

3. - LE ALTRE INIZIATIVE LEGISLATIVE REGIONALI

Ma le occasioni o gli strumenti per avviare dalla prima legislatura regionale una politica locale dei servizi non sono stati solamente i consorzi socio-sanitari — come anticipazione delle Unità locali — bensì anche i comprensori e le comunità montane. Mentre queste seconde, concepite di per sè anteriormente all'azione regionale, possono costituire un valido strumento (a certe condizioni) di politica pianificata per lo sviluppo, i primi — in genere approvati in poche Regioni allo scadere della legislatura — non presentano ancora una fisionomia chiara ed univoca nelle leggi o nei progetti regionali.

Inoltre sono da ricordare i distretti scolastici, pure essi strumento utile per riavvicinare i problemi della scuola ed i servizi scolastici alla realtà ed alle autonomie locali (ma, anche in questo caso, a certe condizioni).

Per tutti — come per eventuali altri tipi di consorzi intercomunali per le politiche ambientali, urbanistiche, culturali, ecc. — vale però l'esigenza di una visione unitaria ed organica della natura, delle funzioni, della zonizzazione dell'ente locale sub-regionale, anche se costituito su base consortile intercomunale. Altrimenti, come si è già detto e come gli amministratori locali più attenti hanno già percepito, si ricade in un caos politico ed amministrativo che riprivilegia il settorialismo, il tecnicismo, la burocratizzazione, togliendo spazio all'azione politica vera e propria, basata sulla partecipazione e sulla programmazione.

Ma sarà opportuno analizzare distintamente ognuna di queste « strade » alla politica locale, per concludere con una puntualizzazione sulle deleghe regionali agli enti locali minori, pro-

blema in gran parte ancora aperto, ma di indubbia importanza nella seconda legislatura.

I comprensori e la loro problematica

Teoricamente per comprensorio si intende « una dimensione territoriale minima di programmazione a livello della quale i comuni associati, con la partecipazione delle popolazioni, possano compiere le scelte fondamentali che riguardano le collettività interessate ». L'ambito territoriale del comprensorio pertanto deve essere costituito da « un'area sufficientemente grande da consentire una visione globale dei problemi e quindi la possibilità di programmare i singoli settori » (urbanistici, economici, turistici, dei trasporti, della sanità, della scuola, dei servizi sociali, ecc.); in pratica, da una parte « occorre non superare le soglie dimensionali, al di là delle quali la possibilità di una reale conoscenza dei problemi, del controllo delle scelte, in altre parole, la possibilità di una diretta partecipazione della popolazione interessata vengano meno », dall'altra è necessario non scendere al di sotto di una certa ampiezza territoriale per garantire che « la dimensione comprensoriale contenga i problemi, consenta di cogliere la maggior parte delle interrelazioni che li riguardano e quindi di programmarli ». (Citiamo da una pubblicazione della Regione Emilia-Romagna: « Proposte per una metodologia di base per la formazione di piani consorziali »): L'esigenza della suddivisione del territorio regionale in comprensori è stata avvertita da numerose Regioni, che si sono poste il problema di esercitare le funzioni trasferite o delegate, in modo da neutralizzare la tendenza pericolosa di « riprodurre a livello locale la logica molecolare del sistema ministeriale, spaccando singoli aspetti e problemi della vita del cittadino, senza considerare le interconnessioni e l'esigenza di un quadro politico generale ».

« In pratica il comprensorio, individuato come livello politico-amministrativo intermedio tra Regione e Unità locale dei

servizi, dovrebbe svolgere tutte le funzioni che non possono essere svolte a livello di Unità locale e cioè: programmazione urbanistica, piani di sviluppo dell'industria, agricoltura, artigianato e commercio, formazione e riqualificazione del personale, trasporti e viabilità di interesse locale, partecipazione alla programmazione regionale ». ... « Al comprensorio spetterebbe anche il compito di coordinamento delle attività degli enti locali, in ordine all'attuazione del piano comprensoriale, dei programmi annuali e dei piani urbanistici, nonché la gestione diretta delle funzioni amministrative delegate dalla Regione ».

Abbiamo citato il succo del dibattito recente volto a definire la fisionomia del « comprensorio », ma vediamo ora — al di là delle denominazioni — come le Regioni si sono orientate.

Il *Circondario*, è, in certe situazioni, sinonimo di comprensorio (cfr. Circondario di Rimini, con compiti di programmazione e coordinamento dei Comuni e consorzi di Comuni); in altre situazioni rappresenta una mera circoscrizione territoriale di decentramento amministrativo (cfr. circondari istituiti in Piemonte, in Toscana, e in Basilicata).

Con accezione meno precisa si presenta il termine *zona*, che in alcune regioni indica (cfr. Friuli Venezia Giulia) ambiti territoriali subregionali, individuati « sulla base delle caratteristiche socio-economiche e delle prospettive di sviluppo delle varie parti del territorio regionale »; in altre Regioni (cfr. Toscana) indica i « comprensori socio-sanitari e, tramite questi, prefigura le Unità locali di servizio sociale ».

Ma la comprensorializzazione (o zonizzazione) del territorio regionale pone la problematica relativa al *ruolo della Provincia*.

Infatti il comprensorio o la zona raggruppano comuni e consorzi di comuni in modo che un nuovo livello intermedio tra Comuni e Regione renda attuabile, da un lato il superamento degli squilibri socio-economici e territoriali nonché la programmazione di interventi settoriali aderente alle caratteristi-

che di un dato territorio, dall'altro la partecipazione alle scelte programmatiche da parte delle istanze presenti sul territorio stesso.

E' evidente che la dimensione territoriale delle Province non consente nè una programmazione basata sulla conoscenza diretta dei problemi, nè la partecipazione alle scelte da parte dei cittadini.

In base a tali considerazioni è stata sostenuta l'ipotesi di uno svuotamento delle funzioni delle Amministrazioni provinciali con conseguente perdita di ruolo.

Non esiste tuttavia attualmente alcuna iniziativa legislativa parlamentare tendente a modificare l'attuale situazione relativa agli enti locali territoriali, nè del resto il comprensorio può essere contrabbandato come un nuovo « ente », dato che la Regione non ha la facoltà di procedere alla creazione di nuovi enti locali territoriali.

Pertanto il comprensorio (in linea teorica), pur assolvendo a funzioni sostanziali di programmazione e di coordinamento, quale *organo della Regione* non può ricevere la delega diretta delle funzioni trasferite o attribuite dallo Stato alla Regione (come previsto all'art. 118 della Costituzione, 3° comma), mentre la Provincia che formalmente potrebbe ricevere tale delega, costituisce un ente sostanzialmente inadeguato rispetto all'esigenza di un decentramento capillarizzato e democratico, capace di realizzare la partecipazione dei cittadini alle scelte programmatiche.

Durante la 1^a legislatura si sono riscontrate nelle diverse situazioni regionali tendenze non omogenee; infatti in alcune regioni si è tentato di rafforzare il ruolo delle Amministrazioni provinciali tramite la delega di alcune funzioni non certo marginali (ad es. cfr. legge della Regione Puglia n. 22, 4.7.1974 e quella dell'Abruzzo n. 56, 6.6.1975); in altre si è rilevata la tendenza a tratteggiare la Provincia come « ente di coordinamento », anche nei confronti degli stessi Comitati comprensoriali,

Emilia Romagna: L.R. 31.1.1975, n. 12, art. 9 2° comma e Lombardia: L.R. 15.4.1975, n. 52, art. 15). Mentre la L.R. del Piemonte non affronta in alcun articolo il problema relativo al rapporto Provincia-Comprensorio, la L.R. del Veneto (cfr. art. 7) attribuisce alla Provincia un ruolo promozionale relativo alla nomina, da parte delle competenti assemblee degli enti locali, dei rispettivi rappresentanti al Consiglio di Comprensorio; il citato art. 7 attribuisce inoltre alle Province l'insediamento del Consiglio di Comprensorio. Risulta evidente che tale attribuzione riveste carattere puramente formale e di tipo « onorifico », che chiaramente non risolve il problema relativo ai possibili conflitti di competenze tra l'organo regionale sovracomunale, quale è il comprensorio, e l'ente locale territoriale sovracomunale, quale è la Provincia.

