le politiche infrastrutturali consiste nella necessità di adottare « reti » non solo di integrazione nazionale o europea, ma anche regionale, cioè reti infrastrutturali « corte », funzionali alle esigenze locali.

Dunque, anche su questo tema appare evidente come la possibilità di legare strettamente al territorio il concetto e le strategie di sviluppo passa necessariamente attraverso la capacità non solo propositiva, ma anche decidente delle comunità locali secondo il principio di sussidiarietà.

ALLEGATO 2

**INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROBLEMATICHE ATTUALI
DELLA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE: DAL FEDERALISMO
AMMINISTRATIVO ALLO STATO FEDERALE****PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO****(Relatore: Tarcisio Andreolli, senatore)****1. PREMESSA**

Nel corso di questa legislatura la Commissione per le questioni regionali ha svolto una prima indagine conoscitiva — conclusasi con l'approvazione del documento conclusivo il 17 febbraio 1998 — nella quale ha inteso compiere una riflessione sulle prospettive del regionalismo aperte dalla cosiddetta riforma Bassanini. Il clima politico in cui si è svolta l'indagine era caratterizzato da una forte aspettativa che la riforma ordinamentale in atto con i decreti delegati di decentramento amministrativo potesse trovare un suggello nella (allora) progrediente riforma costituzionale. Il brusco arresto di questa, quando la Camera aveva ormai approvato il complesso di articoli riferito alla forma federale dello Stato, ha radicalmente mutato la metodologia delle riforme. Già nel convegno promosso dalla Commissione il 29 luglio dello scorso anno per presentare i risultati dell'indagine veniva autorevolmente avanzata l'ipotesi di ritornare a battere il percorso riformatore mediante singoli interventi, tesi comunque a disegnare un mosaico coerente, recuperando naturalmente per quanto possibile anche il rilevante lavoro svolto dalla Commissione bicamerale. Le perplessità venivano però dalla consapevolezza della persistenza di profondi dissensi su taluni nodi politici centrali (Senato e soprattutto federalismo fiscale).

L'insediamento del gabinetto D'Alema riportava al centro del programma di governo e del dibattito parlamentare il tema delle riforme, e proprio mentre la

riforma « a Costituzione invariata », una volta giunta al momento decisivo (quello del trasferimento delle risorse) sembrava segnare il passo, il processo di riforma costituzionale si è riattivato su alcuni temi rilevanti (giusto processo, elezione diretta del Presidente, federalismo, autonomia statutaria delle regioni), che costituiscono un « pacchetto » di riforme-stralcio, formalmente autonome, ma sostanzialmente connesse. Anche la Commissione per le questioni regionali ha dato un contributo al dibattito, promuovendo il 30 marzo scorso, a Cagliari, un seminario sulle autonomie speciali nella transizione istituzionale.

È nata così l'idea, anche in concomitanza con l'esame da parte della Commissione delle proposte di legge sul federalismo, di svolgere un'ulteriore, breve indagine, diretta a raccogliere materiale conoscitivo di generale interesse su questa delicata fase istituzionale, in cui la costruzione dello Stato federale si raccorda con il modello, ormai legislativamente delineato, dello Stato decentrato (cosiddetto federalismo amministrativo).

2. I LAVORI DELLA COMMISSIONE

L'indagine promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sul tema « Problematiche attuali della transizione costituzionale: dal federalismo amministrativo allo Stato federale » è stata deliberata il 1° giugno 1999.

Sono state tenute le seguenti audizioni di esperti della materia: nella seduta del

15 giugno 1999 sono stati sentiti il professor Gianfranco Mor, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università statale di Milano, e il professor Michele Scudiero, ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università « Federico II » di Napoli; nella seduta del 22 giugno 1999 il presidente emerito della Corte costituzionale, Aldo Corasaniti; nella seduta del 1° luglio 1999 il presidente emerito della Corte costituzionale, Francesco Paolo Casavola.

3. LE QUESTIONI EMERSE NEL CORSO DELLE AUDIZIONI

Nell'audizione del 15 giugno 1999 il professor Mor ha affrontato tre ordini di questioni: il rapporto tra legislazione di decentramento e riforma federalista; il problema del metodo delle riforme (revisione generale o riforme parziali); il problema delle autonomie speciali.

