

Studi e Ricerche

Due modi di regolazione politica dello sviluppo locale I casi del Veneto e dell'Emilia-Romagna

di Patrizia Messina ()*

Sommario

1. Introduzione. – **2. Politiche industriali e servizi reali alle imprese.** – **3. Il caso Emilia-Romagna.** – **4. Il caso Veneto.** – **5. I Patti territoriali nelle due Regioni.** – **6. Modi di regolazione e interpretazioni della programmazione negoziata.** – **7. Due forme di governance, due tipi di federalismo.**

1. Introduzione

Il modello di sviluppo della Terza Italia è stato considerato dalla letteratura sul tema come un contesto economicamente omogeneo, nonostante la netta differenza della cultura politica locale che contraddistingue due zone al suo interno: l'area bianca del Nord-Est e l'area rossa del Centro. La ricerca comparata tra le due zone ⁽¹⁾ ha privilegiato infatti la similarità del modello di sviluppo economico, basato sulla presenza di piccole imprese e la funzionalità dell'esistenza di subculture politiche territoriali (espressione, pur nel diverso orientamento politico, della medesima frattura cento-periferia) e di "grandi partiti" nel sostenere

(*) Questo saggio propone alcuni dei risultati di una più ampia ricerca esposta in P. MESSINA, *Regolazione politica e sviluppo locale. Veneto ed Emilia-Romagna a confronto*, Torino, UTET Libreria, 2001.

(1) A. BAGNASCO *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977; A. BAGNASCO, C. TRIGILIA, *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso di Bassano*, Venezia, Arsenale, 1984; *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso della Valdelsa*, Milano, Angeli, 1985, C. TRIGILIA, *Grandi partiti, piccole imprese*, Bologna, Il Mulino, 1986.

lo sviluppo della piccola impresa e dei distretti industriali.

Tuttavia, approfondendo la comparazione dei due contesti, l'uno "bianco" e l'altro "rosso", si può rilevare come le istituzioni locali, strutturate sulla base del diverso sistema di valori, abbiano giocato, e giochino tuttora, un ruolo fondamentale in questo senso, fino a delineare due modelli locali di sviluppo sostanzialmente diversi che, posti di fronte alle stesse sfide provenienti dalla globalizzazione del mercato, presentano oggi problemi di sostenibilità profondamente diversi.

Dalla comparazione per contesti tra le due Regioni più emblematiche, come il Veneto e l'Emilia-Romagna, si cercherà di mettere in luce come tali Regioni si configurino, di fatto, come due modi di regolazione distinti, che si contrappongono almeno su quattro dimensioni diverse: *a)* lo stile del governo locale (non interventista in Veneto, interventista in Emilia-Romagna); *b)* il carattere delle politiche pubbliche locali (prevalentemente distributive nel primo caso, regolative e redistributive nel secondo); *c)* la struttura delle reti tra imprese che caratterizzano i sistemi produttivi locali (reti informali, corte e chiuse in Veneto, preordinate dall'intervento pubblico, lunghe e tendenzialmente aperte in Emilia-Romagna); *d)* la costruzione sociale del territorio, con il Veneto contraddistinto dalla profonda frattura tra città e campagne, maggiormente integrate invece nell'altro caso.

A sostegno di questa tesi, in questo articolo viene presentata un'analisi comparata di due diverse politiche regionali per lo sviluppo locale, le politiche industriali di servizi reali alle imprese e i Patti territoriali, implementate nei due contesti regionali tra gli anni ottanta e gli anni novanta, con l'obiettivo di mettere in luce come la diversa cultura di governo locale abbia contribuito a forgiare due modelli locali di sviluppo profondamente diversi, caratterizzati da diversi modi di regolazione in cui l'attore politico e le istituzioni di governo locale giocano un ruolo significativamente diverso. Questa differenza è ancor più rilevabile a partire dagli anni novanta nel momento in cui il potenziamento del governo locale, soprattutto regionale, grazie alle leggi di riforma Bassanini e all'affermarsi della metodologia della programmazione negoziata, fa emergere, nei vari contesti regionali

italiani, forme di *governance* locale notevolmente diversificate, “a geometria variabile”, che possono essere meglio comprese solo se si attribuisce un peso specifico alle variabili politiche e culturali che contribuiscono a definire i modelli locali di sviluppo.

Questo cambiamento di prospettiva modifica sostanzialmente l'immagine dell'Italia della PMI, mettendo in evidenza alcune differenze significative di cui sono espressione le diverse culture di governo locale che hanno caratterizzato i due contesti sub-culturali: cattolico-antistatalista nel Nord-Est, del socialismo municipale del Centro. Due culture politiche che assegnano all'attore politico locale un ruolo marginale o strategico nell'azione di regolazione e che possono essere analizzate a partire da una fondamentale differenza di stile amministrativo: non interventista nel Veneto e interventista in Emilia-Romagna.

Queste stesse differenze della cultura politica locale possono aiutarci a spiegare, inoltre, altre interessanti differenze riscontrabili tutt'oggi nel modo di intendere le forme e i modi della regolazione politica locale, a partire dagli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale, per giungere infine ai diversi modi di intendere e concepire la riforma istituzionale in senso federalista.

2. Politiche industriali e servizi reali alle imprese

Grazie agli studi sui sistemi di piccola impresa, è andata affermandosi la convinzione che gli insediamenti di piccole imprese, a livello locale, debbano essere consolidati e rafforzati attraverso politiche industriali specifiche, ridefinite su basi territoriali e orientate a sostenere le PMI locali soprattutto nel mercato internazionale, il cui coordinamento spetta alle Regioni.

Stare su un mercato che si va facendo sempre più internazionale, per una piccola impresa comporta, infatti, un continuo processo di innovazione di tipo organizzativo che deve essere supportato da informazioni pertinenti, aggiornate e tempestive. D'altra parte, le PMI hanno una difficoltà strutturale nel reperire,

da sole, adeguate conoscenze specializzate sui mercati internazionali: proprio per le loro dimensioni ridotte, esse hanno, infatti, volumi di produzione troppo bassi per coprire i costi relativi all'accesso alle informazioni, tanto più che il mercato delle informazioni è spesso gestito dalle grandi imprese che detengono le conoscenze strategiche e che pongono vincoli all'offerta per evitare di perdere il proprio vantaggio competitivo.

Nei sistemi locali di PMI l'allocazione di informazioni e di conoscenze legate all'innovazione non può essere più lasciata, quindi, alla regolazione delle sole forze di mercato poiché si tratta di un vero e proprio "bene pubblico" che, come tale, ha bisogno, per essere prodotto e diffuso tra gli attori economici, di un intervento regolativo esterno. Nello stesso tempo, se la conoscenza diventa sempre più un fattore centrale nella creazione di valore economico, allora una politica industriale efficace non può prescindere dal sostegno dell'attività di ricerca e di formazione delle risorse umane, così da elevare le competenze disponibili a livello locale. Ma per svolgere questa funzione è necessario l'intervento di un attore che goda del consenso e della fiducia della comunità imprenditoriale locale. Per il sistema locale diventa fondamentale, a questo punto, individuare un adeguato *assetto istituzionale* in grado di generare efficacemente tale bene pubblico.

Se guardiamo alla struttura dei distretti industriali italiani, questo "sostituto funzionale" si ritiene che non possa che essere rappresentato dall'azione "pubblica", intesa come strategia di offerta di beni collettivi anche attraverso l'associazione di operatori privati, cioè attraverso un'azione di *governance*. Ma, questo è il punto, nei due contesti culturali "antistatalista" e "municipalista" ciò che è profondamente diverso è proprio il concetto di "pubblico": mentre nel contesto emiliano il ruolo di regolatore pubblico è affidato agli attori politici e ai governi locali, che sono in grado di accordarsi con le associazioni di categoria per definire un progetto comune, nel contesto veneto, al contrario, lo stesso ruolo è affidato invece alle associazioni di categoria, mentre l'attore politico risulta essere marginale.

Ci troviamo di fronte, quindi, a due modi di regolazione pro-

fondamente diversi del medesimo problema. Questo spiega perché il ruolo che la Regione è in grado di giocare nei due contesti, in termini di regolazione politica, non può che essere del tutto diverso, tanto più se rapportato al modello istituzionale proposto dal “federalismo amministrativo” che affida alla Regione il compito di regolatore politico dello sviluppo locale, attraverso gli strumenti di programmazione negoziata. L’obiettivo di questi strumenti di *governance* è quello di creare le condizioni per alleggerire la regolamentazione amministrativa a vantaggio della regolazione politica orientando gli attori politici e sociali verso il perseguimento di obiettivi comuni in grado di costruire accordi che coinvolgano tutti i soggetti che partecipano al processo produttivo.

Ma è proprio su questo punto che si possono riscontrare le differenze più significative nei due modelli di regolazione politica dello sviluppo locale in Veneto ed Emilia-Romagna. Se infatti nel caso emiliano-romagnolo la Regione e l’intervento pubblico in generale hanno giocato un ruolo importante per il modo di regolazione emiliano nel quale “convivono uno Stato forte e un’economia forte” ⁽²⁾, nel caso veneto, al contrario, il ruolo della Regione e l’intervento pubblico risultano del tutto marginali per il modo di regolazione veneto e la definizione del modello locale di sviluppo, tanto da poter parlare di una convivenza tra “uno Stato debole e un’economia forte”, sorretta da una efficiente rete comunitaria.