Dal loro canto le Province hanno cercato di difendere un proprio ambito di competenze, puntando particolarmente sull'assistenza psichiatrica e sull'igiene mentale, allo scopo di arginare lo svuotamento di funzioni. Il problema resta comunque aperto e, almeno al momento attuale, non si delineano precise soluzioni.

Sui rapporti tra Comprensori e Comunità montane la situazione si presenta nei seguenti termini. Se si prescinde dalla particolare situazione della provincia di Trento, nella quale (presumibilmente in dipendenza della natura quasi esclusivamente montuosa del territorio) le Comunità montane coincidono esattamente con i comprensori urbanistici, istituiti già nel 1964, in altre regioni si rileva la presenza sullo stesso ambito territoriale di uno o più enti di diritto pubblico (quali sono le Comunità Montane), di un organo della regione (quale è il comprensorio), oltre che di enti locali territoriali (quali i Comuni e le Province).

Le leggi emanate dall'Emilia-Romagna, dalla Lombardia e del Veneto prevedono criteri analoghi sui seguenti aspetti:

— nei casi in cui l'ambito territoriale della Comunità montana coincida completamente con quello del Comprensorio e nei casi in cui da tale coincidenza territoriale siano escluse solo frazioni di territorio di comuni parzialmente qualificati montani, le funzioni del Comitato comprensoriale sono esercitate dalla Comunità montana;

— se il territorio della Comunità montana è compreso in un comprensorio più vasto il Comitato comprensoriale deve articolare i propri piani in due zone distinte, una delle quali corrisponde al territorio montano (la Comunità montana partecipa ai lavori di progettazione ed all'elaborazione dei piani).

La L.R. del Piemonte, all'art. 6, stabilisce che il Comitato Comprensoriale promuove iniziative per assicurare la conformità dei piani delle Comunità montane alla programmazione comprensoriale.

La Regione Lombardia attribuisce un ruolo più evidente alle Comunità montane, stabilendo criteri generali e attribuzioni specifiche; infatti nella legge regionale è stabilito:

- all'art. 3 d) che l'intero territorio di un Comune o di una Comunità montana appartenga a un solo comprensorio;
- all'art. 4 che i Comuni e le Comunità montane si esprimano anche in merito alla delimitazione degli ambiti territoriali comprensoriali;
- all'art. 6, ultimo comma, che i Consigli comunali e le Assemblee delle Comunità montane esprimano parere obbligatorio sul piano territoriale di coordinamento e sul piano socio-economico;
- all'art. 7 che il Presidente della Comunità montana sia membro di diritto dell'Assemblea comprensoriale;
- all'art. 10 che i presidenti delle Province e delle Comunità montane facciano parte del Consiglio direttivo del Comprensorio.

Infine vanno citati i rapporti tra *Comprensori e consorzi* di cui si parlerà anche in seguito esaminando i compiti affidati ai Comitati Comprensoriali per la facoltà di promozione di consorzi tra gli enti locali. Qui sembra opportuno segnalare quanto previsto all'art. 14 della L.R. della Lombardia: « Qualora tra gli enti partecipanti ad un organismo comprensoriale sia costituito un consorzio ai fini della programmazione socio-economica e territoriale, ad esso la Regione conferirà i compiti dell'organismo comprensoriale e delegherà, ai sensi dell'art. 68 dello Statuto, le funzioni amministrative che possono essere svolte in forma decentrata ».

Il Compensorio come organo regionale decentrato

Le Regioni che hanno proceduto alla ripartizione del territorio in comprensorio visti come organi decentrati della Regione stessa in ordine cronologico:

- l'Emilia Romagna, L.R. 1/2/75, n. 19 « Istituzione dei comitati comprensoriali nel territorio della Regione Emilia-Romagna »;
- la Lombardia, L.R. 15/4/75, n. 52 « Disposizione sugli ambiti territoriali comprensoriali »;
- il Piemonte, L.R. 4/6/75, n. 41 « Individuazione ed istituzione dei comprensori »;
- il Veneto, L.R. 9/6/75, n. 80 « Norme per la istituzione ed il funzionamento dei consigli di comprensorio ».

In primo luogo sembra opportuno analizzare le definizioni date dalle suddette Regioni, circa il *concetto di comprensorio*.

Dall'esame delle leggi sopra citate emerge che solo due delle quattro Regioni hanno proceduto a tale definizione: all'art. 1 della legge dell'Emilia Romagna è stabilito che « I comprensori costituiscono le unità di base della programmazione economica e territoriale »; la ripartizione del territorio

in comprensori è finalizzata alla realizzazione di una politica di riequilibrio socio-economico e territoriale ed alla formazione del programma di sviluppo regionale, di specifici piani di coordinamento, di piani settoriali e di piani di intervento.

Nell'art. 1 della legge del Veneto è stabilito che il territorio regionale viene ripartito in comprensori, costituenti gli ambiti territoriali entro cui promuovere e sviluppare, in cooperazione con gli enti locali: una politica di attuazione della programmazione regionale; un'azione di riequilibrio economico e territoriale; il riordino e la razionalizzazione dell'attività amministrativa regionale e locale; il processo di aggregazione fra enti locali, anche in funzione dell'attribuzione della delega delle funzioni regionali; la partecipazione degli organismi democratici rappresentativi alle scelte politiche della Regione.

In pratica entrambe le citate leggi regionali delineano il comprensorio come l'ambito territoriale ottimale entro cui promuovere il riequilibrio socio-economico, il coordinamento dell'attività di Comuni, Province e Comunità montane, la formazione di piani settoriali di intervento e di contributi al programma di sviluppo regionale.

Appare opportuno passare all'analisi dei criteri adottati dalle quattro regioni, circa la *delimitazione delle aree territoriali* comprensoriali.

L'Emilia Romagna, all'art. 2 della legge stabilisce che « la delimitazione del territorio comprensoriale è adottata in base ai seguenti criteri:

- a) ciascun comprensorio deve comprendere una o più aree suscettibili di uno sviluppo integrato, coinvolgente settori ed attività produttive diverse;
- b) ciascun comprensorio deve corrispondere alle aree entro le quali si svolge attualmente... la maggior parte dei rapporti economici, sociali e culturali della popolazione rispettiva;

- c) la estensione territoriale di ogni comprensorio deve essere adeguata a consentire la programmazione dello sviluppo economico e sociale e dell'assetto territoriale e deve comunque essere tale da garantire l'effettiva accessibilità delle popolazioni residenti ai fondamentali servizi sociali ed alle sedi della vita comunitaria;
- d) l'intero territorio di un comune deve appartenere ad un comprensorio;
- e) nella identificazione delle aree comprensoriali si deve anche tenere conto delle esistenti aggregazioni di enti locali aventi fini generali di programmazione e pianificazione ».

« La delimitazione degli ambiti territoriali comprensoriali è effettuata con deliberazione del Consiglio regionale, sulla base delle proposte formulate dall'amministrazione provinciale » (la Provincia deve formulare tali proposte d'intesa con i Comuni, le Comunità montane, sentite le organizzazioni economiche, sociali e sindacali interessate).

I criteri contenuti nell'art. 3 della legge della Lombardia sono i seguenti: « I comprensori sono individuati in modo che:

- a) sia favorito il riequilibrio fra parti del territorio regionale;
- b) ciascun comprensorio abbia dimensione idonea a consentire una organica programmazione economica e territoriale e dei servizi e delle attrezzature su scala sovracomunale;
- c) ciascun comprensorio comprenda una o più aree suscettibili di uno sviluppo integrato con attività produttive diverse;
- d) che l'intero territorio di un Comune o di una Comunità montana appartenga ad un solo comprensorio;
- e) che si tenga conto, ove ciò non contraddica con i criteri precedenti, delle associazioni esistenti di Comuni, con fini generali di programmazione e pianificazione ».