L'innesto della riforma costituzionale sul processo di devoluzione attuato con la legge Bassanini richiede anzitutto, ad avviso del professor Mor, un'accurata analisi delle funzioni, che si presenta in particolare necessaria in materie, come ad esempio sanità e scuola, anche per evitare che un'imprecisa definizione dei compiti in certi settori consenta poi di aprire breccie a danno dell'autonomia regionale.

Per quanto concerne la questione del metodo delle riforme, cioè dell'alternativa tra una riforma o riscrittura generale della seconda parte della Costituzione e distinte riforme parziali, è preferibile un approccio pragmatico, senza perdere di vista alcuni legami essenziali, che concernono la struttura del Parlamento, il procedimento decisionale del Governo e la composizione della Corte costituzionale. Certamente il ripensamento del bicameralismo è un passaggio avvertito come indispensabile, ma non si deve dimenticare che, ad esempio, il modello *Bundesrat* potrebbe riproporre un processo di formazione della decisione politica di tipo consociativo per la possibilità, nient'af-

fatto remota, di due diverse maggioranze nei due rami del Parlamento. In una logica che quindi è di ricerca non del risultato migliore, ma di quello semplicemente possibile, forse la riforma del Parlamento potrebbe addirittura essere accantonata, costituzionalizzando la sede decisionale intergovernativa, cioè la Conferenza Stato-regioni-autonomie. Al problema del bicameralismo del Parlamento nazionale si accosta poi quello del bicameralismo regionale, che dovrebbe rappresentare la garanzia praticamente più efficace, in ambito regionale, del rispetto del principio di sussidiarietà. Al riguardo, l'articolo 11 del progetto governativo (A.C. 5830) attribuisce una serie di competenze in ordine alle quali non risulta chiara la natura del relativo atto deliberativo, se cioè si tratti di strumento concertativo o consultivo: la questione però potrebbe anche essere rimessa all'autonomia statutaria delle regioni.

Sul tema della specialità, il professor Mor ha sottolineato la difficoltà di mantenere le specialità storiche (o anche di costruire nuove specialità), se persiste l'idea per cui essa è in funzione del grado di autonomia (legislativa) conferita, una volta che sia rovesciato il criterio di riparto delle competenze, con l'attribuzione allo Stato di limitate materie tipiche. Una prospettiva senz'altro interessante è quella di scindere i due aspetti per verificare se sussistono strumenti adatti alla definizione di politiche differenziate che si realizzino attraverso il coinvolgimento delle regioni a statuto speciale, ad esempio sul modello dell'articolo 47 dello statuto siciliano. In merito poi alle procedure di approvazione degli statuti speciali, si intravede in primo luogo la necessità di una normativa transitoria per consentire un rapido adeguamento ai poteri che via via si conferiscono alle regioni ordinarie. A ragione, invece, bisogna distinguere tra disposizioni statutarie che attribuiscono poteri (legislativi) e altre disposizioni statutarie: per le prime non può non sussistere, secondo il professor Mor, una riserva di legge costituzionale;

per le seconde deve ritenersi possibile una procedura di modifica come quella prevista per le regioni ordinarie.

Nella seduta del 15 giugno 1999 è stato ascoltato anche il Professor Michele Scudiero, che ha osservato innanzitutto come, pur nella non univocità del termine federalismo, se tale nozione si intende come un modo di organizzare il riparto delle competenze ed i rapporti tra i soggetti territoriali, partendo dai primi livelli istituzionali, la legge n. 59 e i decreti legislativi attuativi assumono una fisionomia federalista. Pertanto, secondo questa prospettiva, al vertice del processo di costruzione dell'ordinamento si colloca oggi l'Unione europea e, quindi, in ogni progetto di rimodulazione dei rapporti e nel riparto delle competenze non solo vanno compresi i soggetti di diritto nazionale (quindi, enti locali, regioni e Stato), ma deve assumere un rilievo costante la dimensione europea. Diviene così particolarmente significativa la tendenza — avvertita anche in ordinamenti che sembravano meno disposti a dare forza ai poteri locali come la Francia — a un rafforzamento della rete dei poteri locali concomitante al consolidamento dell'ordinamento sovranazionale. Ne consegue che l'esigenza oggi fortemente sentita di riconoscere agli enti locali una vera e propria autonomia costituzionale discende non tanto dalla necessità di un « ancoraggio » forte della legge n. 59 e della conseguente produzione legislativa, quanto piuttosto dalla forte dimensione che ha assunto l'Europa.