In altre parole, mentre la Regione Emilia-Romagna si è trovata nelle condizioni di poter assumere un ruolo autorevole che le ha permesso di attuare una serie di politiche industriali mirate al sostegno delle PMI locali, soprattutto nell’ambito dei servizi reali alle imprese, la Regione Veneto, al contrario, ha dovuto scontare una collocazione periferica nel modo di regolazione locale poiché la funzione di regolazione dello sviluppo locale è stata e viene svolta ancora, prevalentemente, da una combinazione variabile di associazioni di categoria, Camere di commer-

(2) Cfr. N. BELLINI, *Il socialismo in una Regione sola. Il PCI e il governo dell’industria in Emilia-Romagna*, Bologna, Il Mulino, 1989, 5, p. 724.

cio, associazioni specifiche e reti informali tra imprese che caratterizzano i sistemi produttivi locali, con tutti i problemi che ne derivano sul piano della legittimazione del soggetto politico regionale.

Un ruolo fondamentalmente diverso hanno avuto in questo senso i due enti di ricerca regionali, l'IRSEV⁽³⁾ e l'ERVET⁽⁴⁾, costituiti alla fine degli anni settanta con l'obiettivo di fornire gli studi e le ricerche sul territorio necessari per un'azione di programmazione dello sviluppo locale. Mentre l'IRSEV, dopo alterne vicende legate ai conflitti interni alla DC, venne soppresso nel 1993 e l'attività di programmazione regionale del Veneto fu ridotta ad un adempimento puramente simbolico⁽⁵⁾, l'ERVET è stato invece ulteriormente potenziato nel 1982, rendendo possibile la partecipazione delle principali organizzazioni degli interessi industriali ed è stato il soggetto tramite cui la Regione Emilia-Romagna ha potuto realizzare, fin dalla fine degli anni settanta, le politiche industriali per le PMI in un'epoca in cui tali materie non erano ancora di competenza regionale.

È con l'ERVET che, a partire dal PRS 1982-85, la Regione Emilia-Romagna potrà avviare le politiche dei Centri di servizi reali alle imprese. Per servizi *reali*, o servizi alla produzione (contrapposti all'erogazione di fondi di incentivo alla produzione), si intende una vasta gamma di servizi, volti ad incidere direttamente sulle variabili strategiche di aggiustamento strutturale delle imprese, che va dalle tecnologie dell'informazione, alla ricerca e sviluppo, dalla formazione professionale al controllo della qualità, ma anche all'offerta di infrastrutture come i trasporti, le poste, le telecomunicazioni. I "servizi reali" sono allora

(3) L'IRSEV (Istituto Regionale di Studi e Ricerche Economico Sociali del Veneto) è stato istituito con l.r. del 9 settembre 1977 n. 57 come regionalizzazione di un Consorzio delle sette Province venete, nato nei primi anni settanta, che faceva riferimento all'Università Ca' Foscari di Venezia. L'IRSEV venne soppresso con l.r. 28 dicembre 1992, n. 28, entrata in vigore nel 1993.

(4) L'ERVET (Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio) è stato istituito invece come S. p. A. con apposita legge regionale (l.r. 44/1973) e opera tuttora in attuazione delle scelte compiute in sede di programmazione regionale per le politiche orientate allo sviluppo locale.

(5) FONDAZIONE CORAZZIN, IRES VENETO, *La Regione Veneto, le politiche regionali e la ricerca economico sociale*, in *Oltre il ponte*, 1996, 1, pp. 128-150.

identificabili come quelle attività di servizio il cui utilizzo comporta modifiche strutturali e non transitorie nell'organizzazione della produzione di un'impresa. In altre parole l'adozione di tali servizi da parte di un'impresa agevola un cambiamento strutturale quale la ristrutturazione del processo, la differenziazione dei prodotti o un mutamento nell'estensione del mercato" (6).

3. Il caso Emilia-Romagna

Nel caso emiliano-romagnolo il ruolo giocato dalla Regione risulta essere particolarmente importante per le politiche industriali che hanno caratterizzato lo sviluppo locale del "modello emiliano", grazie alla scelta del metodo della programmazione sostenuto dallo strumento del bilancio regionale poliennale (art. 4, 6 e 7 dello Statuto regionale) e ad una graduale trasformazione della cultura di governo locale: da forme dirigistiche di intervento a forme di programmazione negoziata che tendono a coinvolgere nel processo decisionale le parti sociali (7).

Un tale cambiamento di strategia e di metodo della programmazione si può già riscontrare con il PRS poliennale 1982-85 che pone le basi per l'intervento regionale nel campo dei servizi reali alle imprese, attraverso appositi Centri, e mostra al tempo stesso di possedere una lucida consapevolezza della congiuntura critica che attraversa il sistema produttivo regionale passando da una fase di sviluppo quantitativo ad una di sviluppo qualitativo: "il nostro sistema produttivo rischia di perdere una competitività che non è possibile affidare ancora alla capacità di adattamento spontaneo della piccola e media impresa, alle vitalità locali, a forme di organizzazione improprie dell'impresa e del lavoro". Nel sostenere la necessità di "un salto tecnologico e

(6) Cfr. N. BELLINI, M. G. GIORDANI, F. PASQUINI (1991), *La politica industriale della Regione Emilia-Romagna: i centri di servizi alle imprese*, in R. LEONARDI, R. Y. NANETTI (a cura di), *Le Regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Milano, Angeli, p. 223.

(7) A riprova di questa trasformazione la l.r. 23/1982 pone le basi per un successivo cambiamento dell'art. 4 dello Statuto dell'ERVET rendendo possibile la partecipazione al suo interno delle principali organizzazioni degli interessi imprenditoriali regionali.

organizzativo” la Regione mostra di prediligere “una concezione attiva e non meramente reattiva della progettazione delle politiche pubbliche”, poiché si tratta di “anticipare le tendenze”, piuttosto che di ricorrere a un “tardivo intervento risanatore”.

Nascono così i Centri di servizi reali alle imprese, rivolti principalmente al trasferimento di nuove tecnologie o alla fornitura di servizi specialistici ad alto valore aggiunto. Tali Centri di servizi, pur sottoposti al controllo dell’ente regionale, risultano essere esterni all’amministrazione locale, sia per le modalità di gestione sia per il reclutamento del personale. Essi costituiscono, quindi, un altro esempio di integrazione-cooperazione tra pubblico e privato che caratterizza, in modo diverso, per i due contesti regionali, anche i servizi alla persona nello stesso periodo ⁽⁸⁾.

Comparando, in questo ambito, il caso veneto con quello emiliano si può sostenere che, mentre la Regione Emilia-Romagna ha considerato i servizi reali come uno strumento importante nella definizione di politiche di sviluppo del territorio, e ciò le ha permesso di intervenire sullo sviluppo locale attraverso programmi mirati e coordinati, la Regione Veneto ha perseguito, invece, quasi esclusivamente politiche di settore, attraverso l’erogazione di fondi (politiche di accesso al credito), in attuazione delle funzioni delegate alle Regioni dallo Stato e dall’UE, concordando, se possibile, gli interventi con le imprese locali, articolati attraverso le associazioni categoria, ma “navigando a vista”, senza cioè un progetto coerente e coordinato di sviluppo locale.

Come si è detto, l’Emilia-Romagna vanta un rilevante primato di iniziativa nell’esperienza dei Centri di servizi alla produzione “che ha portato a caratterizzare fortemente la politica industriale regionale nei suoi connotati di *reale* (...), *non erogatoria* (...), *territoriale* e *collaborativa* nei confronti dei diversi soggetti operanti nel sistema economico locale” ⁽⁹⁾. La gamma

(8) V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(9) R. LEONARDI, R. Y. NANETTI (a cura di), *Le Regioni e l’integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Milano, Angeli, 1991, p. 224.

dei soggetti che partecipano alla gestione attiva dei Centri di servizi reali è estremamente variegata poiché va dalle associazioni imprenditoriali alle Università, dalle amministrazioni locali alle Camere di commercio e le singole imprese. Particolarmente significativo è stato però, in questo ambito, il contributo dell'ERVET che ha assunto un ruolo propositivo e da protagonista nella istituzione di nuove strutture, alcune delle quali caratterizzate dalla trasversalità del servizio offerto ⁽¹⁰⁾.

L'offerta dei Centri servizi operanti in Emilia-Romagna ⁽¹¹⁾ comprende una vasta gamma di servizi reali e in particolare: attività informative-divulgative; attività di promozione dell'area; attività di formazione; attività di consulenza tecnico-organizzativa e commerciale; attività di ricerca applicata, collegamento a banche dati e progettazione; certificazione, controllo di qualità e affidabilità dei prodotti; modernizzazione di funzioni tradizionali mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie elettroniche. La differenza dell'offerta dei Centri di servizio emiliani rispetto all'offerta di servizi alle imprese delle associazioni di categoria nel Veneto, come si vedrà più avanti, è palese: se in Veneto prevalgono servizi di adempimento, in Emilia prevalgono invece servizi per lo sviluppo che puntano sull'innovazione in senso strategico.

È particolarmente significativo che, nel caso emiliano-romagnolo, nell'ambito dei servizi reali alle imprese, coesistano due diversi tipi di centri servizi: quelli "distrettuali" (nati su iniziativa di associazioni di categoria, *etc.*) accanto a quelli "regionali" nati su iniziativa di enti locali o di gruppi di lavoro dell'ERVET, che hanno riscosso un diverso grado di successo nell'intercettare la domanda in relazione alla loro vicinanza ai luoghi di insediamento delle PMI. In ogni caso, il coinvolgimento delle organizzazioni degli interessi imprenditoriali regio-

(10) F. COSSENTINO, *Una risposta regionale: il caso dell'Emilia-Romagna*, in F. COSSENTINO, F. PYKE, W. SENGENDERGER (a cura di), *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 143-85.