Come risulta dagli stralci di articoli sopra riportati, sia l'Emilia Romagna che la Lombardia hanno adottato criteri pressochè identici per la delimitazione delle aree territoriali comprensoriali; l'aspetto che differenzia le due Regioni è individuabile nel ruolo attribuito dall'Emilia Romagna all'Amministrazione provinciale. In pratica questa regione è orientata a far scaturire dal basso le aggregazioni comprensoriali, in quanto la stessa Provincia formula le sue proposte d'intesa con gli enti e le forze sociali esistenti nel territorio. Nella legge della Lombardia invece non viene indicato l'organo o l'ente al quale è attribuita la facoltà di formulare proposte in merito alla delimitazione territoriale dei comprensori, nè è precisato il ruolo riservato ai comuni nella promozione del processo di aggregazione.

A criteri notevolmente differenti sembrano essersi ispirate le Regioni Piemonte e Veneto, che già nel testo della legge stabiliscono precise delimitazioni comprensoriali; infatti all'articolo 2 della legge del Piemonte sono indicati 15 comprensori, dei quali è esplicita solo la denominazione del comune sede del Comitato comprensoriale; all'art. 2 della legge regionale del Veneto è stabilito che i comprensori sono individuati e delimitati negli allegati A e B che fanno parte integrante della legge; nell'allegato A sono indicati n. 52 comprensori, dei quali è indicato sia il comune capoluogo, che gli altri comuni interessati; l'allegato B consiste in una carta geografica della Regione in cui è visualizzata la suddivisione del territorio in aree comprensoriali. Appare con notevole evidenza che sia il Piemonte che il Veneto hanno operato una decisione verticistica a meno che le aggregazioni comprensoriali indicate non scaturiscano da un'ampia e preventiva consultazione delle istanze presenti nei vari territori.

La diversità di orientamento riscontrabile tra le due Regioni consiste nel divario numerico dei comprensori; infatti, dato per scontato che la superficie in Km². delle due Regioni

non giustifica uno scarto così evidente nel numero dei comprensori, si può affermare che il Piemonte probabilmente ha adottato criteri differenti, in vista del conseguimento di scopi differenti; in pratica mentre nel Veneto ogni territorio provinciale è stato ripartito, mediamente, in 7 o 8 comprensori, nel Piemonte per ogni Provincia sono stati previsti 2 o 3 comprensori.

Come si rileva dall'analisi delle leggi riprodotte nella seconda parte, tutte le leggi regionali prevedono l'attribuzione agli *organismi comprensoriali* dei seguenti *compiti*:

- partecipazione alla formazione e all'aggiornamento del programma generale di sviluppo della Regione;
- predisposizione e aggiornamento del piano territoriale di coordinamento (tutte le Regioni si sono riservate la facoltà di approvazione del suddetto piano);
- promozione di consorzi, di altre forme di aggregazione o di associazione tra gli enti locali presenti nel territorio comprensoriale.

In merito ad altre attribuzioni non si rileva uniformità di orientamenti nelle leggi regionali in esame. Tre delle quattro Regioni (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto) attribuiscono agli organismi comprensoriali il compito relativo alla formulazione di pareri e proposte, concernenti i piani regionali settoriali; le medesime tre Regioni si riservano la possibilità di attribuire ai suddetti organismi, con successive leggi regionali, altre funzioni.

L'Emilia Romagna e il Veneto hanno inserito nelle leggi sui comprensori la parte urbanistica (altre Regioni, come ad es. la Lombardia e l'Umbria, hanno prodotto leggi specifiche sulla disciplina urbanistica del territorio regionale), attribuendo agli organismi comprensoriali ampie funzioni in materia.

L'Emilia Romagna e il Piemonte hanno previsto inoltre l'attribuzione di funzioni relative al coordinamento dei piani

e degli interventi degli enti operanti nell'ambito comprensoriale.

Il Piemonte ed il Veneto hanno attribuito all'organismo comprensoriale il compito di provvedere all'attuazione (in collaborazione con gli Enti locali) del piano di sviluppo e del piano territoriale di coordinamento del comprensorio.

Alcune attribuzioni di compiti agli organi comprensoriali sono rilevabili solo in una delle quattro leggi regionali e cioè:

- Emilia Romagna: predisposizione di programmi operativi per il riparto dei fondi; adozione del piano quinquennale di sviluppo agricolo;
- Lombardia: predisposizione di relazioni periodiche sullo stato di attuazione dei piani nell'ambito del comprensorio, da trasmettere alla Regione;
- Piemonte: predisposizione annuale del bilancio consolidato degli Enti locali che fanno parte del comprensorio, accompagnato dalle previsioni di spesa; individuazione di aree subcomprensoriali; formulazione di pareri sui piani zonalì in agricoltura, da trasmettere alla Giunta regionale;
- Veneto: coordinamento dell'esercizio di funzioni delegate, nonchè delle attività regionali, svolte direttamente a livello comprensoriale; obbligo di riferire annualmente alla Giunta regionale sull'attuazione della politica di programmazione regionale nell'ambito del Comprensorio.

Dall'analisi finora condotta sui compiti attribuiti dalle varie Regioni ai comprensori, scaturiscono alcune considerazioni di carattere generale, concernenti il margine di potere decisionale e di autonomia operativa. Si sottolinea che solo due delle quattro Regioni, cioè l'Emilia Romagna e il Piemonte, hanno stabilito l'attribuzione di compiti di carattere finanziario; il Veneto, sebbene non preveda l'attribuzione di funzioni in materia finanziaria, tuttavia riserva all'organismo comprensoriale autonomia operativa in merito all'adozione dei piani comprensoriali di sviluppo socio-economico ed urbani-

stico. La Lombardia attribuisce all'organismo comprensoriale unicamente funzioni consultive (formulazione di proposte alla Regione).

Infine alcune considerazioni sulla *partecipazione* prevista da queste quattro leggi regionali sui comprensori.

La L.R. dell'Emilia Romagna, all'art. 25 stabilisce: « Il Comitato comprensoriale cura la più ampia informazione dei cittadini sull'attività ed i programmi del Comitato stesso. Prima di procedere all'adozione del regolamento interno, dei piani, di eventuali programmi-stralcio e dei programmi annuali, relativi alle spese di funzionamento, il Comitato comprensoriale trasmette i relativi progetti ai Comuni e alle Province, nonchè alle organizzazioni sindacali ed economiche dei lavoratori dipendenti ed autonomi e ad altri enti, organizzazioni e associazioni... Tutti gli enti ed organizzazioni interessati possono fare pervenire all'ufficio di presidenza osservazioni e proposte. Il regolamento interno disciplinerà le modalità di esame e di discussione delle osservazioni e delle proposte pervenute, nonchè l'attività di informazione ».

La L.R. della Lombardia, all'art. 12, punto 9, stabilisce che il regolamento interno dell'organismo comprensoriale deve prevedere le modalità dirette ad assicurare la partecipazione sia dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane incluse nel comprensorio, sia dei cittadini e delle organizzazioni sindacali, sociali ed economiche operanti nel territorio, alla formazione ed all'attuazione dei piani e dei programmi comprensoriali, nonchè le modalità di esame delle relative osservazioni e proposte.

All'art. 15 è stabilito che « le Province promuovano la partecipazione dei Comuni, delle Comunità montane, delle organizzazioni sociali ed economiche alla formazione dei programmi, nelle materie di propria competenza ».

La L.R. del Piemonte, all'art. 7 stabilisce: « Il Comitato comprensoriale promuove ed assicura la partecipazione degli

Enti locali e l'autonomo apporto dei sindacati dei lavoratori, delle organizzazioni di categoria, degli organismi economici e delle altre forze sociali alla formazione e all'aggiornamento dei piani di sviluppo economico e sociale del comprensorio ed alla predisposizione del piano territoriale di coordinamento. Il Comitato assicura la più ampia informazione sulla propria attività»; più oltre, all'art. 19, stabilisce che la Giunta « promuove, quando lo ritenga opportuno, comunque almeno una volta all'anno, pubbliche conferenze per discutere sull'attività e sui programmi del Comitato ».