Il professor Scudiero ha anche sottolineato che il ridisegno dei rapporti tra i soggetti territoriali inevitabilmente non si presta a una decisione *uno actu*, ma rientra in una logica di processualità, che, del resto, riscontriamo nell'esperienza maturata in tutti gli ordinamenti a decentramento pluralistico ed anche in quelli concordemente riconosciuti come ordinamenti federali (gli Stati Uniti e la Germania), nei quali il federalismo è passato da alcune concezioni ispirate alla separazione delle competenze (federalismo competitivo), al cosiddetto federalismo coope-

rativo ed all'affermazione forte dei cosiddetti compiti comuni, per cui si fa strada non una distinzione marcata e conflittuale, ma la ricerca di modalità di collaborazione e di paziente negoziazione politica.

Il problema diviene, quindi, secondo il professor Scudiero, di definire la formula stessa, individuando almeno alcuni punti fermi per identificare quando ci muoviamo nel campo del federalismo e quando in una dimensione diversa. Da questo punto di vista indubbiamente un primo punto consiste[00ff][0008] nel rovesciamento del criterio della competenza generale residuale riservando al potere centrale le materie considerate come storicamente proprie dello Stato, quindi materie infrazionabili e corrispondenti a bisogni che ugualmente si riferiscono a tutta la comunità nazionale. È chiaro che la territorializzazione dei processi incontra un forte ostacolo ed una non superabile rigidità rispetto ai fenomeni della globalizzazione. L'altro punto importante, che viene ritenuto una costante dell'assetto federale, è quello della partecipazione degli Stati membri, o dei corpi istituzionali che comunque sono riconducibili alla formula del federalismo, innanzitutto al processo di modifica costituzionale. Questo però non basta, perché la decisione fondamentale — che consiste nell'emendamento della Costituzione — non è continua e ripetuta, anche se i processi di revisione costituzionale possono essere ripetuti e costanti proprio sul tema del riparto delle competenze, come mostra l'esperienza della Svizzera la cui costituzione di oggi è molto diversa da quella del 1874 proprio sul versante del riparto delle competenze nella ricerca della stabilizzazione del quadro in base all'evoluzione della società. Vi è quindi il problema della partecipazione all'attività costituzionale non discontinua come la produzione legislativa costituzionale, attraverso ad esempio la seconda camera federale. Questo è un tema delicatissimo ed il disegno di legge presentato dal Governo è caratterizzato da una sorta di *self restraint*, nel senso che si afferma che

la questione della seconda Camera sarebbe da affrontare nel momento in cui vi è una proposta di modificare l'ordinamento in senso federale ma, per dovuto rispetto istituzionale, viene rimessa al Parlamento. Il problema del bicameralismo è centrale se si vuole creare un assetto federale. Il tema della presenza dei rappresentanti delle articolazioni istituzionali a forte decentramento politico costituzionale (in Italia le regioni) apre poi quello della partecipazione di esponenti di esecutivi locali nell'esecutivo centrale. Ad avviso del professor Scudiero vi sono due ulteriori elementi che connotano il modello federale: un potere di organizzazione costituzionale o fondamentale, si deve cioè potenziare la potestà statutaria, e il delicato problema dell'autonomia finanziaria. Questo aspetto si collega con quello della specialità alla quale molte regioni tengono molto o ambiscono. Ora, secondo il professor Scudiero, se pensiamo all'ordinamento ispirato al principio della cosiddetta sussidiarietà istituzionale si dovrebbe «stemperare» il significato di un regionalismo a geometria variabile, tenendo conto delle specifiche ragioni che ancora sussistono in alcune zone, che reclamano un regime differenziato ed una diversità di autonomia. Questa si potrebbe realizzare o riconsiderando le forme di potestà legislativa regionale (soluzione che in Italia non è apparsa molto feconda) o prevedendo una diversità di configurazione sul versante dell'autonomia finanziaria.