(11) Gli indirizzi e la gamma di servizi offerti dai Centri operanti nella Regione si possono reperire nel sito web: www.ervet.it

nali è stato cruciale sia per il successo dell'iniziativa sia per l'efficacia dei servizi forniti complessivamente dai Centri. Nei primi anni Ottanta, dopo appena quattro anni, quando si vara il PRS 1986-88, sono già operanti ben sei Centri per i servizi reali e, cosa ancora più importante, il consenso riscontrato per il disegno di intervento misto pubblico-privato, tanto tra gli imprenditori della regione, quanto tra gli economisti sembra essere completo ⁽¹²⁾.

In questo clima di maggiore consapevolezza teorica e di maggior consenso, il PRS 1986-88 si occupa di "qualificazione dell'apparato produttivo" concentrandosi sul concetto fondamentale di "ambiente industriale" inteso come "l'insieme di risorse, di opportunità, di vincoli sui quali può agire l'operatore pubblico". Questa "attenzione al contesto" entro cui operano le imprese motiva un intervento mirato alla creazione di "un ambiente per lo sviluppo" attraverso la creazione di servizi reali di cui, si ritiene, la Regione debba farsi carico, tanto più in un contesto come quello emiliano-romagnolo dove lo sviluppo del terziario è ancora in ritardo alle esigenze di un sistema produttivo postindustriale. Sulla base di questi elementi il "Programma innovazione" punta ad "una estensione e ulteriore qualificazione dell'attività dei Centri".

Nel 1988, allo scadere del PRS, la Regione Emilia-Romagna disporrà di dieci Centri di servizi reali funzionanti sul territorio e, cosa più significativa, il settore terziario dei servizi ai sistemi produttivi locali si è notevolmente accresciuto se è vero, come si può ricavare dai dati Inps ⁽¹³⁾, che i lavoratori dipendenti occupati nel settore dei servizi al sistema produttivo sono cresciuti, tra il 1982 e il 1987, di ben il 35%.

La politica dei Centri di servizi alle imprese in Emilia-

(12) G. BECATTINI, *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 173-185; S. BRUSCO (a cura di) *Piccole imprese e distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino 1989.

(13) Non si vuole sostenere che tra gli investimenti sui Centri servizi e l'aumento dell'occupazione del terziario ci sia una relazione diretta di causalità, ma che certamente l'avvio dei Centri servizi ha contribuito ad accelerare il processo di terziarizzazione. Cfr. Osservatorio del Mercato del lavoro dell'Emilia-Romagna, *Rapporto annuale*, 1989, Milano, Angeli.

Romagna viene considerata, senz'altro, una delle esperienze più singolari ed importanti di politica industriale in Italia per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, come è stato messo in luce a questo proposito: "il carattere dell'intervento ha rappresentato uno stacco positivo dalla prassi di erogazioni finanziarie sulle quali si è fondato il "modello spartitorio" che ha invece connotato il rapporto tra stato ed industria nell'Italia del dopoguerra" ⁽¹⁴⁾.

In secondo luogo, è stata sottolineata l'importanza de "l'elemento della concertazione tra pubblico e privato che assume rilevanza, specialmente in una Regione dal colore politico dell'Emilia-Romagna" ⁽¹⁵⁾. È importante tener conto, infatti, che le esperienze maturate nei Centri (soprattutto quelli di maggior successo, come per esempio il CITER di Carpi) non sono tanto il frutto di una astratta strategia di pianificazione della Regione, ma piuttosto sono il risultato dell'interazione collaborativa tra i vari attori che partecipano allo sviluppo locale, e soprattutto distrettuale, emiliano: insomma, sono più il risultato di un processo di *governance* locale, di programmazione negoziata ⁽¹⁶⁾, che di una regolazione pubblica di tipo gerarchico *top-down*. Inoltre, se gli attori coinvolti fanno parte di quella *industrial atmosphere* che caratterizza i distretti marshalliani e che non può essere facilmente riproducibile in contesti diversi, allora si può ritenere che l'esperienza dei Centri di servizi del "modello emiliano", proprio per questo insieme di ragioni, sia difficilmente esportabile al di fuori dei suoi confini relazionali e culturali con una semplice azione di *policy*.

La comparazione con il caso Veneto costituisce, in questo

(14) N. BELLINI, M. G. GIORDANI, F. PASQUINI, *La politica industriale della Regione Emilia-Romagna: i centri di servizi alle imprese*, in R. LEONARDI, R. Y. NANETTI (a cura di), *Le Regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia-Romagna*, Milano, Angeli, 1991, pp. 221-38.

(15) L. PARRI, *Due Regioni per la piccola impresa. Le politiche per l'innovazione tecnologica in Emilia-Romagna e Rhone-Alpes*, Milano, Angeli, 1993, p. 79.

(16) Va ricordato, a questo proposito, l'importante contributo che i Centri servizi emiliani stanno dando, partecipando all'attività di programmazione negoziata, al progetto Nord/Sud avviato dalla Regione Emilia-Romagna orientato alla costruzione di reti lunghe tra imprese emiliane e delle Regioni del Sud.

senso, un esempio eloquente di questa difficoltà ⁽¹⁷⁾.

È però estremamente difficile dare una valutazione precisa delle *performance* dei Centri servizi emiliani. Come è stato messo in luce “può risultare fuorviante voler sintetizzare in indici semplificati il grado di successo dei centri” ⁽¹⁸⁾. Utilizzare, per esempio, parametri aziendalistici, come l'autofinanziamento, finisce di fatto per “confliggere con la natura ‘pubblica’ dell'intervento, destinato a sobbarcarsi costi e rischi che le attività private non sono in grado di sostenere”. Esistono inoltre difficoltà oggettive dovute alla elevata eterogeneità delle esperienze che risultano essere difficilmente comparabili per i tempi di attivazione, la diseguale velocità del loro consolidamento e radicamento, i diversi livelli di diffusione nel territorio, di consenso e di abilità manageriali.

Ciò che però è possibile affermare è che la concentrazione dell'offerta dei servizi avviene lungo le grandi direttrici di agglomerazione urbana, come la Via Emilia, ed è tanto più accentuata quanto più è accentuato il sistema metropolitano e quanto maggiore è il ruolo attrattivo della località centrale: negli otto Comuni capoluogo di provincia è presente il 68,4% delle unità locali della regione, mentre il Comune di Bologna, da solo, concentra il 31,3% dell'intera offerta regionale ⁽¹⁹⁾. Questi dati vanno collegati alla specificità del modello di sviluppo urbano regionale, caratterizzato dalla continuità fra città e campagna la quale tende a gravitare sui centri urbani principali lungo la Via Emilia e soprattutto su Bologna. Tali dati, tuttavia, sono anche indicati-

(17) Non è un caso, inoltre, che mentre per l'Emilia-Romagna sia prevalsa un'analisi dell'offerta di servizi (sovrabbondanti) da parte dei Centri di servizio regionali, nel Veneto è prevalsa invece un'analisi della (scarsa) domanda degli stessi servizi da parte delle imprese alle associazioni di categoria. Una asimmetria che è significativamente correlata sia al diverso modo di implementare la *policy* sul territorio e, quindi, al diverso tipo di dati disponibili sia, soprattutto, ai diversi committenti delle ricerche condotte in questo ambito: la Regione e i Centri servizio in Emilia-Romagna, le Associazioni di categoria in Veneto.

(18) Cfr. N. BELLINI, M. G. GIORDANI, F. PASQUINI, *La politica industriale della Regione Emilia-Romagna: i centri di servizi alle imprese*, op. cit., p. 236.

(19) M. BIAGIOLI, M. GAROIA, L. LUGLI, S. TUGNOLI, *Il settore dei servizi alle imprese in Emilia-Romagna. Occupazione, organizzazione, risorse umane e strategie di sviluppo*, IRES/Cgil/14, Milano, Angeli, 1993, p. 28.

vi di un'offerta di servizi (pubblici) gestiti a partire prevalentemente dai centri urbani, non sempre vicini alle PMI.

Il successo dei Centri di servizi reali alle imprese emiliani negli anni ottanta ha dato vita alla legge 317/1991 con la quale lo Stato italiano ha trovato il modo di attribuire nuove competenze alle Regioni in materia di politica industriale per i sistemi locali di PMI di tipo distrettuale ⁽²⁰⁾, incentivando l'attivazione di Centri di servizi reali alle imprese (art. 36). Di particolare interesse risulta essere l'applicazione di questa normativa nelle due Regioni.

La Regione Emilia-Romagna ha espresso ufficialmente la sua posizione in proposito nel recente documento di programmazione, il Piano Triennale per le Attività produttive 1999-2001, che propone una chiave di lettura ritenuta più adatta a rappresentare la varietà dei sistemi produttivi locali della regione, mettendo in discussione la definizione stessa del concetto di "distretto industriale" costruito attraverso gli indicatori statistici stabiliti dal decreto attuativo della l. 317/91, art. 36, proponendo l'individuazione di una pluralità di tipologie di sistemi locali: *cluster* settoriali, sistemi articolati a filiera ⁽²¹⁾, distretti industriali *etc.* e la necessità di differenziare, in relazione a ciò, strumenti di *policy* più adeguati alla varietà dei modelli locali di sviluppo. L'idea che bisogna radicalmente ripensare alle politiche per le PMI in un'ottica che superi un concetto ristretto e standardizzato di distretto industriale è però, al tempo stesso, anche una forma di autocritica nei confronti delle stesse scelte di politica industriale a favore delle PMI operate dalla Regione Emilia-Romagna negli

(20) Il Decreto del Ministero dell'Industria (G.U. n. 118 del 22 maggio 1993) in attuazione dell'art. 36 della l. 317/91 definisce i distretti industriali a partire da 5 indicatori statistici (di industrializzazione, di densità imprenditoriale manifatturiera, di specializzazione produttiva, di occupazione nell'attività manifatturiera, di occupazione nelle PMI manifatturiere specializzate) che appiattiscono la densità del concetto di distretto su quella di sistema produttivo locale. L'applicazione di tale decreto ha suscitato un dibattito molto acceso. Per una ricostruzione del dibattito e l'applicazione della legge nelle due Regioni mi permetto di rimandare a MESSINA P., *op. cit.*, 2001, capitolo VII.