La L.R. del Veneto, all'art. 10, stabilisce che nel regolamento del Consiglio di comprensorio siano stabilite le modalità di informazione dei cittadini. All'art. 17 è prevista una futura definizione (con legge regionale) delle forme di pubblicazione del piano comprensoriale, al fine di consentire osservazioni dei Comuni, degli enti pubblici, delle associazioni e dei privati ».

All'art. 15 è stabilito che il piano comprensoriale è redatto previa consultazione degli enti ed organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali del comprensorio.

Dall'esame degli stralci di articoli riportati si desume chiaramente un orientamento quasi univoco delle quattro Regioni, in merito alla partecipazione. In pratica a livello di comprensorio i piani ed i programmi non scaturiscono dal basso, quale espressione di volontà politica delle forze sociali ed economiche e professionali del comprensorio.

Dall'esame degli stralci di articoli riportati si desume chiaramente un orientamento quasi univoco delle quattro Regioni, in merito alla partecipazione. In pratica a livello di comprensorio i piani ed i programmi non scaturiscono dal basso, quale espressione di volontà politica delle forze sociali ed economiche presenti nel territorio, o dei cittadini organizzati in organismi di base; tutte le Regioni prevedono invece che gli organi comprensoriali procedano alla formulazione di

piani e programmi, in merito ai quali Comuni, Province, organizzazioni sindacali ed economiche, associazioni e enti, sono chiamati ad esprimere pareri e a formulare proposte; l'approvazione dei piani spetta comunque alla Regione.

Le leggi della Lombardia e del Veneto consentono anche ai « cittadini » o ai « privati » la facoltà di formulare osservazioni ai piani, mentre le leggi dell'Emilia Romagna e del Piemonte prevedono, nei confronti della popolazione, esclusivamente un'attività informativa.

In pratica, in tutte le leggi regionali è prevista una partecipazione di tipo consultivo-propositivo, mediata da livelli istituzionali rappresentativi dei cittadini (organi elettivi degli enti locali territoriali, sindacati, associazioni, etc.).

Il comprensorio come consorzio fra enti locali

La legge del Lazio sulla « Istituzione dei consorzi di gestione dei comprensori economico-urbanistici » (cfr. L.R. n. 71 del 12/6/75) merita alcune considerazioni particolari in quanto, rispetto alle altre Regioni che hanno legiferato sui comprensori, il Lazio per alcuni aspetti essenziali ha seguito orientamenti differenti.

Alla forma del comprensorio come organo decentrato della Regione, il Lazio ha preferito la forma del consorzio tra comuni, province e comunità montane, in modo che un ente capace di delega delle funzioni regionali non solo possa avanzare proposte, esprimere pareri e coordinare l'attività degli enti locali minori, ma sia in grado di gestire programmi, interventi e servizi.

In merito alla delimitazione territoriale delle aree comprensoriali l'art. 1 della legge in esame indica la ripartizione, già operata nel 1974 (cfr. Art. 2, delibera del Cons. Reg. n. 331 del 3/8/74).

L'aggregazione in consorzio degli enti locali territoriali e delle comunità montane interessate ai territori comprensoriali è tuttavia non obbligatoria (forse a titolo incentivante la legge prevede, all'art. 21, la non concessione di contributi ai Comuni che rifiutano di consorziarsi). Tale discrezionalità di opzione da parte degli enti locali potrebbe dare origine a notevoli problemi qualora nella prassi si verificassero non marginali resistenze all'aggregazione, ma è stata certamente la condizione per far passare positivamente la legge al vaglio del Commissario di Governo.

Una volta che gli enti locali territoriali interessati al comprensorio hanno promosso il consorzio, questo viene costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale, su conforme delibera del Consiglio regionale.

In merito agli organi, la legge regionale del Lazio non si discosta dalle analoghe leggi sui comprensori; infatti prevede l'Assemblea, il Consiglio direttivo e il Presidente; tutti i componenti di tali organi devono essere eletti tra i consiglieri comunali e provinciali. In merito alle specifiche attribuzioni di tali organi la L.R. del Lazio (art. 4) stabilisce che queste vengano definite nello statuto del consorzio (1).

Lo statuto costituisce infatti un ulteriore elemento di differenziazione tra il « comprensorio-organo della regione » e il « comprensorio-consorzio ». L'art. 4 della legge stabilisce: « Entro 3 mesi dalla costituzione del Consorzio, l'Assemblea adotta il relativo statuto » (che deve essere approvato dal Consiglio

(1) Per la costituzione dell'assemblea del consorzio relativo al Comune di Roma, le norme saranno stabilite da successiva legge regionale (cfr. art. 6).

Quanto stabilito dall'art. 6 deve essere opportunamente valutato; infatti occorre prendere atto che questa legge sui consorzi comprensoriali, in ultima analisi si riferisce a circa il 25% della popolazione della Regione, mentre per il restante 75%, costituito dai cittadini residenti nel Comune di Roma, le norme sono ancora da emanare.

regionale). Nello Statuto devono essere specificate, tra l'altro: composizione, attribuzioni, modalità di elezione e durata in carica degli organi, indicazione dell'organo che ha la rappresentanza dell'ente, etc.; apposite norme statutarie devono prevedere la tutela della rappresentanza delle minoranze consiliari nonchè le modalità atte a consentire la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, alle scelte).

In merito ai compiti gestionali del consorzio-comprensoriale, la legge indica la « gestione dei servizi nell'ambito dell'istruzione, della sanità, dei trasporti, nonchè l'esecuzione e la manutenzione delle opere pubbliche e delle infrastrutture sovracomunali ».

La legge in esame riserva molto spazio ai compiti di natura urbanistica (cfr. dall'art. 10 all'art. 18); tali compiti comprendono la predisposizione del piano urbanistico comprensoriale riguardante, tra l'altro, l'uso di zone per sviluppo, impianto e trasformazione di insediamenti abitativi, produttivi e terziari; il sistema delle infrastrutture e delle principali attrezzature pubbliche, d'uso pubblico e di interesse collettivo e sociale, nonchè gli impianti necessari. Il piano urbanistico comprensoriale, nel quale devono essere indicate le priorità operative, è approvato con legge regionale (il Consiglio Regionale può introdurvi modifiche ed integrazioni - cfr. art. 15).

Altri aspetti che in qualche modo differenziano la legge in esame dalle altre leggi sui comprensori, sono i seguenti:

- a) le Comunità montane devono modificare i propri statuti per adeguare la composizione numerica dei propri organi ai criteri di rappresentanza fissati all'art. 5 (cfr. art. 7);
- b) la Regione Lazio istituisce in bilancio apposito capitolo per contributi alle spese sostenute dai consorzi per la gestione dei servizi loro affidati, per il funzionamento degli uffici, per attività di studio, etc.

Le Comunità montane

La Comunità Montana desta un notevole interesse, non solo perchè coinvolge poco meno della metà dei Comuni italiani, ma soprattutto per la sua potenzialità innovativa. In effetti viene per la prima volta individuato un livello intermedio fra comune e provincia, che può avere significato di vero decentramento, dando ai poteri locali una dimensione tale da poter affrontare globalmente tutti gli aspetti della politica locale di sviluppo e, nello stesso tempo, favorisce realmente la partecipazione in una dimensione vicina agli interessi ed ai problemi del cittadino, ma non troppo ristretta da rendere vuota ed inefficace qualsiasi iniziativa.

Ed è in tal senso che alla Comunità Montana si può guardare come al modello di ente intermedio realizzabile su tutto il territorio nazionale.

Dal punto di vista strutturale, la Comunità Montana si configura come un « ente di diritto pubblico » costituito fra i Comuni compresi nella stessa zona omogenea.

