

PAOLO FERRARIO

**ISTITUTO PER LA SCIENZA
DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA
ARCHIVIO NUOVA SERIE 2**

LE RELAZIONI CENTRO-PERIFERIA



ISTITUTO PER LA SCIENZA
DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

ARCHIVIO

NUOVA SERIE

2

LE RELAZIONI CENTRO-PERIFERIA

VOLUME PRIMO



MILANO - PER I TIPI DELL'EDITORE GIUFFRÈ - 1984

| | |
|---------------------------------|-------|
| <i>Introduzione</i> | IX |
| <i>Riconoscimenti</i> | LXIII |
| <i>Abbreviazioni</i> | LXIX |

Parte Prima. LE RELAZIONI CENTRO-PERIFERIA IN ITALIA

| | |
|--|-----|
| <i>Presentazioni della ricerca</i> | 3 |
| I. Contesto | 5 |
| II. Soggetti e poteri | 19 |
| III. Risorse finanziarie | 47 |
| IV. Funzioni | 57 |
| I. CONTESTO | 89 |
| 1. L'economia e il territorio | 91 |
| 2. I partiti | 109 |
| 3. I sindacati | 137 |
| 4. L'organizzazione imprenditoriale | 169 |
| 5. La chiesa cattolica | 195 |
| 6. I mezzi di comunicazione di massa | 213 |
| 7. Le tecnologie dell'informazione | 237 |
| 8. La magistratura | 257 |
| II. SOGGETTI E POTERI | 301 |
| 9. I partiti come strutture di controllo: il processo di formazione delle giunte | 303 |
| 10. Le Associazioni nazionali degli enti locali | 415 |
| 11. Gli effetti della legge sulle circoscrizioni: l'attività dei Consigli di Zona a Milano | 505 |

| | | |
|--------------------------|---|------|
| 12. | Il controllo sugli enti locali dopo le Regioni: la Lombardia | 547 |
| 13. | I Tribunali amministrativi regionali e le autonomie locali | 613 |
| 14. | Il regime dell'emergenza: la legislazione sulle calamità naturali | 66 |
| 15. | La Provincia nella legislazione regionale: le deleghe in Lombardia, Emilia-Romagna, Basilicata | 707 |
| 16. | Il governo del personale: la contrattazione nell'impiego locale | 779 |
| 17. | Il governo del personale: la Commissione centrale per la finanza locale | 843 |
| 18. | La ristrutturazione organizzativa negli enti locali: l'esperienza dei Comuni medi | 899 |
| 19. | L'accesso all'informazione: gli enti locali nei sistemi informativi regionali | 1025 |
| III. RISORSE FINANZIARIE | | 1071 |
| 20. | La Cassa depositi e prestiti | 1073 |
| 21. | I trasferimenti regionali agli enti locali: la legislazione di Lombardia, Toscana, Campania, Basilicata | 1137 |
| 22. | I trasferimenti regionali agli enti locali; le opere idroigieniche in Emilia-Romagna | 1241 |
| 23. | La sottodotazione dei servizi nei piccoli Comuni: i costi e le risorse | 1319 |
| 24. | I vincoli alle preferenze locali: i piani di investimento nelle città lombarde, venete e emiliano-romagnole | 1365 |
| IV. FUNZIONI | | 1439 |
| 25. | L'ampliamento delle funzioni locali: i trasferimenti statali | 1441 |
| 26. | Ordinamenti generali e ordinamenti sezionali nella disciplina del commercio | 1503 |
| 27. | La sanità: l'attuazione della riforma nelle grandi città | 1553 |
| 28. | Il controllo degli inquinamenti: l'applicazione della legislazione nazionale in Veneto ed Emilia-Romagna | 1679 |
| 29. | L'energia: i Comuni di fronte alle centrali nucleari | 1775 |
| 30. | Il governo del territorio e la politica urbanistica: l'area metropolitana milanese | 1827 |
| 31. | I beni culturali: i ruoli istituzionali | 1879 |
| 32. | La politica culturale: i contributi regionali | 1909 |
| 33. | Lo sport: gli enti locali e il CONI | 2005 |
| V. RIFLESSIONI FINALI | | 2077 |
| | Il « politico » in periferia | 2079 |
| | <i>English summaries</i> | 2102 |