(21) Vengono individuate 6 grandi filiere regionali che spiegano il 90% dell'export: 1) agro-industriale; 2) motoristica; 3) sistema moda; 4) costruzioni (piastrella, chimica, meccanica, ecc); 5) legno; 6) industria della salute (cliniche specializzate, biomedica, protesi ortopediche, diagnostica).

anni precedenti. L'obiezione principale riguarda proprio i Centri di servizi reali alle imprese che, col senno di poi, avrebbero puntato troppo sugli aspetti tecnici di assistenza e consulenza, e troppo poco sulle componenti manageriali. La crisi del distretto di Carpi ⁽²²⁾, che alla fine degli anni novanta fa registrare il -40% di occupazione, è presa come esempio dell'insufficienza di questa *policy*: la mancanza di un'impresa *leader* ⁽²³⁾ sembra giocare infatti a sfavore della competitività del distretto, il netto declino delle esportazioni indica infatti che l'esistenza di tanti capifila non è sufficiente a garantire le potenzialità del distretto su un mercato che si va facendo sempre più globale.

La valutazione critica di quanto è stato fatto negli anni passati è, d'altra parte, la condizione necessaria per una programmazione che, se da un lato intende puntare in alto, anticipando le tendenze del mercato piuttosto che seguirle in seconda battuta, dall'altra è in grado di imparare dai suoi errori e di cambiare anche radicalmente l'impostazione di fondo se i mutamenti intervenuti nel frattempo lo richiedono. La critica esplicita alla legge 317/91, art. 36, contenuta nel documento di programmazione di politica industriale regionale, fa capire perché la Regione Emilia-Romagna si sia sostanzialmente rifiutata di applicare le disposizioni di legge che assegnavano alle Regioni competenze di politica industriale nei primi anni novanta entro le aree definite "distretti industriali", individuate nel proprio territorio sulla base di indici statistici ricavati dalla definizione Istat dei sistemi locali del lavoro. La rigidità di questa definizione, che peraltro non permetteva di includere entro questa tipologia un distretto storico come quello ceramico di Sassuolo, è stata rifiutata dalla Regione che ha premuto perché tale articolo venisse modificato in senso più flessibile ed estensivo. Ciò è avvenuto con il decreto Bersani n. 114/1998 (*ex-Presidente della Regione Emilia-*

(22) CENSIS, *Dai distretti industriali una ripresa possibile*. IX Forum Nazionale delle economie locali, Montebelluna, 18 febbraio 2000.

(23) In realtà la questione è piuttosto controversa poiché il formarsi di un'impresa *leader* costituisce, di per sé, un cambiamento degli equilibri del distretto che non va sempre necessariamente a beneficio del distretto stesso, poiché tale impresa tende ad orientarsi, preferibilmente, verso il mercato esterno.

Romagna, poi Ministro per l'Industria) le cui indicazioni sono confluite nella l. 140/1999 di modifica dell'art. 36 della l. 317/91. Oggi in Emilia-Romagna la competenza di individuare la presenza di sistemi produttivi locali è stata devoluta alle Province (l. 3/99), in applicazione delle leggi Bassanini.

Le differenze con il caso veneto che segue sono particolarmente eloquenti.

4. *Il caso Veneto*

Nell'area veneta i servizi alle piccole imprese che offrono assistenza, soprattutto per l'innovazione tecnologica e lo sbocco nel mercato internazionale, vengono forniti da una pluralità di soggetti che vedono in prima fila le Associazioni provinciali degli Industriali, le Camere di Commercio provinciali e il Centro Estero del Veneto (a cui partecipano, oltre alle sette Camere di Commercio del Veneto, le Associazioni imprenditoriali, Istituti di credito e la Regione Veneto, in collegamento con la rete di Eurosportelli). A queste si sono affiancate, negli anni novanta, alcune società a capitale misto, come la Simest s.p.a. (istituita dalla legge 100/90), la Finest s.p.a. e l'Informest (istituite con la legge 19/91 sulle "aree di confine") che coprono l'intera area del Nord Est.

Tra i servizi reali alle imprese presenti sul territorio regionale risultano però relativamente più richiesti, soprattutto dalle PMI, quelli forniti prevalentemente da Associazioni di categoria, consulenti privati (commercialisti) e Camere di commercio e riguardano essenzialmente servizi di adempimento come per esempio: adempimenti amministrativi e fiscali; adeguamento a normative; gestione e direzione di impresa; certificazione di qualità; approvvigionamento di materie prime. Meno richiesti sono invece i servizi orientati allo sviluppo vero e proprio, in senso strategico e innovativo, come quelli relativi a: informazione e aggiornamento; formazione; innovazione, ricerca e sviluppo. Come è emerso anche dalle interviste effettuate, la domanda di servizi reali da parte delle PMI venete è però, nel suo com-

plesso, decisamente scarsa. Se è comprensibile, da un lato, lo scarso utilizzo dei servizi offerti dagli enti a livello nazionale ⁽²⁴⁾, poiché la logica che sottende all'attività degli imprenditori locali è molto lontana da quella che governa gli enti pubblici nazionali, dall'altro è pur vero che l'erogazione di un servizio che offre un "bene pubblico" così fondamentale per la sopravvivenza e lo sviluppo delle PMI nel nuovo contesto globale, visti gli alti costi che comporta, non può essere lasciato alla spontaneità del mercato senza che questo comporti gravi ripercussioni sul piano sociale oltre che economico. Tuttavia il mercato ha certamente tempi più rapidi rispetto all'attore politico pubblico, specialmente se quest'ultimo si muove con una logica di regolamentazione amministrativa, e il fattore tempo, per il modo di regolazione operato dalla rete comunitaria, diventa un elemento strategico decisivo. Questa dinamica può aiutare a spiegare perché il dato emergente non sia tanto quello di una mancanza di offerta di servizi, quanto quello di una carenza di domanda. Inoltre, quando anche vi è una domanda di servizi, questa non è mai rivolta alle istituzioni di governo locale, neanche indirettamente.

L'ostacolo maggiore che impedisce alle PMI venete di usufruire dei servizi reali alle imprese sembra essere essenzialmente di tipo culturale. Da una parte, tra i fattori propulsivi che danno luogo alla spiccata propensione imprenditoriale nel Veneto ci sono l'etica del lavoro come autorealizzazione, la propensione al lavoro autonomo, la gestione familiare dell'impresa che mantiene basso il costo del lavoro, la collaborazione tra datori di lavoro e dipendenti che sentono l'impresa come "patrimonio comune".

Dall'altra, non meno significativi sono i fattori culturali che rischiano però di nuocere alle piccole imprese nel mutato scenario dell'economia globale: l'individualismo esasperato, la gestione familiare chiusa, l'incapacità di cooperare orizzontalmente, la scarsa cultura della delega che rende difficile lo svi-

(24) Tra i principali enti pubblici che svolgono questo compito vi sono: la S. a. c. e. , una società di assicurazione dei crediti all'esportazione istituita con la l. 22/1977 ("legge Ossola"); l'ICE (Istituto Nazionale per il Commercio Estero) controllato dal Ministero per il Commercio Estero.

luppo di una cultura manageriale e, non ultimo, uno spiccato autocompiacimento localistico che si nutre del mito dell'imprenditore del Nord Est "che si è fatto da sé", senza l'aiuto delle istituzioni politiche locali o statali.

I piccoli e medi imprenditori locali, infatti, privi per la maggior parte di una cultura commerciale adeguata, diffidano spesso del soggetto terzo che li affianca. Pertanto preferiscono arrangiarsi e trovare da soli nuove occasioni di investimento.

Proprio la combinazione di questi due miti, il *self made man* e l'idea di "pubblico (statale) = inefficienza", richiama la componente antistatalista della subcultura bianca, centrata sul privato economico, distinguendola dalla componente cattolica, centrata sul valore della solidarietà e della cooperazione (privato sociale). Proprio tale componente se, da un lato, costituisce oggi la principale caratteristica del modo di regolazione del Veneto, affidato a reti comunitarie fatte di più circuiti, non sempre comunicanti tra loro, dall'altra costituisce anche il principale limite per la competitività del territorio verso l'esterno: manca infatti la "capacità di fare sistema", di costruire integrazione attraverso una interazione cooperativa tra imprese e istituzioni politiche, regionali, ma anche statali ed europee. Nell'ambito della regolazione dello sviluppo locale prevale, infatti, esclusivamente il modello istituzionale e culturale di tipo aggregativo ⁽²⁵⁾.

Dato questo scenario, non può meravigliare il fatto che l'offerta di servizi reali alle imprese in Veneto faccia capo essenzialmente alle associazioni di categoria, ai consulenti privati (commercialisti) e alle Camere di Commercio (molto meno). Manca invece, quasi del tutto, il soggetto pubblico che compare solo come aiuto di tipo finanziario ⁽²⁶⁾, soprattutto per l'innovazione tecnologica, con politiche rivolte essenzialmente a singole imprese. Ma anche in questi casi l'interesse per i finan-

(25) Sui modelli istituzionali aggregativo e integrativo cfr. J. G. MARCH, J. P. OLSEN, 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press; trad. it., *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, Il Mulino, 1992; *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995; trad. it. *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(26) L'aiuto finanziario non fa parte, però, dei servizi "reali" alle imprese che riguardano, come si è detto, essenzialmente servizi di consulenza di altro genere.

ziamenti pubblici è molto basso perché le procedure sono troppo complicate e i finanziamenti lenti ad arrivare, sia quelli statali sia quelli regionali.