La legge 3 dicembre 1971, n. 1102, relativa a « Nuove norme per lo sviluppo della Montagna » dispone che, per ogni Comunità, sia previsto un organo deliberante, con la partecipazione delle minoranze di ciascun Consiglio comunale, un organo esecutivo « ispirato ad una visione unitaria degli interessi dei comuni partecipanti », ed un Presidente.

La Comunità Montana si costituisce, dunque, come struttura rappresentativa di secondo grado, derivata da quella dei comuni membri, ma l'inserimento obbligatorio delle rappresentanze delle minoranze in una proporzione fissata dalla legge, conduce inevitabilmente ad alterare la proporzione esistente nei singoli comuni fra le diverse forze politiche in seno alle Comunità.

Comunque, la disposizione relativa alla presenza della minoranza nell'organo deliberante è stata ripresa in quasi tutte

le leggi regionali, che talora si differenziano nelle modalità di scelta delle rappresentanze. E' da notare la Regione Lazio che prevede due distinte elezioni di cui una in seno alla maggioranza, l'altra in seno alla minoranza.

Le Comunità Montane sono rivolte a promuovere « la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, alla predisposizione ed all'attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani, ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale, nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali ».

Obiettivo, quindi, di fondo della legge sulla montagna è lo sviluppo economico e sociale delle zone montane, sviluppo inteso in senso globale, interessante, cioè, tutti i settori che caratterizzano l'economia montana.

Le linee direttrici di tale sviluppo e le priorità di intervento devono essere incluse nella programmazione economica nazionale e nei programmi regionali di sviluppo, ma sia nella fase decisionale che nella fase operativa, largo spazio è lasciato alla partecipazione.

Si è reso necessario, così, definire un ambito territoriale che possa essere la minima unità di programmazione, pur superando un eccessivo frazionamento e che possa costituire una nuova dimensione operativa e amministrativa.

La legge 1102, quindi, prevede che i territori montani siano ripartiti dalle Regioni in zone omogenee, d'intesa con i comuni interessati, e che, fra i comuni che ricadono nelle zone così delimitate, sia costituita la Comunità Montana.

Introducendo il concetto di « zona omogenea » si è inteso riconoscere l'importanza delle diverse realtà locali ai fini della determinazione delle azioni di sviluppo intersettoriale e globale.

La delimitazione delle zone omogenee attuata dalle Regioni, di intesa con i comuni interessati, ed il coordinamento delle azioni di sviluppo nell'ambito regionale vogliono assicu-

rare una stretta aderenza fra le direttrici dello sviluppo e le singole realtà economico-sociali di ogni zona, rifiutando la vecchia concezione delle scelte imposte dall'alto con criteri generalizzati per tutto il territorio nazionale.

I criteri di suddivisione del territorio in zone sono stati necessariamente diversi da regione a regione, e cioè nello spirito della legge, che ha lasciato la massima libertà alla regione, citando solo criteri di unità territoriale, economica e sociale.

Tale unità doveva essere individuata tanto territorialmente, cioè tenendo conto dell'appartenenza allo stesso bacino orografico, quanto tenendo conto delle condizioni storico-naturali e del « senso di appartenenza ad una zona », e considerando condizioni economiche e sociali tali da configurare ipotesi di sviluppo basate su criteri di complementarietà e intersettorialità.

Oltre alle obiettive difficoltà di applicazione di tali criteri, le regioni hanno dovuto spesso tenere conto di precedenti esperienze di associazionismo (Consigli di Valle e Comunità già costituiti) e della resistenza dei fenomeni campanilistici, soprattutto nelle regioni del Sud, oltre al sovrapporsi di altre zonizzazioni preesistenti o da realizzarsi entro breve periodo, ed all'inserimento dei nuovi enti nel quadro degli organismi preesistenti.

In sostanza — ed esulando da questa trattazione una non facile analisi caso per caso delle soluzioni adottate — ci si trova spesso di fronte a Comunità Montane che — per la loro esigua ampiezza demografica e per l'isolamento ambientale — non possono certo ambire al ruolo pianificatorio e gestionale dell'« ente intermedio ».

Unico caso in cui non è stata effettuata la zonizzazione in applicazione della legge 1102, ma sono stati utilizzati organismi preesistenti, è stato il Trentino-Alto Adige: infatti la provincia autonoma di Trento ha affidato a tutti gli effetti le funzioni di Comunità Montana ai dieci comprensori urbanistici, già

costituiti con legge provinciale 2 marzo 1964, n. 2, e delimitati con legge provinciale 19 settembre 1967.

La provincia autonoma di Bolzano, ha invece dettato norme transitorie attribuendo il compito di opere ed interventi alle Comunità di Valle preesistenti ed all'Assessorato agricoltura e foreste per le zone non comprese nelle comunità.

Alle singole Comunità Montane viene lasciato ampio spazio nell'elaborazione dei rispettivi piani di sviluppo, poichè la legge statale e le leggi regionali forniscono solo indicazioni generali per la predisposizione del piano stesso.

Gli artt. 2 e 5 della legge 1102 indicano il contenuto essenziale e le finalità cui devono attenersi tutti i piani pluriennali: « prevedere le concrete possibilità di sviluppo dei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi » partendo « da un esame conoscitivo della realtà della zona » ed indicando « il tipo, la localizzazione ed il presumibile costo degli investimenti ».

Il piano deve quindi essere costituito da due parti principali: la prima parte deve descrivere l'ambiente naturale e storico-culturale, le caratteristiche demografiche, la situazione economica e sociale, la situazione delle infrastrutture e dei servizi sociali, ecc.; la parte successiva, a carattere propositivo, dovrà contenere la ricerca di ipotesi per nuovi equilibri tra popolazione ed ambiente, attraverso proposte programmatiche di riassetto fisico, economico e sociale del territorio scelto.

In ogni caso, il piano di sviluppo delle Comunità Montane, deve essere inteso come un piano di sviluppo globale, ed è in questo senso che, attraverso interventi differenziati, ma sempre correlati, vi è la possibilità di proporre un discorso di sviluppo equilibrato, riorganizzando il potere locale e affrontando contemporaneamente i problemi dell'assistenza, della

sanità, dei servizi sociali, del tempo libero, insieme a quelli dei trasporti, dell'occupazione e degli investimenti, dell'urbanistica, senza ricadere nella settorializzazione e il frammentarismo degli interventi che caratterizzano la situazione attuale.

Ed in misura ancora maggiore la visione globale dei problemi di una comunità può condurre ad una corretta programmazione ed a efficaci interventi nel campo dei servizi sociali.

La legge nazionale indica la Comunità Montana come soggetto di programmazione inserito fra la regione e gli enti compresi nel territorio, ma lascia poi alle leggi regionali la concreta individuazione dei contenuti specifici e le modalità dell'attività di programmazione.

I contenuti del piano sono disciplinati più o meno uniformemente da tutte le Regioni.

Non è stato, invece, uniformemente disciplinato il rapporto fra norme di programma regionali e quello della Comunità.

La regione Toscana, per esempio, non ha norme che riguardino specificamente questi problemi, e rinvia, quindi, implicitamente alle norme stabilite nella 1102, in base alle quali la regione è competente a coordinare ed approvare gli atti di programmazione delle Comunità Montane.

Le leggi di maggiore interesse sono quelle della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, che hanno introdotto nella procedura la Provincia, attribuendo ad essa funzioni di coordinamento, e la legge della Valle d'Aosta che, al fine di assicurare il collegamento fra piani della Comunità ed indirizzi regionali, ha previsto la formazione di un comitato composto dai Presidenti delle Comunità Montane, con compiti di coordinamento.

La legge del Lazio stabilisce che sia la Giunta regionale ad effettuare un coordinamento preventivo degli atti di programma delle Comunità Montane, attraverso la fissazione di direttive « in base al programma regionale di sviluppo », e ciò

non sembra sostanziare un modello di pianificazione regionale « partecipativo ».

Al piano di sviluppo elaborato dalla Comunità, debbono adeguarsi i piani degli altri enti operanti nella zona (art. 6, legge 1102). Questa disposizione è stata sviluppata da alcune leggi regionali, in modo da accentuare la sopraordinazione della Comunità, rendendo obbligatorio un parere di conformità su piani ed iniziative di altri enti.