Dal Presidente emerito della Corte costituzionale, Aldo Corasaniti, sentito nell'audizione del 22 giugno 1999 è venuto anzitutto un forte monito affinché il problema delle riforme istituzionali venga trattato prescindendo da valutazioni di politica contingente, ma con un'ottica di lungo periodo, che costituisce l'*habitus* mentale indispensabile per operare nell'interesse generale. Il dottor Corasaniti ha quindi sottolineato che il federalismo non è soltanto una forma di Stato, ma anche e soprattutto un metodo di governo, cioè di gestione politica, e pertanto una forma di governo. Nel federalismo cooperativo il

pilastro fondamentale è la *Politikverflechtung*, l'intreccio delle politiche, secondo il metodo delle codecisioni. Non vi è quindi un'assoluta pregiudizialità delle riforme strutturali dello Stato per convertirlo da nazionale in federale (forma di Stato) rispetto alle altre (forma di governo), ma l'esigenza di procedere contestualmente.

Altro elemento su cui il dottor Corasaniti ha incentrato la sua relazione è il concetto di sussidiarietà, che riprende una teoria (quella degli effetti esterni), secondo la quale il metodo migliore per individuare soggetti e percorsi è quello di fare in modo che i costi e i vantaggi delle decisioni si producano nella sfera interna di interessi e di azioni proprie dei soggetti di ogni decisione. Si tratta cioè dell'avvicinamento tra coloro che subiscono (o sfruttano) gli effetti delle decisioni e quelli che le adottano, e comunque del rientrare di questi effetti nella sfera di azione dei soggetti che prendono tali decisioni. Sussistono poi esigenze di responsabilizzazione e di democraticità, perchè l'assunzione di responsabilità da parte di centri periferici è conforme ai principi democratici di diffusione del potere anziché di concentrazione di esso. Se è così, l'accentramento o viceversa il decentramento dei poteri di governo non è necessariamente pregiudiziale ai problemi di strutturazione interna dei livelli di governo se non sotto un profilo, quello cioè che occorre stabilire preliminarmente in via generale, astratta e quasi provvisoria, nell'ambito di un percorso riformatore unitario, se ci si orienta verso la prima o la seconda soluzione nel metodo di governo.

Sulla base di queste premesse vi è una lettura critica del testo del Governo (atto Camera n. 5830), in quanto manca in esso una strumentazione attraverso cui le regioni possono effettivamente partecipare al governo dello Stato federale. Siamo di fronte ad una vera e propria limitazione nella considerazione di questi argomenti, perchè nel progetto governativo non vi è alcun riferimento alle fonti di produzione normativa, al Parlamento — e specificatamente al bicameralismo — ed all'istitu-

zione di una camera rappresentativa dei governi o degli interessi regionali o delle regioni, neppure su base territoriale.

Un altro elemento di valutazione critica discende dall'inadeguata considerazione dei profili di coerenza e compatibilità tra la struttura *in fieri* dell'Unione politica europea — che è tutt'oggi un'Europa dei governi, anche se il Parlamento europeo è ora dotato di maggiori poteri — e la ristrutturazione dell'ordinamento repubblicano in senso federale. Non si deve necessariamente perseguire una somiglianza o addirittura una specularità fra i due ordinamenti, ma, essendo uno di essi una struttura consolidata e in via di un ulteriore consolidamento, occorre individuare le linee evolutive, e correlativamente, il modo più adeguato di assicurare la rappresentanza, in esso, e nella gestione di esso, sia degli Stati membri che dei loro enti territoriali.

Infine, il dottor Corasaniti ha posto l'attenzione sul problema del federalismo fiscale, che è strettissimamente connesso con l'allocatione delle competenze. Una netta divisione di competenze (federalismo competitivo) ovvero una adeguata condizione delle stesse (federalismo cooperativo) sono due opzioni tra loro alternative, tra le quali è indispensabile una scelta chiara ai fini della successiva ripartizione delle risorse.