L'antistatalismo e la scarsa disponibilità a rispettare le normative, soprattutto fiscali, può contribuire a spiegare, inoltre, la riluttanza dei piccoli imprenditori a usufruire dei servizi di consulenza di aggiornamento. A questo proposito non va dimenticato che proprio dalla campagna industrializzata veneta sono emerse quelle forme di protesta fiscale (Life) e di contrapposizione aperta allo Stato centrale, giudicato vessatorio, a volte confluite nella Lega Nord e Liga Veneta, a volte degenerare in atti dimostrativi e simbolici come l'occupazione del campanile di S. Marco nel 1997 da parte di un drappello proveniente dalla "campagna".

Dalle interviste effettuate, il giudizio sui servizi pubblici alle imprese è molto critico ma, soprattutto, emerge una propensione davvero scarsa ad utilizzare tali servizi. I servizi alle imprese, più in generale, non sono percepiti come una necessità strategica, anzi, per la cultura del (piccolo) imprenditore veneto è estremamente difficile accettare interventi o aiuti esterni, anche per il timore di un controllo politico. D'altra parte l'esigenza di avere servizi informativi individualizzati ed efficaci si scontra spesso con la standardizzazione dell'offerta tipica dei servizi pubblici. Accade così che sono gli stessi imprenditori più intraprendenti a diventare il vero punto di riferimento per gli altri che tendono ad imitarne le scelte (reti informali), mentre per il servizio pubblico rischia di innescarsi una sorta di circolo vizioso per cui la scarsa domanda di servizi induce scarse motivazioni all'innovazione delle strutture di servizio che, a loro volta, continuano a produrre servizi percepiti a scarso valore aggiunto.

Ciò che colpisce dei risultati delle ricerche condotte su questo tema non è, insomma, tanto la mancanza di interventi regionali di sostegno alle imprese ma il giudizio che ne danno gli imprenditori: l'opinione, cioè, che i servizi alle imprese siano "irrilevanti" e che le imprese "di successo" si sono sviluppate da sole, senza alcun tipo di supporto pubblico (cioè statale).

La difficoltà dell'operatore pubblico di intervenire in un

contesto locale così caratterizzato è evidente. Lo stile di governo locale non interventista sembra perciò il più congruente con il modo di regolazione che domina nella campagna industrializzata del Veneto. Tuttavia gli effetti prodotti, nel lungo periodo, da una sostanziale assenza di regolazione pubblica dello sviluppo locale, che vada oltre l'orizzonte limitato del campanile comunale, si ripercuotono oggi negativamente sulla competitività di tutto il territorio regionale. La necessità di programmare lo sviluppo locale passando da politiche di incentivo alle singole tipologie di impresa a una strategia di valorizzazione logistica del territorio regionale sta diventando imprescindibile ⁽²⁷⁾.

La risposta, significativamente, sembra arrivare ancora una volta, più dalle associazioni di categoria, che tendono, da una parte, a consorziarsi sia per l'attività di ricerca e informazione sul territorio, sia per l'erogazione di servizi alle imprese e, dall'altra, a trasformarsi in *lobby* in grado di partecipare alla regolazione politica dello sviluppo locale, o a partecipare direttamente alla gestione del potere politico esprimendo candidature più o meno autorevoli ⁽²⁸⁾. Lenta e poco visibile è invece la risposta dell'Ente Regione che sembra mancare di una visione strategica dello sviluppo locale ma, soprattutto, di quelle risorse di legittimità necessarie per costituire un centro regolatore, al punto che oggi sembra difficile poter parlare, in questo caso, di non interventismo come "strategia" del governo locale bianco. Esso risulta essere piuttosto un "effetto" del modo di regolazione, cosicché sembra più probabile che "le politiche" (non interventiste) abbiano prodotto "la politica" del governo locale, e non viceversa, come riscontrato nel caso dell'Emilia-Romagna.

Analizzando la situazione dall'esterno, ciò che si può senz'altro rilevare è una comunicazione sostanzialmente distorta che continua a caratterizzare il rapporto tra pubblico e privato, tra politica ed economia, tra enti locali e imprese. Quello della

(27) G. CORÒ, E. RULLANI (a cura di), *Percorsi locali di industrializzazione. Competenze e autoorganizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*, Milano, Angeli, 1998.

(28) Nelle elezioni regionali per la VII legislatura diversi candidati provengono dal mondo delle associazioni di categoria: per fare solo qualche esempio, lo stesso Galan, rieletto Presidente della Regione, proviene dal mondo degli imprenditori.

comunicazione costituisce, infatti, uno dei maggiori problemi per lo sviluppo del modello istituzionale aggregativo (costituito da una “sommatoria di parti” tenute insieme da convenienze reciproche) che caratterizza il Nord-Est, un problema che rischia di degenerare in forme patologiche di stili comunicativi autoreferenziali che non possono giocare a favore della sostenibilità di questo modello locale di sviluppo in un mercato globale.

La Regione si trova così a dover svolgere la funzione di programmazione e coordinamento dello sviluppo locale in un contesto che se, da un lato, parte da un forte pregiudizio negativo nei confronti di tutto ciò che è percepito come vincolo pubblico, dall'altro, non esprime domande politiche dirette in questo senso. D'altra parte il mondo delle PMI, intriso di una cultura anti-statalista e autarchica, preferisce rivolgersi alle associazioni di categoria che lo rappresentano piuttosto che all'interlocutore politico, ma, al tempo stesso, è chiamata ad attrezzarsi a superare la dimensione localistica del proprio orizzonte culturale e imprenditoriale se vuole raccogliere la sfida che arriva dai processi di globalizzazione del mercato. A questo punto sembrerebbero esserci le condizioni perché la domanda e l'offerta possano finalmente incontrarsi. Accade invece che se, da un lato, il mondo delle PMI continua a diffidare dell'interlocutore politico, a meno che non sia un rappresentante proveniente dal mondo dell'imprenditoria o dell'associazionismo di categoria (continuando a riprodurre così il modello aggregativo della politica come scambio, centrata più sulle persone che sulle regole), dall'altra la Regione continua a regolare attraverso lo strumento della regolamentazione amministrativa (*top-down*) che finisce col produrre altri vincoli normativi che accrescono la distanza tra vertice e base. Il linguaggio più idoneo alla comunicazione politica in questo caso non è, infatti, quello della regolamentazione amministrativa, ma quello della regolazione politica attraverso la negoziazione e la *governance*.

Le politiche di programmazione negoziata, favorite dalle *policy* europee per lo sviluppo locale, potrebbero costituire una via di uscita dal grave problema di governabilità riscontrabile nel Veneto di oggi: le indicazioni europee contenute nel Documento

Unico di Programmazione sono, infatti, al momento, le uniche linee di programmazione che costituiscono oggi la matrice di origine delle azioni di *policy* per lo sviluppo locale della Regione Veneto.

Un esempio particolarmente eloquente di questa logica di non-intervento in materia di politica industriale è dato dalla lentezza con cui sono state applicate le direttive statali relative all'approvazione, nel novembre 1999, da parte del Consiglio regionale ⁽²⁹⁾ del documento che definisce i distretti industriali in base all'art. 36 della l. 317/1991: più di otto anni dopo, quando ormai la l. 140/1999 ne aveva modificato gli elementi fondamentali. Oltre all'evidente ritardo in una Regione notoriamente caratterizzata dallo sviluppo delle PMI e dei distretti industriali, il documento colpisce però soprattutto per il suo contenuto. Esso definisce su base territoriale 19 aree di "specializzazione produttiva" presenti nel territorio regionale, che comprendono sia le aree caratterizzate come distretti industriali veri e propri, secondo la letteratura sul tema, sia altre forme di sistemi produttivi locali, come per esempio l'area del Delta del Po-Chioggia o l'area della Bassa Padovana o l'area Lagunare costiera, che certamente poco hanno a che fare con i distretti industriali manifatturieri. L'applicazione amministrativa delle disposizioni statali è stata compiuta, quindi, senza tenere conto della varietà dei modelli locali di sviluppo, etichettati tutti come "distretti industriali": una varietà che richiederebbe invece strumenti di politica industriale opportunamente differenziati, come sottolineato dalla Regione Emilia-Romagna è, recentemente, dallo stesso Becattini ⁽³⁰⁾.

La definizione delle aree distrettuali approvate dalla Regione Veneto risulta essere quindi molto discutibile, non solo perché si discosta notevolmente dalla definizione che ne danno le ricerche specifiche sui distretti industriali del Veneto, ma soprattutto perché include nelle stesse zone quasi tutte le aree Obiettivo 2 e 5, cioè in ritardo di sviluppo, su cui sono stati avviati Patti territo-

(29) Deliberazione del 22.11.1999, n. 79.

(30) G. BECATTINI, *I dilemmi della distrettomania*, *Il Corriere di Firenze*, 17 febbraio 2000.

riali, che difficilmente possono essere definiti “distretti industriali”, cioè modelli locali di sviluppo esemplari.