Altre leggi regionali hanno invece stimolato la massima partecipazione degli altri enti alla elaborazione dei piani.

Indicativa in tal senso è la legge della regione Toscana, che evidenzia momenti essenziali del procedimento di formazione del programma di sviluppo economico sociale; in particolare stimola la partecipazione degli enti territoriali minori alla formazione di tutti i piani programmatici delle Comunità (piani pluriennali, programmi annuali, piani urbanistici). Tali enti hanno il compito di collaborare all'acquisizione dei dati fondamentali ponendo a disposizione degli organi della Comunità anche piani e programmi elaborati, partecipando alla formazione del piano, esprimendo inoltre il loro parere su ogni atto.

Altro problema che è stato differentemente risolto nelle disposizioni regionali è quello sorto dall'applicazione dell'articolo 7 relativo al piano di sviluppo urbanistico.

Si tratta di una norma di estremo interesse, poichè per la formulazione di un piano completo è necessario che il piano urbanistico sia redatto contestualmente al piano di sviluppo economico e sociale.

Ma non è certo possibile programmare lo sviluppo urbanistico di un'area montana escludendo porzioni di territorio, magari appartenenti allo stesso Comune, per il solo fatto che non sono considerate montane.

In tal senso la regione Lazio ha previsto che la Comunità Montana entro due anni dalla sua costituzione deliberi il piano

urbanistico per l'assetto del proprio comprensorio precisando che può essere affidata alla Comunità Montana stessa la redazione del piano regolatore intercomunale, comprendente anche territorio non classificato montano, se ciò è necessario per rendere funzionale il piano, o se si tratta di Comuni interclusi.

Si è anche presentato il problema di coordinare l'attività di programmazione delle Comunità Montane con l'attività di altri organismi sorti successivamente con le medesime finalità in alcuni campi.

Tale è il caso dei Comitati Comprensoriali, istituiti dalla regione Emilia-Romagna con legge regionale 31 gennaio 1975, n. 12, e che costituiscono « le unità di base della programmazione economica territoriale ».

Il legislatore regionale ha previsto che, nel caso di coincidenza dell'ambito territoriale del comprensorio, con quello della Comunità Montana, la Comunità stessa ne assume le funzioni, mentre, se il territorio montano è incluso nel comprensorio, la Comunità partecipa alla stesura del piano, articolato in due zone distinte.

Uguualmente ha disposto la Lombardia (legge regionale 15 aprile 1975, n. 52 « Disposizioni sugli ambiti territoriali comprensoriali ») estendendo la competenza delle Comunità Montane anche alle porzioni di territorio non montane incluse in un comprensorio prevalentemente montano, ed applicando tali disposizioni anche all'adozione del piano urbanistico (legge regionale 15 aprile 1975, n. 51).

Alla fase programmatica dovrà seguire la fase di attuazione. La Comunità Montana unisce alla sua funzione generale di programmazione la capacità di assumere direttamente funzioni proprie degli enti che la costituiscono, quando sia dagli stessi delegata a svolgerle (art. 6 legge 1102).

Questa disposizione è ispirata alla necessità di superare ristrette visioni campanilistiche e all'opportunità di affrontare i problemi dello sviluppo in una dimensione idonea.

Le altre iniziative legislative regionali

A sua volta, la Comunità Montana può conferire deleghe ad altri enti per la realizzazione di singole opere di volta in volta determinate, se attinenti alle loro specifiche funzioni e nell'ambito delle rispettive funzioni territoriali.

La legge nazionale non prevede esplicitamente che la Regione possa delegare proprie funzioni alle Comunità, ma ciò è generalmente ammesso dalle leggi regionali di attuazione.

I distretti scolastici

Anche per un settore quale la « scuola », che sembrava arretrato rispetto alla strada percorsa in fatto di decentramento e di autonomie locali nel campo della sanità e dell'assistenza sociale, nella prima legislatura regionale si sono aperte delle prime prospettive operative.

Non rientra nei limiti di questa pubblicazione analizzare la legislazione regionale per il diritto allo studio e per la formazione in genere, ma piuttosto di accennare all'occasione offerta alle Regioni e agli enti locali dall'avviso dei « distretti scolastici » per effetto dell'art. 7 della Legge nazionale 30 luglio 1973, n. 477 e del capo II (art. 9-12) del conseguente Decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416 su « Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola ».

Mentre sono stati in varie occasioni rilevati i limiti della legge in questione per quanto riguarda le funzioni ed i contenuti dell'istituendo « distretto scolastico » (da non confondersi ovviamente con il « distretto socio-sanitario », previsto in alcune leggi regionali e nel disegno di legge sulla istituzione del servizio sanitario nazionale e inteso come subarticolazione operativa e partecipativa dell'Unità locale), è interessante ed impegnativa la premessa di zonizzazione di fatto delegata alle Regioni. Infatti il decreto presidenziale precisa che « su proposta delle regioni, che sentiranno gli enti locali interessati e gli organi dell'amministrazione scolastica periferica compe-

tenti... il territorio di ciascuna regione è suddiviso, con decreto del ministro della pubblica istruzione in comprensori che assumono la denominazione di « distretti scolastici ».

E' evidente infatti che se nel definire tale zonizzazione si terranno presenti le altre zonizzazioni almeno relative alla politica sociale (comunità montane, consorzi socio-sanitari), gli eventuali futuri sviluppi di decentramento scolastico saranno facilitati, le interconnessioni operative tra i servizi scolastici ed i servizi sanitari e sociali facilitate, la pressione di una politica programmata degli enti locali in fatto di servizi resa più cogente sulle decisioni operative (scarse e con l'equivoco dell'assistenza scolastica) e sulle funzioni propositive degli organi del distretto scolastico (in cui quantitativamente gli enti locali sono scarsamente rappresentati).

Sul problema più che altro cartografico — ma ripetiamo non secondario — dei distretti scolastici, nel corso della prima legislatura regionale (anche per effetto di convegni nazionali sul tema, come quelli di Frascati) si sono esercitate a livello di studio alcune Regioni, o attraverso i propri organi tecnici o incaricando istituti specializzati: basti citare gli studi della Lombardia, Toscana, Veneto, Umbria, Puglia, che hanno tutte avute presenti le esigenze di correlazione con le altre suddivisioni del territorio connesse soprattutto alle nuove politiche della Regione, anche se non sempre riuscendo a risolverle coerentemente.

Quasi tutte le Regioni però, entro lo scadere della prima legislatura regionale, hanno assolto alla funzione di proporre al Ministro della P.I. la zonizzazione scolastica, anche se talora ciò è stato fatto affrettatamente e negli ultimissimi giorni. Probabilmente sono venuti al pettine i nodi e non solo quelli vecchi del tradizionale campanilismo, ma anche quelli nuovi legati alla carenza di una visione organica dell'articolazione subregionale per la programmazione e la gestione dello sviluppo locale. Dato il tono delle delibere, vuoi di Consiglio che

di Giunta, essenzialmente fondate su una ripartizione per zone noi abbiamo ritenuto riprodurre documentazione nella seconda parte della pubblicazione.

Infatti, a conclusione della tavola rotonda promossa dalla Regione Veneta il 30 marzo 1974 ad Abano Terme (sul tema « Distretto scolastico e unità locale dei servizi ») si affermava:

1. La programmazione e la gestione degli interventi a livello locale non possono che essere *unitarie*, in quanto globale è il processo di sviluppo delle comunità, processo al quale devono coerentemente essere orientati gli obiettivi primari della programmazione.

2. Le varie ipotesi di comprensorializzazione, di formazione di aree programmi e di gestione dei servizi che possono essere adottate e verificate, dovrebbero tenere come punto fermo il criterio della zonizzazione unica, ispirata prevalentemente all'esigenza fondamentale di assicurare a ciascun cittadino un potenziale partecipativo alle scelte fondamentali per lo sviluppo della comunità nella quale il cittadino stesso può riconoscersi.