Nell'audizione del 1° luglio 1999 il Presidente emerito della Corte costituzionale, professor Francesco Paolo Casavola, dopo aver ripercorso i momenti salienti del processo di costruzione dello Stato unitario, si è soffermato criticamente sull'uso del termine « federalismo », rammentando che in realtà il prototipo del modello federalista dell'età moderna si ritrova nel processo di formazione degli Stati Uniti d'America, in cui le colonie americane, divenute Stati indipendenti, sentirono la necessità di cedere parte della loro sovranità ad uno Stato federale che potesse assumere il ruolo di forte soggetto di diritto internazionale. In Italia, invece, per Stato federale intendiamo un processo del tutto diverso: uno Stato unitario che si disarticola in statualità

minori. Si tratta quindi di un modello opposto a quello degli Stati Uniti, in cui si era passati da una pluralità di Stati ad uno Stato unitario. Il problema, secondo il Professor Casavola, non è quello di creare Stati subnazionali, ma di riconoscere le comunità al di sotto della statualità: quindi si deve ragionare in termini di diritti della cittadinanza che rappresenta il corpo vivo delle comunità e non in termini di statualità. Questo approccio trova conferma nella vicenda dell'edificazione europea, che segna da un lato il superamento della categoria della statualità, dall'altro l'affermazione del processo federalistico in senso ascendente, e non verso il basso per creare Stati subnazionali. Se alle regioni non diamo i caratteri della vecchia statualità, esse potranno esprimere un protagonismo attivo proprio in questo processo di superamento degli Stati nazionali nella sovranazione europea: potrebbero esercitare i loro poteri per collegarsi con altre regioni e città dell'Europa. Per costruire questo modello lo strumento concettuale di cui si dispone è il principio di sussidiarietà, principio elaborato sia dai giuristi liberali tedeschi dell'ottocento, sia dalla dottrina cattolica, che sancisce la prevalenza della categoria della cittadinanza su quella della statualità e da cui si evince il primato del principio comunitario su quello statualista: non che lo Stato debba estinguersi, ma piuttosto esso deve limitarsi alle quattro prerogative che ne rappresentano la struttura costitutiva (bandiera, spada, moneta e bilancia).

4. CONCLUSIONI

La complessiva esperienza parlamentare, dalla prima alla terza Commissione bicamerale, sembra rappresentare una evidente dimostrazione di quel principio che è conosciuto come « paradosso delle riforme »: quanto più un sistema politico abbisogna di ristrutturarsi, tanto più difficile risulta il conseguimento dell'obiettivo. La necessità di riforme infatti discende da una crisi del processo decisio-

nale politico ed è quindi estremamente difficile, in una fase appunto « critica », produrre decisioni politiche fondamentali come quelle che attengono addirittura al livello della Costituzione formale e materiale.

Anche se non esplicita in questi termini la questione è indirettamente emersa laddove si è richiamata l'esigenza di elaborare i progetti di riforma al di fuori delle preoccupazioni di politica contingente ed in una prospettiva di ampio respiro e di lungo periodo.

È del resto chiaro però che lo « spirito costituente » è mancato nell'azione delle varie Bicamerale, ma non per l'assenza di « buone intenzioni » nei singoli componenti o nelle forze politiche, ma per l'oggettiva impossibilità di scindere i problemi, anche assai rilevanti, di gestione politica ordinaria dal livello « alto » della costruzione di un nuovo edificio costituzionale.

Una manifesta consapevolezza di ciò si profilava ancor prima dell'arresto dei lavori della terza Bicamerale, laddove si riconosceva che, nonostante l'ampiezza degli interventi su tutta la seconda parte della Costituzione, tutt'al più ci si trovava di fronte ad un'ampia revisione costituzionale e non alla programmata (e da taluni paventata) sostituzione della seconda parte della Costituzione. Di qui la necessità di un'alternativa istituzionale: il ricorso ad un'assemblea costituente, che avrebbe però segnato una « rottura » della Costituzione assai rilevante, ovvero più pragmaticamente la delineazione di percorsi di revisione costituzionale graduale (*step by step*) ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

Da un punto di vista astratto la progettazione normativa, come in primo luogo quella costituzionale, deve fondarsi su una precisa idea degli obiettivi da raggiungere. Solo così è possibile elaborare un progetto di massima e passare, anche attraverso l'indispensabile analisi di fattibilità, al progetto esecutivo.