L'interpretazione della legge in senso estensivo risulta essere, però, funzionale alla logica di non-regolazione politica dello sviluppo locale perseguita nel Veneto. Tale interpretazione riesce ad evitare infatti un intervento diretto e programmato sulle reti comunitarie distrettuali che, non solo non richiedono l'intervento pubblico, ma che, proprio perché si tratta di reti informali, potrebbero ricevere da un tale intervento un danno più che un vantaggio. Il rischio è infatti che l'intervento pubblico sulle reti informali ⁽³¹⁾ dei distretti industriali, incentivate ad istituzionalizzarsi, possa generare un “effetto perverso” modificando le risorse preziose di “capitale sociale” che costituiscono la vera ricchezza del distretto, compromettendone così il suo equilibrio produttivo. Con questo non si vuole sostenere che il legislatore veneto fosse consapevole degli effetti perversi dell'intervento pubblico sulle reti informali ma, piuttosto, che il sistema di regolazione del Veneto, caratterizzato dal prevalere della regolazione della rete comunitaria, tipicamente informale, tende a ridurre al minimo gli interventi pubblici diretti sul sistema produttivo locale, soprattutto distrettuale.

Una prova di ciò è che la definizione dei “distretti industriali” in esecuzione della legge n. 317/91 in Veneto non ha prodotto l'attivazione di alcun Contratto di programma previsto dall'art. 36 della stessa legge attraverso l'attività di programmazione negoziata, e tanto meno Centri di servizi reali alle imprese. Più che la predisposizione di uno strumento per le politiche territoriali rivolte ai sistemi locali distrettuali, l'applicazione di tale legge nel Veneto ha prodotto, in realtà, un altro strumento di *politica distributiva*, attivabile su tutto il territorio regionale e da usare di volta in volta per rispondere alle domande che possono provenire dai vari sistemi locali, anche quelli più deboli ⁽³²⁾.

(31) D. A. SCHÖN, *L'intervento pubblico sulle reti sociali informali*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1989, 1, pp. 3-47.

(32) Le differenze tra le due Regioni nella diversa capacità di lettura della realtà locale che ne orienta la politica industriale alla fine della VI legislatura risulta essere ancora più netta se si tiene conto che la Regione Veneto, contrariamente a quanto ha fatto

5. I Patti territoriali nelle due Regioni

Anche il laboratorio dei Patti territoriali può costituire una cartina al tornasole per mettere in luce altre differenze significative nella cultura di governo locale delle due Regioni che si ripercuotono sui rispettivi modi di regolazione dello sviluppo locale. Rimandando alla letteratura sul tema per ciò che riguarda gli aspetti metodologici di questo strumento di programmazione negoziata, ciò su cui ho concentrato l'attenzione è stato l'imminente passaggio della gestione dei Patti dal Ministero del Tesoro alle Regioni ⁽³³⁾ che permette di rilevare problemi di ordine diverso nelle due Regioni considerate.

Sintetizzando i risultati della ricerca, al di là del numero e della qualità dei Patti territoriali realizzati nelle due Regioni ⁽³⁴⁾, ciò che si sta rilevando è, piuttosto, una netta differenza nel modo di percepire e interpretare lo strumento dei Patti territoriali da parte delle due Regioni che sono chiamate a sovrintendere e coordinare l'attività di concertazione legata ai Patti: una differenza che può essere spiegata, peraltro, solo in relazione alle diverse culture di governo locale e alle diverse prassi amministrative storicamente consolidate nei due territori regionali e che tende ora significativamente a riemergere con il dibattito sul federalismo.

In Veneto colpisce il dinamismo con cui si sono mossi gli attori locali e il tentativo della Regione Veneto di entrare in relazione con queste modalità di programmazione negoziata, un

l'Emilia-Romagna con la l.r. 3/99, non ha definito nei tempi previsti dalla legge nazionale (entro la VI legislatura) una legge regionale di riordino, rendendo così necessario l'intervento sostitutivo dello Stato. La legge di riordino della Regione Veneto è stata varata, infatti, solo nel 2001 (l.r. 6 aprile 2001, n. 9 modificata con la l.r. 13 aprile 2001, n. 11).

(33) Cfr. Delibera del Cipe del 17 marzo 2000, n. 31.

(34) Dai dati sui Patti territoriali in Veneto e in Emilia-Romagna, al 2001, risulta che: nel Veneto sono stati finanziati tre Patti (Rovigo, Bassa Veronese e Colognese, Venezia Orientale). In Emilia-Romagna sono stati avviati solo due Patti, molto diversi tra loro, il Patto territoriale per Ferrara e il Patto territoriale per l'occupazione dell'Appennino Centrale, ma, a differenza del Veneto, numerosi sono i Patti nelle Regioni meridionali a cui partecipano imprese emiliano-romagnole, grazie al progetto Nord-Sud. Cfr. MESSINA P., *op. cit.* 2001, capitolo VII.

tentativo che suscita comunque molte perplessità tra i soggetti partecipanti ai Patti. Dopo l'avvio dei primi Patti territoriali, infatti, la Regione Veneto alla fine della VI legislatura, ha varato la Legge Regionale 6 aprile 1999, n. 13 che "disciplina il ruolo della Regione nei patti territoriali e il loro raccordo con la programmazione regionale", istituendo così, al tempo stesso, uno dei pochi strumenti, specificamente regionale, di programmazione negoziata per lo sviluppo locale operativo nella Regione Veneto, regolato con legge regionale.

La l.r. 13/99 prevede la possibilità per la Regione di partecipare all'attivazione dei Patti attraverso forme di cofinanziamento: per il triennio 1999-2001 la legge stanziava 6 miliardi, per iniziative come, per esempio, l'attuazione di sportelli unici nel territorio del Patto, mentre con l'art. 8 la stessa legge istituisce l'Osservatorio regionale sui Patti territoriali con "il compito di verificare l'andamento e l'efficacia degli interventi" sul territorio regionale che però, fino a questo momento, non risulta essere stato attivato.

Dalle interviste effettuate tra i soggetti partecipanti ai Patti emerge, tuttavia, che la Regione viene da questi percepita più come una figura di controllo che come un attore significativo per la definizione del progetto: alla Regione devono essere presentati i Protocolli di intesa e un rappresentante regionale deve presenziare alla sottoscrizione del Protocollo definitivo, nonché sottoscrivere il Protocollo stesso "qualora i contenuti siano coerenti con i piani e i programmi regionali" (art. 5, comma 2), tuttavia il suo ruolo nella concertazione è risultato essere del tutto inesistente. Tutti i promotori dei Patti hanno lamentato, inoltre, la mancanza di interazione con i responsabili dell'Ufficio per la Programmazione, in genere mediato dalla società di consulenza.

La difficoltà di capire, anche per gli operatori locali, quale sia esattamente il ruolo della Regione nella gestione dei Patti dipende probabilmente dal fatto che se, da un lato, la Regione si è dotata di una legge regionale che le consente di partecipare ai Patti, e in alcuni casi ha partecipato anche finanziariamente, dall'altra gli stessi Uffici regionali preposti alla programmazione non partecipano alle attività di programmazione negoziata, sia

perché non sono chiamati a farlo dagli attori locali sia perché non sembrano interessati a farlo.

Questa sostanziale ambiguità del ruolo della Regione Veneto nella gestione dei Patti territoriali, nella prospettiva di un passaggio di consegne dal Ministero del Tesoro alla Regione nella gestione dei Patti in corso di attuazione, non lascia ben sperare e non è vista comunque di buon occhio dai promotori dei Patti. La Regione Veneto, invece, ha mostrato di essere positivamente interessata a questo passaggio di consegne, a patto che, di conseguenza, possano aumentare anche le risorse finanziarie di cui disporre.

Ancora una volta, una legge regionale mostra di essere più uno strumento di *policy* distributiva piuttosto che uno strumento di programmazione per lo sviluppo locale coerente con un disegno più ampio di programmazione regionale che non ha mai caratterizzato lo stile amministrativo della Regione Veneto e delle aree “bianche” caratterizzate da una prassi amministrativa non-interventista.

Ben diversa è invece la situazione riscontrata nella Regione Emilia-Romagna, che si distingue per la sua spiccata cultura di governo locale interventista e per un'amministrazione pubblica efficiente. In questo contesto, infatti, dalle interviste effettuate si riscontra, in primo luogo, una posizione della Regione del tutto diversa dalla precedente. Come sottolinea efficacemente in un'intervista ⁽³⁵⁾ uno dei responsabili regionali alla programmazione: “Pur muovendosi in una dimensione orizzontale e sollecitando la concertazione, i Patti territoriali prevedono in realtà un sistema verticale a capo del quale c'è il Ministero del Tesoro che decide, quando decide, con i suoi tempi”. Questo modello di programmazione negoziata viene giudicato perciò, in sostanza, piuttosto ambiguo perché se, da un lato, alimenta aspettative di regolazione dal basso dei processi di sviluppo locale, dall'altra, rimandando al Ministero per gli aspetti fondamentali di realizzazione del progetto, non fornisce alcuna certezza né sui tempi né

(35) Intervista rilasciata il 21 giugno 2000 dal dott. E. COCCHI, responsabile dell'ufficio Programmi d'Area e Politiche per la Montagna, lo stesso ufficio che viene informato dagli Enti locali sui Patti territoriali.

sulle risorse finanziarie effettivamente disponibili e quindi finisce con l'essere uno strumento "poco affidabile" a cui la Regione non è interessata a partecipare.

Questo atteggiamento di distacco mostrato dalla Regione Emilia-Romagna viene interpretato spesso dai promotori del Patto come "una sorta di gelosia competitiva in quanto con questo strumento si persegue una programmazione sociale ed economica dal basso, scavalcando in linea di principio coloro che istituzionalmente sono investiti da compiti di pianificazione e sviluppo territoriale" ⁽³⁶⁾, anche se, come ha dichiarato il dirigente regionale intervistato, gli enti locali hanno sempre cercato di coinvolgere la Regione e non ci sono stati problemi di contrapposizione. Tuttavia, la differenza rispetto all'atteggiamento della Regione riscontrato in Veneto solleva degli interrogativi che richiedono l'articolazione di una risposta più adeguata.