3. In attesa che la programmazione e la gestione di tutti i servizi sociali vengano completamente acquisite a livello di poteri locali, è auspicabile che nel breve termine gli interventi regionali siano ispirati al criterio di assicurare i massimi spazi compatibili con l'ordinamento vigente ai poteri locali e alle forze sociali che operano nelle comunità locali.

4. E' importante che fin d'ora la Regione si orienti nel senso della comprensorializzazione unica, sia pure provvisoria, privilegiando la prospettiva dell'obiettivo politico della creazione alla base di un unico punto di riferimento, di responsabilità, di decisione, al quale i cittadini possano rifarsi per partecipare alla elaborazione delle scelte, alla gestione e al controllo dei servizi ».

Nel far nostri questi orientamenti, va infine ricordato come queste zonizzazioni uniche (o nella peggiore delle ipotesi

per multipli) debbono trovare il tempo di essere concretamente verificate nella loro rispondenza agli obiettivi che ci è proposti: infatti sia la legge nazionale che istituisce i distretti scolastici, sia le leggi regionali sui consorzi socio-sanitari prevedono opportunamente la possibilità e le rapide procedure per una revisione — alla prova dei fatti ed a seguito di eventuali modificazioni della realtà locale — della zonizzazione decisa.

Resta infine da sottolineare che i distretti scolastici possono essere nel breve termine uno strumento utile per riaccorpere potere locale nel campo dei servizi laddove esista una chiara volontà politica in tal senso: come alcune leggi regionali sul diritto allo studio hanno invece evidenziato talora tale visione manca e si è scaduti nel delegare l'«assistenza scolastica» ai distretti scolastici, in tal modo restituendo alle strutture periferiche del Ministero della Pubblica Istruzione quel poco di trasferimenti di funzioni amministrative in tal settore alle Regioni che il decreto delegato n. 3 del 14.1.1972 aveva operato (oltre ad essere discutibile la possibilità di delegare funzioni ad un organismo come il «distretto scolastico» che non è un ente).

Come si vede gli equivoci possono essere frequenti, soprattutto laddove non ci sia un impegno di tutta la Giunta regionale (e non solo di qualche Assessorato) nella direzione di una politica locale dei servizi unitaria, integrata, programmata e partecipata.

Le deleghe agli enti locali

L'art. 118 della Costituzione dispone che «la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

Interpretata alla luce dello spirito autonomistico che permea la Costituzione italiana (artt. 5, 114, 118, 128), la norma

esprime una chiara indicazione preferenziale a favore della delega, rispetto alla quale l'utilizzazione degli uffici degli enti locali per l'esercizio diretto da parte delle Regioni delle funzioni amministrative si pone non come indifferenziata alternativa, ma come soluzione eventuale e complementare.

Anche sulla natura della delega prevista dall'art. 118 sono stati sollevati problemi interpretativi, risolti tuttavia con il riconoscimento del contenuto innovativo della norma costituzionale rispetto al concetto tradizionale di delega. Infatti la delega prevista dall'art. 118 non è quella operante tra organi di uno stesso ente, ma intercorre tra enti distinti, dotati ciascuno di propria autonomia. Ciò impedisce di istituire rapporti gerarchici di subordinazione tra ente delegante ed ente delegato e comporta il passaggio dalla Regione agli enti locali di poteri decisionali e non puramente esecutivi. Si ha così una situazione di *contitolarità* della funzione amministrativa delegata. La Regione delegante si spoglia, per effetto della delega, del momento operativo della funzione delegata che viene integralmente trasferito all'ente locale, destinatario della delega. L'ente locale esercita in proprio nome, e non in nome della Regione delegante, le funzioni regionali delegategli: gli atti compiuti in esecuzioni della funzione delegata sono, a tutti gli effetti, atti del Comune, allo stesso modo che gli atti posti in essere dal Comune nell'esercizio di una funzione propria.

La Regione, come contitolare della funzione delegata, non perde ogni responsabilità in ordine alla materia trasferita: ad essa rimane un potere di coordinamento e di indirizzo, entro limiti che non sovvertano il principio delle autonomie locali.

Le direttive regionali possono essere direttive generali rivolte, indistintamente, a tutti gli enti locali destinatari della delega. Le direttive in secondo luogo, debbono essere formulate con legge regionale o, quanto meno, con deliberazioni del consiglio regionale. In terzo luogo, le direttive non potranno essere unilateralmente formulate dalla Regione; il contenuto

della direttiva deve essere previamente concordato con gli enti locali, mediante forme di consultazione e di collaborazione che le leggi di delegazione dovranno determinare.

La delega è, quindi, un fattore di potenziamento dell'autonomia locale: apre nuovi spazi all'azione degli enti locali, permette loro di concorrere, oltre che nell'esecuzione, anche nell'elaborazione della politica regionale.

Tutti gli statuti regionali hanno recepito il principio costituzionale della delega, assumendo l'impegno di far partecipare gli enti locali minori nel modo più ampio all'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale.

Malgrado questo impegno la prima legislatura regionale si conclude, in materia di deleghe agli enti locali, con un bilancio se non del tutto negativo, quanto meno modesto ed incerto.

Lo strumento della delega, come occasione storica per attribuire agli enti locali un ruolo più conforme alla concezione pluralistica dello stato fondata sulle autonomie locali e per realizzare dal basso la vera democrazia attraverso una diversa articolazione dei centri decisionali e quindi un nuovo sistema di gestione del potere, ha incontrato durante la prima legislatura regionale ostacoli e limiti di natura politica ed istituzionale che hanno frenato l'azione innovatrice delle Regioni. Ostacoli e limiti, già illustrati nei precedenti capitoli, che ci si limita a richiamare: l'attribuzione parziale di competenze alle Regioni effettuata con i decreti settoriali di trasferimento del 1972; la mancata emanazione delle leggi-quadro; la non realizzata riforma contestuale delle strutture dello Stato; la stretta finanziaria imposta a Regioni ed enti locali; la stessa inadeguatezza dell'ordinamento attuale delle Province e dei Comuni in relazione all'esigenza di adeguati ed efficienti livelli di governo sub-regionale e l'incertezza delle forze politiche in ordine alla individuazione e definizione di questi nuovi livelli.

Da tutto ciò è conseguita una realizzazione del principio della delega sostanzialmente carente sia sul piano quantitativo

che sul piano qualitativo. I provvedimenti di delega emanati nella prima legislatura sono di gran lunga inferiori a quelli di incentivazione finanziaria, che conservano alla Regione il potere decisionale e lasciano agli enti locali solo poteri di proposta e compiti esecutivi.

Solo tre Regioni (Toscana, l.r. 30 aprile 1973, n. 30; Calabria, l.r. 15 dicembre 1973, n. 18; Campania, l.r. 27 giugno 1975, n. 70) hanno emanato provvedimenti legislativi di carattere generale in materia di delega. Le altre Regioni hanno disciplinato la delega per settori, generalmente corrispondenti alle competenze dei vari Assessorati, e spesso per singole funzioni, perdendo la visione delle interrelazioni tra le diverse funzioni e materie e talora adottando politiche diverse in base all'orientamento dell'Assessorato competente. La settorialità delle deleghe e i conseguenti vincoli di destinazione dei relativi finanziamenti hanno evidentemente inciso anche sulla sfera di autonomia degli enti delegati. Solo attraverso la delega per gruppi organici di materie, da conferire ad enti sostanzialmente a fini generali, attraverso una legislazione regionale che sia più di indirizzo che di dettaglio e che preveda finanziamenti di carattere globale non vincolati a destinazioni troppo specifiche, si potrà realizzare un livello di governo sub-regionale rispondente ai principi dell'autonomia e della programmazione partecipata.

Dalla scelta degli enti destinatari della delega concretamente operata dalle Regioni si rileva l'incertezza e la diversità degli orientamenti seguiti, pur nel generale indirizzo di privilegiare gli enti locali territoriali: province, comuni singoli e associati, comunità montane (solo la Campania ha delegato funzioni ai delegati scolastici).