Ora ciò che sembra mancare nell'attuale fase di transizione è proprio una definita nozione, sia pure convenzional-

mente accettata, di Stato federale, che indichi l'effettivo obiettivo strategico da raggiungere. Le carenze più evidenti del disegno di legge governativo (bicameralismo e federalismo fiscale) impediscono del resto di ricostruire, anche induttivamente, il modello di riferimento.

La questione è emersa soprattutto nel corso dell'audizione del professor Casavola, che ha ricordato come il prototipo del processo di formazione dello Stato federale è quello statunitense, che postula l'aggregazione di più Stati sovrani. Il patto di federazione è un atto del potere costituente e rappresenta il contenuto della costituzione federale. La sua finalità è, all'interno della federazione, di realizzare una pacificazione permanente, con l'attribuzione dello *jus belli* alla federazione. Nel caso italiano il modello federalista, se richiamato senza il necessario approfondimento, appare quindi anacronistico, soprattutto in considerazione della concorrenza e concomitanza di un reale processo federativo qual è quello europeo.

Il dato che forse risulta maggiormente trascurato è pertanto quello che oggi presenta invece la massima incidenza sulla sovranità nazionale dei singoli Stati.

Di qui un diffuso richiamo a contestualizzare la riforma nel quadro europeo. Infatti, già oggi si sperimenta molto chiaramente uno dei tratti essenziali dell'ordinamento federale, quello del primato del diritto federale nei confronti di quello nazionale attraverso il principio della prevalenza dei regolamenti comunitari nei confronti di tutto il diritto nazionale; non soltanto, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, dei regolamenti ma anche delle stesse direttive quando presentano certe caratteristiche.

Contemporaneamente al rafforzamento dei poteri dell'Unione si osserva un indebolimento della dimensione statale, che lascia spazi sempre più ampi all'espressione delle realtà regionali e locali, che spesso dimostrano di saper colloquiare più positivamente tra loro al di là dei confini nazionali, come nell'esperienza delle regioni europee (Euregio Tirolo).

Da questo scenario emerge il ruolo determinante del principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà è tutto incentrato sulla nozione di « comunità » e sull'idea che l'ordinamento complessivo sia la risultante di un pluralismo di formazioni e componenti sociali, che vanno riconosciute come momento collettivo di espressione della personalità umana.

L'enunciazione forse più precisa di tale principio postula che una comunità di ordine superiore (non in senso gerarchico, ma dimensionale) non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, se non per affiancarla e coordinarne l'azione con le altre componenti sociali per il raggiungimento del bene comune.

La sussidiarietà, dunque, significa in prima istanza assunzione delle decisioni al livello più vicino ai cittadini e quindi, potenzialmente, esclude le degenerazioni dell'interventismo pubblico; d'altra parte, laddove i poteri sono insufficienti e le risorse non sono effettivamente disponibili bisogna che si ricorra alla comunità maggiore, quindi bisogna risalire all'indietro perché l'aiuto può venire dall'alto.

Vi è poi un problema strettamente collegato con questo, cioè quello della distribuzione equa delle risorse almeno dentro quote minimali secondo il principio della solidarietà, di cui si conoscono già l'esempio tedesco e quello spagnolo, che si è soliti definire di « federalismo cooperativo »: il modello spagnolo rappresenta un punto di riferimento valido per l'Italia, nonostante le diversità di formazione dello Stato nazionale nel nostro paese e in Spagna, perché il modello classico di Stato federale porterebbe certamente al rischio di secessione e a gravi conflitti politici per la mancanza di quello che è il presupposto implicito di un federalismo competitivo, cioè la sostanziale omogeneità delle parti tra di loro e rispetto al tutto.

La sussidiarietà e la solidarietà potrebbero così rappresentare, sul piano istituzionale, ma anche culturale, un approdo finale capace di coniugare dottrine liberali e dottrine sociali in una sintesi coerente sia con lo spirito della Costituzione vigente, sia con la profonda evoluzione politico-costituzionale dell'Europa.