Una possibile spiegazione, coerente con le ipotesi di questa ricerca, è quella che ho potuto cogliere dalla stessa intervista a un dirigente regionale per la programmazione dell'Emilia-Romagna: ciò che viene criticato, infatti, non è tanto l'iniziativa che nasce dal basso, quanto piuttosto l'ambiguità dello strumento che se, apparentemente, si presenta come una forma di programmazione negoziata *bottom-up*, dall'altra, rimandando al potere discrezionale del Ministero o della Commissione Europea, nasconde in realtà delle insidie che minano dalle fondamenta la credibilità non solo del progetto, ma anche dell'istituzione che lo propone: "Rendere il progetto efficace e credibile sul piano operativo è una condizione necessaria per la credibilità delle istituzioni che lo propongono". Per queste ragioni la Regione Emilia-Romagna ha deciso di restare estranea alla dinamica dei Patti territoriali, preferendo orientare le sue risorse su un altro strumento di programmazione negoziata, specificamente regionale, come i Programmi speciali d'area.

Per le stesse ragioni, la decisione del Ministero del Tesoro di delegare alle Regioni la gestione dei Patti in corso di attuazione

(36) P. RICCONI, *Il patto territoriale dell'Appennino Centrale: concertazione, consenso e innovazione. Un'analisi di processo*, in *Il Nuovo Governo Locale*, 1999, 3, p. 106.

trova l'Emilia-Romagna decisamente contraria, poiché, come sostiene l'intervistato, "i Patti sono nati per far fuori le Regioni in un contesto, come quello del Sud, in cui le Regioni funzionano diversamente da qui. Nelle Regioni in cui non vi è una programmazione per lo sviluppo locale lo strumento dei Patti riempie un vuoto, ma nelle Regioni come l'Emilia-Romagna in cui la programmazione funziona e la programmazione negoziata è una realtà consolidata, lo strumento dei Patti territoriali non può essere accettato come uno strumento davvero efficace". Pertanto la decisione del Ministero del Tesoro di "scaricare tutti i costi esterni di gestione alle Regioni, senza poter intervenire nel merito del progetto", viene considerata del tutto inaccettabile.

Per comprendere più a fondo la specificità della regolazione dello sviluppo locale propria della Regione Emilia-Romagna, più che l'istituto dei Patti territoriali per le aree in ritardo di sviluppo, che lascia più spazio alle parti sociali ed economiche rispetto agli Enti locali e alla Regione, è necessario considerare perciò un altro tipo di strumento, quello dei Programmi speciali d'area⁽³⁷⁾ (PSA), istituiti con la l.r. n. 30 del 19 agosto 1996 con un duplice obiettivo: da un lato, di accrescere l'integrazione fra gli Enti locali, il coordinamento delle iniziative e l'impegno integrato delle risorse finanziarie, dall'altra, avviando, al tempo stesso, programmi di intervento orientati allo sviluppo locale di aree con particolari situazioni problematiche di natura economica, sociale, culturale e ambientale, attraverso la partecipazione della Regione come soggetto coordinatore della concertazione tra gli attori localmente coinvolti.

(37) Nel giugno 2000 i PSA dell'Emilia-Romagna, per i quali sono state sottoscritte intese e mobilitate risorse complessive per circa 1.800 miliardi di Lire, sono in tutto otto. Cfr. F. TERZINI, *Concertazione e programmazione negoziata. Le linee di sviluppo della legislazione regionale e la disciplina dei programmi speciali d'area*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4, 1999, pp. 495-532.

6. *Modi di regolazione e interpretazioni della programmazione negoziata*

La differenza di modelli cognitivi con cui viene percepito e affrontato il problema dei Patti territoriali e la questione del passaggio di consegna dal Ministero del Tesoro alle Regioni nei due contesti regionali è fin troppo evidente, ma anche particolarmente interessante: la Regione Veneto, mancando di una reale programmazione regionale, vede nella possibilità di coordinare i Patti una risorsa che può essere opportunamente spesa nell'ambito di politiche distributive sul territorio, piuttosto che i disagi legati alla mancanza di controllo sui progetti già in atto; la Regione Emilia-Romagna, al contrario, partendo da una forte cultura della programmazione dello sviluppo locale, vede nella manovra del Ministero, piuttosto che vantaggi per un dubbio aumento di risorse, solo un aumento dei costi di gestione, per di più incongruenti sia con la logica di programmazione regionale, sia con lo strumento stesso della programmazione negoziata a cui la Regione partecipa normalmente come protagonista. Ancora una volta, quindi, le differenze dei modi di regolazione si ripercuotono anche sulle modalità di percezione dei problemi e di elaborazione di strategie adeguate ad affrontarli.

D'altra parte, dalla comparazione sui Patti territoriali emerge anche come la programmazione negoziata valorizzata dall'Emilia-Romagna non sia tanto di tipo *bottom-up* ma, piuttosto, essenzialmente regolata dalla Regione che, attraverso un'azione di *networking* con gli attori locali, soprattutto con i Comuni e le Province, mantiene di fatto la *leadership* dei progetti a cui partecipa, con una logica di azione che sembra richiamare quella del "centralismo democratico". Al contrario la Regione Veneto non solo non occupa una posizione di *leadership* nella programmazione negoziata locale ma, piuttosto che proporsi come soggetto promotore nella costruzione di reti di relazioni, di fatto si adatta alle iniziative attivate sul territorio dagli attori locali che tendono ad autoregolarsi. Nei due contesti, quindi, emergono modi diversi di attuare la programmazione negoziata e, quindi, modi diversi di costruzione delle reti di *governance* nelle quali l'attore

politico regionale occupa, di fatto, ruoli del tutto divergenti: marginale nel Veneto, centrale in Emilia-Romagna.

Dalle interviste effettuate ai dirigenti della programmazione delle due Regioni colpisce, infatti, il diverso accento dato a due diversi aspetti della programmazione negoziata: per la Regione Veneto è intesa come mezzo per contrattare con lo Stato centrale una maggiore autonomia attraverso le “Intese istituzionali di programma” Stato-Regioni che delegano le competenze ma, come la Regione Veneto chiede, anche maggiori risorse finanziarie di cui disporre. Per la Regione Emilia-Romagna è una metodologia consolidata di concertazione per raggiungere con gli Enti locali e le Associazioni di categoria un accordo su un progetto di governo del territorio che sia al tempo stesso unitario e partecipativo.

In altre parole, la programmazione negoziata in Veneto è interpretata come un metodo di mediazione del conflitto centro/periferia, in Emilia-Romagna come un metodo di concertazione per la costruzione di reti locali di *governance*. Questa differenza va sottolineata con forza poiché costituisce un elemento importante per comprendere il diverso impatto che le riforme Bassanini e il federalismo amministrativo e fiscale sta avendo nei due contesti regionali.

7. Due forme di governance, due tipi di federalismo

L'obiezione che arriva dai promotori dei Patti territoriali, fautori di una tipologia di concertazione che lascia più spazio alle parti sociali ed economiche rispetto agli Enti locali, e soprattutto alla Regione, è che i PSA siano, di fatto, un'iniziativa volta alla creazione di infrastrutture piuttosto che rivolta alle imprese. Come ha dichiarato in un'intervista la coordinatrice del Patto per Ferrara ⁽³⁸⁾: “lo sviluppo locale, oggi, non si può attivare più agendo solo sulle infrastrutture o sulle aree attrezzate,

(38) Intervista rilasciata da ELISABETTA SCAVO della S. I. PRO. s.p.a. di Ferrara il 4 luglio 2000.

come si pensava alla fine degli anni Settanta, perché si è visto che queste non sono la cosa decisiva. Adesso la vera sfida è quella di attivare risorse per attrarre nuove imprese, e questo non si può fare senza coinvolgere le parti sociali ed economiche nello sviluppo locale, senza creare, insomma, nuove reti informali e a questo obiettivo i Patti territoriali sono maggiormente in grado di rispondere”. Questo aiuterebbe a spiegare perché in Veneto, dove le reti informali sono quelle prevalenti, i Patti territoriali hanno avuto un seguito maggiore che non in Emilia-Romagna dove prevalgono reti di tipo preordinato. In altre parole, PSA e Patti territoriali sono due forme diverse di concertazione che possono essere complementari, come il caso di Ferrara chiaramente dimostra. Il Patto territoriale però, a differenza del PSA, sarebbe maggiormente in grado di costruire reti informali di tipo comunitario, mentre il PSA è giudicato, piuttosto, uno strumento in grado di costruire reti di *governance* locale preordinate dove la Regione detiene un ruolo di *leadership*.

D'altra parte la filosofia che ha ispirato i PSA è fondamentalmente quella di costruire un sistema integrato regionale mettendo in rete i vari sistemi locali a partire dai Comuni e dalle Province secondo l'idea guida presentata nel PTR. L'idea dominante nei PSA dell'Emilia-Romagna è, infatti, come traspare dai documenti regionali sul tema ⁽³⁹⁾, la stessa filosofia che permea il PTR che concepisce la Regione come Sistema Metropolitano Policentrico in cui “l'alleanza tra le città e la Regione” viene vista come una condizione necessaria per promuovere una trasformazione in senso federale dell'azione politica partendo da una concezione di “federalismo municipale”, inteso cioè come costruzione di una rete a partire dalle città, e da una filosofia che vede la politica come “perseguimento del bene comune”, strettamente correlata a una logica di azione tipica del modello istituzionale integrativo.