Si passa infatti dalla posizione dell'Umbria (che ha individuato nei Comuni associati in consorzio a livello di comprensorio i destinatari della delega delle funzioni amministrative della Regione in materia di servizi sanitari e socio-assi-

stenziali, comprese le funzioni delegate dallo Stato, in materia di assistenza estiva ed invernale ai minori, in materia di musei e biblioteche, in materia di urbanistica e aspetto del territorio, senza alcun ampliamento del ruolo della Provincia e con la chiara definizione del livello comprensoriale), alla posizione delle Regioni che hanno delegato funzioni a Provincie e Comuni secondo criteri di ripartizione delle competenze varianti in base alla materia, fino alla posizione delle Regioni che per determinate materie hanno delegato funzioni solo alle Provincie, ignorando totalmente i Comuni, come nel caso dell'Abruzzo e della Puglia.

La scarsa utilizzazione dell'istituto della delega verificatasi in molte Regioni o la sua adozione in forme parziali e limitate non sempre sta a significare che le Regioni hanno accettato supinamente la logica di un sistema tuttora dominato da forti spinte antiautonometriche.

Alcune regioni, come l'Emilia, che hanno affrontato con impegno, sia pur nei limiti consentiti dalle strettoie della legislazione nazionale, i temi della programmazione regionale e dell'anticipazione delle riforme nei settori di competenza, risultano praticamente assenti sul piano della disciplina delle deleghe.

Dovendosi escludere in questi casi una volontà di accentrimento, contrastante con tutta la linea politica assunta dalla Regione, si deve necessariamente pensare ad una scelta tattica che ha preferito alla delega immediato delle vecchie e logore funzioni ricevute dallo Stato, una azione di ricerca e di preparazione, in collaborazione e dialogo con gli enti locali minori, delle linee di riforma delle funzioni trasferite.

Il problema della delega come strumento di redistribuzione delle funzioni è tuttora aperto e viene demandato alla seconda legislatura regionale: è ovvio che di una sua corretta soluzione risentirà la politica locale dei servizi.

Esaminiamo ora le singole leggi regionali di delega: come ricordato, la Toscana, la Calabria e la Campania hanno emanato provvedimenti legislativi di carattere generale.

La legge toscana dopo avere assunto il principio della delega come modo normale di esercizio delle funzioni amministrative che rientrano nelle attribuzioni della Regione, stabilisce che sono destinatari della delega di funzioni amministrative regionali i Comuni, le Province, le loro aggregazioni, le Comunità montane e gli altri enti locali. Un importante principio viene inoltre enunciato, allorchè si dice che le leggi di delega favoriranno le aggregazioni dei Comuni fra loro e con la Provincia, in strutture associative rivolte a garantire il carattere generale ed organico della delega di funzioni regionali.

Lo stesso principio ispiratore è riscontrabile nelle leggi della Calabria e della Campania. Quest'ultima elenca tra i destinatari delle deleghe i consorzi tra enti locali territoriali e locali; ad essi aggiunge, come già ricordato, l'espressa indicazione dei distretti scolastici.

I tre provvedimenti prevedono norme simili sul conferimento e la revoca della delega, sulla consultazione preventiva degli enti, sul potere sostitutivo della Regione, ecc.

Passando ai provvedimenti specifici di conferimento della delega, in materia di pubblica assistenza la regione Puglia ha provveduto a delegare alle Province le funzioni amministrative (l.r. 4 luglio 1974, n. 22) trasferite dallo Stato alla Regione con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9. Il provvedimento, dopo aver stabilito i compiti e le funzioni del Consiglio regionale, e della Giunta, conferisce alle Province le funzioni concernenti il mantenimento degli inabili al lavoro, l'assistenza e cura di infermi poveri affetti da malattie o minorazioni, l'assistenza sanitaria e farmaceutica, l'assistenza in natura ed il trasporto di persone e cose in favore di assistibili di cui al D.P.R. 31 luglio 1945, n. 425 e 28 settembre 1945, n. 646, gli interventi in favore dei

profughi italiani e dei rimpatriati, l'assistenza dei minori e degli anziani, per la quale si afferma il principio della priorità dell'assistenza domiciliare.

Su una posizione ancora più estesa di esclusione dei Comuni dalla delega, in attesa di una futura disciplina organica della delega di funzioni ai Comuni e agli altri enti locali sub-regionali, si attesta la Regione Abruzzo che con l.r. 6 giugno 1975, n. 56 delega alle Provincie le funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica, assistenza scolastica, istruzione professionale e artigiana, ecc. Il conferimento della delega è disposto senza alcuna indicazione legislativa di obiettivi ed indirizzi.

La legge 23 febbraio 1973, n. 12, della Regione Umbria prevede che, fino a quando non sarà provveduto alla ristrutturazione generale dei servizi assistenziali, si provveda al mantenimento dei minori, degli inabili al lavoro e degli anziani, operando prevalentemente attraverso il nucleo familiare dell'assistito e l'ambiente sociale in cui esso vive.

Di conseguenza ai Comuni, singoli o associati, viene delegato, per il rispettivo territorio, con riferimento alla programmazione regionale, l'esercizio delle funzioni amministrative riguardanti il mantenimento dei minori di anni quindici e degli inabili al lavoro, che si trovino nelle condizioni di abbandono, nonchè dei minori di anni diciotto, di inabili al lavoro e di anziani nei casi in cui venga riscontrato un effettivo stato di bisogno. La Regione concorre finanziariamente ai programmi predisposti ed attuali da Comuni singolarmente o in forma associata. La legge n. 12 presenta particolare interesse in quanto definisce criteri unitari sia per le funzioni delegate che per le funzioni proprie dei Comuni. Quanto disposto da tale legge viene confermato dalla successiva l.r. 14 novembre 1974, n. 57, che istituisce le unità locali per i servizi sanitari e socio-assistenziali come complesso di servizi gestiti compren-

sorionalmente da consorzi di comuni: ai Comuni associati nei consorzi la Regione delega le funzioni amministrative in materia sanitaria e assistenziale, con il vincolo dell'esercizio in sede consortile.

Ancora ai Comuni associati in consorzi, previsti dalla legge precedente, un ulteriore provvedimento dell'Umbria, l.r. 6 marzo 1975, n. 11, conferisce l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di assistenza estiva ed invernale ai minori, mentre con l.r. 13 dicembre 1973, n. 45, era già stata prevista la delega ai Comuni, singoli e associati, delle funzioni in materia scolastica nella scuola materna.

Con la legge 23 agosto 1973, n. 34, la Regione Lazio in tema di realizzazione di soggiorni di vacanza estivi ed invernali nonchè del tempo libero a favore dei minori, in attesa della istituzione dei comprensori dei servizi sociali, delega alle Province la programmazione annuale degli interventi da effettuare nel proprio territorio, d'intesa con i Comuni, con gli enti pubblici ed eventualmente con le associazioni private.

In materia di assistenza scolastica e di diritto allo studio le deleghe sono conferite da quasi tutte le Regioni — con la eccezione della Campania e della Calabria, che delegano i distretti scolastici — a Comuni e Province, riservando generalmente ai comuni i servizi relativi alla scuola dell'obbligo e alle Province quelli relativi all'istruzione secondaria superiore. Si ricordano i provvedimenti del Veneto (l.r. 1 settembre 1972, n. 11 e l.r. 28 giugno 1974, n. 38), del Piemonte (l.r. 2 settembre 1974, n. 27), della Liguria (l.r. 2 settembre 1974, n. 31), della Lombardia (l.r. 9 settembre 1974, n. 59), della Basilicata (l.r. 16 dicembre 1974, n. 33), delle Marche (l.r. 23 gennaio 1975, n. 4), dell'Umbria (l.r. 10 gennaio 1973, n. 5; l.r. 22 ottobre 1973, n. 36; l.r. 13 dicembre 1973, n. 45), della Campania (l.r. 13 gennaio 1973, n. 2), della Calabria (l.r. 3 giugno 1973, n. 29).