Al contrario, nel caso Veneto le *policy* attuate dalla Regione nell'ambito dello sviluppo locale sono (quando ci sono) piuttosto

(39) Cfr. REGIONE EMILIA-ROMAGNA, Assessorato Programmi d'Area Qualità edilizia, Atti del seminario regionale su *Pianificazione dello sviluppo e programmazione negoziata. Attuazione dei Programmi Speciali d'Area*, Bologna, 15 dicembre 1997.

sto di tipo distributivo e rispondono pertanto alla logica di “politica come scambio”, tipica del modello istituzionale aggregativo, difficilmente compatibile con la stessa concezione di federalismo portata avanti dall’Emilia-Romagna: l’idea di federalismo del Veneto è infatti correlata, piuttosto, ad una concezione di federalismo centrata sull’individuo ⁽⁴⁰⁾ che ha le sue matrici nel pensiero cattolico (ma prima ancora nel pensiero vichiano da Romagnosi a Trentin) che pone cioè nell’individuo e nei piccoli centri della comunità locale, contrapposta alla città, il suo riferimento fondamentale.

Ci troviamo perciò di fronte a due diverse forme di reti di *governance*: in Emilia-Romagna prevale una rete di tipo istituzionale, a partire dagli Enti Locali, che vede la Regione come un nodo fondamentale di un sistema metropolitano policentrico; in Veneto, al contrario, prevale una rete di tipo informale e comunitario, centrata sui piccoli centri e sulle associazioni, che lascia ai margini gli enti locali istituzionali. Ciò che però viene messo in luce da questa differenza è anche una diversa concezione di federalismo che ha radici culturali ben più profonde di quelle rilevabili dal dibattito recente sul tema e che torna ad emergere oggi proprio con il potenziamento dei governi locali.

Si può sostenere infatti, a questo proposito, che se la linea del “federalismo amministrativo” proposta dalle Leggi Bassanini è coerente con il modo di regolazione tipicamente rosso e “municipalista” dell’Emilia-Romagna non lo è invece con il modo di regolazione del Veneto tipicamente “antistatalista”. Mentre infatti la dimensione “amministrativa” del federalismo è in continuità con quella che Gangemi ha chiamato la Linea Lombarda del federalismo ⁽⁴¹⁾ che da Cattaneo a Ghisleri a Bissolati si diffuse nelle aree centrali dell’Emilia-Romagna e della Toscana sostenendo l’idea, prima repubblicana, poi socialista e comunista, che l’autonomia locale si fonda sugli Enti locali (socialismo municipale), essa non è certamente compatibile, invece,

(40) G. GANGEMI, *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici Bresciani*, Torino, Liviana, 1994.

(41) C. CATTANEO, A. GHISLERI, G. ZANARDELLI, in G. GANGEMI (a cura di), *La linea Lombarda del federalismo*, Roma, Ed. Gangemi, 1999.

con la Linea Veneta del federalismo ⁽⁴²⁾ di Zanardelli, Lampertico, Messedaglia e i cattolici, fino alla Lega Nord, che propone un modello di sviluppo delle autonomie locali facendo leva sull'artigianato, la piccola proprietà contadina e la piccola e media impresa.

Su questa scia si può sostenere che la riforma Bassanini, voluta dal governo dell'Ulivo, sia stata ispirata dal modello di regolazione dello sviluppo locale tipicamente emiliano-romagnolo ma, proprio per questo, essa è destinata a produrre impatti molto differenziati sul territorio nazionale, comunque non in grado di garantire le *performance* dell'Emilia-Romagna già messe in luce dalle ricerche di Putnam, Leonardi e Nanetti ⁽⁴³⁾. Si può prevedere, infatti, con una certa attendibilità, che il federalismo amministrativo "a geometria variabile" metterà in evidenza la diversa "capacità di governo" delle singole Regioni in relazione alla loro cultura di governo locale, alle prassi amministrative consolidate, ma anche al diverso ruolo che l'attore politico locale gioca nel modo di regolazione dello sviluppo locale. Per le stesse ragioni si può comprendere perché la coesistenza di due diverse concezioni di federalismo (antistatalista e municipalista) tendano ad entrare in rotta di collisione e ad acuire conflitti molto forti di cui abbiamo già avuto numerose avvisaglie.

Rimane, dunque, quella strada che consiste, semplicemente, nell'attuare la Costituzione, realizzando pienamente il federalismo/autonomismo solidale e cooperativo delineato dalla riforma del Titolo V". È la via maestra, l'unica costituzionalmente percorribile; ma è anche – paradossalmente – la via più contrastata. Ad ostacolare questa attuazione convergono, da direzioni apparentemente diverse, tutte le tendenze sopra accennate; e non a caso, l'avvio della "cabina di regia" si è presentato faticoso e condizionato dalla perdurante intrusione statale nelle competenze costituzionalmente riconosciute alle autonomie: eppure, la ve-

(42) F. LAMPERTICO, L. LUZZATTI, A. MESSEDAGLIA, E. MORPURGO, in G. GANGEMI (a cura di), *La linea veneta del federalismo*, Roma, Ed. Gangemi, 2000.

(43) R. D. PUTNAM, R. LEONARDI, R. Y. NANETTI, *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino, 1985.

rifica del rispetto, da parte dello Stato, dei nuovi assetti di queste competenze dovrebbe costituire – come hanno rilevato, particolarmente, le Regioni – un contenuto imprescindibile e persino un presupposto per l'azione della “cabina”.

In questo quadro, al fine di conseguire un'attuazione sostanziale della riforma costituzionale si presentano imprescindibili alcuni presupposti.

In primo luogo, è necessaria una condizione di buon funzionamento dei circuiti di coesione del sistema: perseguendo il massimo grado di sintonia tra le autonomie, ai vari livelli; dando una nuova tenuta agli strumenti di raccordo e di concertazione, a partire dalle Conferenze Stato-Regioni -autonomie; creando le condizioni sostanziali per un reale decollo della cabina di regia; pervenendo all'innesto della voce delle autonomie nei processi legislativi statali, secondo il modulo – previsto dall'art. 11 della legge cost. 3 del 2001 – della integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali.

Sotto altro profilo, occorre che si realizzino condizioni di rispetto dei nuovi assetti costituzionali delle competenze, evitando il protrarsi di comportamenti ed atti invasivi di attribuzioni riservati ad altri soggetti.

Così, in particolare, l'attività legislativa statale deve essere ricondotta negli ambiti ad essa riservati, e deve cessare ogni emanazione di regolamenti governativi (tuttora frequente, particolarmente per quanto si riferisce all'attuazione di normative comunitarie) in materie ora demandate alle Regioni.

In positivo, è necessario procedere, in tempi rapidi e in modi condivisi, alla approvazione delle leggi statali cui la legge costituzionale espressamente rinvia, a partire dagli adempimenti che costituiscono i gangli essenziali e imprescindibili per l'attuazione del nuovo disegno costituzionale, nel senso che la loro assenza impedisce alla radice la realizzazione dei cambiamenti previsti dalla Costituzione. Si tratta di atti legislativi quali:

- la legge sulle procedure per la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 3);

- la legge sui trasferimenti di funzioni amministrative ora esercitate da amministrazioni statali (118);
- la legge sulle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materie quali la sicurezza e l'immigrazione (art. 118, comma 3);
- la legge di attuazione dell'autonomia finanziaria, definendo, in particolare, i principi di coordinamento della finanza pubblica e istituendo il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale (art. 119);
- la legge sulle procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi riservati al governo (art. 120, comma 2);
- la modifica ai regolamenti parlamentari per la già accennata integrazione della Commissione parlamentare questioni regionali (art. 11 legge cost. 3/01). Analogamente indispensabile e urgente è, del resto, l'approvazione di alcune leggi la cui assenza – pur non impedendo formalmente l'esercizio delle nuove competenze – priva questo esercizio del necessario quadro di garanzie o di principi innovativi e realmente adeguati alla nuova situazione costituzionale.

Mi riferisco, anzitutto, a temi quali la determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. *m*); ma il discorso può concernere in generale la definizione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente; per i quali l'operazione di deduzione dalla legislazione vigente – in assenza di una espressa attivazione da parte del legislatore statale – è certamente legittima e necessaria, ma inevitabilmente costituisce, da un lato, una fonte di incertezze e, dall'altro, un elemento di conservazione di criteri preesistenti, non sempre idonei a regolare le discipline normative nel nuovo contesto. Del resto, occorre procedere alla realizzazione di condizioni sostanziali di effettività della nuova disciplina: a partire dal nuovo principio di adeguatezza che – accanto a quelli di sussidiarietà e differenziazione – costituisce l'ineliminabile premessa per dare concreta credibilità all'affermazione che apre l'art. 118, secondo cui, in via di massima, “le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni”. La riforma costituzionale non fa esplicito riferimento a comunità

montane, unioni di comuni o altre forme associative; ma è evidente che è precisamente sul loro sviluppo e rafforzamento che dovrà basarsi ogni ipotesi di complessiva redistribuzione delle funzioni amministrative che assuma, come primo riferimento, il governo comunale.

In definitiva, la riforma costituzionale ha delineato nuovi equilibri tra unitarietà dei diritti (sottolineata da livelli essenziali delle prestazioni, che si radicano nei principi della parte I della Costituzione), autonomia (rafforzata dallo spostamento del baricentro legislativo in capo alle Regioni, e di quello amministrativo in capo agli enti locali), coordinamento (nella finanza, nell'esercizio delle funzioni, nella partecipazione delle Regioni e delle autonomie ai processi legislativi statali, e di comuni e province a quelli regionali). Si tratta di equilibri tutt'altro che scontati: e il federalismo solidale e cooperativo si presenta ancora, tra opposizioni latenti e contestazioni manifeste, un obiettivo da conquistare piuttosto che un risultato acquisito. Ma è in questo senso che muove con nettezza di intenti, a mio avviso, il disegno costituzionale; ed è in questo senso che occorre ora operare.