Parte Seconda. LE RELAZIONI CENTRO-PERIFERIA NEGLI
STATI INDUSTRIALI AVANZATI

| | |
|--|------|
| I. TEORIE E METODI | 2177 |
| 1. Introduzione | 2179 |
| 2. Gli approcci contemporanei di ricerca | 2187 |
| 3. L'analisi della dimensione intergovernativa | 2209 |
| 4. I rapporti intergovernativi e l'analisi delle politiche pubbliche | 2235 |
| 5. La distribuzione delle funzioni nello stato del benessere | 2247 |
| II. POLITICHE PUBBLICHE | |
| 6. Introduzione | 2279 |
| 7. La tutela dell'ambiente nell'Europa occidentale | 2289 |
| 8. L'attuazione delle politiche pubbliche in Norvegia | 2319 |
| 9. L'assistenza sociale in Gran Bretagna e Stati Uniti | 2341 |
| 10. L'assistenza sociale in Israele | 2361 |
| 11. L'edilizia popolare in Germania Occidentale | 2375 |
| 12. L'assistenza alle piccole imprese in Germania Occidentale | 2409 |
| 13. L'assistenza psichiatrica negli Stati Uniti | 2439 |
| III. ESPERIENZE DI RIFORMA | |
| 14. Introduzione | 2457 |
| 15. La rinascita del federalismo in Australia | 2467 |
| 16. La trasformazione del sistema prefettizio in Giappone | 2499 |
| 17. L'introduzione dei <i>block grants</i> in Gran Bretagna | 2523 |
| 18. L'introduzione dei <i>block grants</i> negli Stati Uniti | 2567 |
| 19. Le convenzioni fra Stato e dipartimento in Francia | 2595 |
| 20. Le trasformazioni dell'amministrazione locale in Danimarca | 2621 |

a 547
 . 613
 li 663
 - 707
 e 779
 . 843
 - 899
 1025
 1071
 1073
 1137
 1241
 1319
 1365
 1439
 1441
 1503
 1553
 1679
 1775
 1827
 1879
 1909
 2005
 2077
 2079
 2102

La ricerca sulle relazioni centro-periferia, dalla quale è costituito l'Archivio ISAP n. 2 (nuova serie), è stata progettata, con la direzione di Ettore Rotelli, direttore generale dell'Istituto, da Giorgio Berti e Bruno Dente, membri del Comitato scientifico. Il progetto è stato coordinato e redatto da Bruno Dente, proposto per il finanziamento al CNR il 30 novembre 1981, pubblicato in *ISAP-Notizie 1980-1982* (pp. 16-24). Alla sua definizione hanno partecipato, per le indagini di settore e finanziarie della Parte Prima, Marco Cammelli e rispettivamente Valerio Onida, pure membri del Comitato scientifico.

Nel suo svolgimento la ricerca è stata seguita: per la Parte Prima, relativa all'Italia, da G. Berti, M. Cammelli, B. Dente e V. Onida con la direzione di E. Rotelli (B. Dente ha curato le sezioni « Contesto » e « Soggetti e poteri », V. Onida la sezione « Risorse finanziarie », M. Cammelli la sezione « Funzioni »); per la Parte Seconda, relativa ai paesi industriali avanzati, da B. Dente, Yves Mény (Istituto Universitario Europeo, Firenze) e Lawrence J. Sharpe (Nuffield College, Oxford). Per entrambe le parti il coordinamento è stato di B. Dente.

L'attività di ricerca vera e propria è stata preceduta da due seminari rivolti ai ricercatori e aperti al pubblico.

Il primo, sul contesto italiano delle relazioni istituzionali centro-periferia, ha avuto luogo dal 14 al 18 giugno 1982 col seguente programma: « Le trasformazioni e le tendenze della magistratura » (Carlo Guarnieri); « Le trasformazioni nell'organizzazione dei sindacati operai » (Guido Romagnoli); « Le trasformazioni della struttura produttiva » (Bernardo Secchi); « Le trasformazioni nell'organizzazione delle associazioni imprenditoriali » (Piero Trupia); « Le trasformazioni nel mondo dell'informazione » (Franco Rositi); « Le trasformazioni nell'organizzazione della Chiesa » (Giuseppe Alberigo); « Le trasformazioni nelle politiche di bilancio » (Sergio Ristuccia); « Le trasformazioni nell'organizzazione dei partiti politici » (Gianfranco Pasquino). Le relazioni hanno costituito la sezione I (« Contesto ») della Parte Prima, conservando alcune la forma della esposizione originaria, trasformate le altre in saggio. Rispetto a tale programma nella pubblicazione è venuto a mancare un testo (S. Ristuccia); uno invece se ne è aggiunto (Guido Martinotti) — non potuto svolgere oralmente per impedimento —; un terzo è stato sostituito (quello di G. Pasquino, pubblicato in

Archivio 1, *La regionalizzazione*, Milano, 1983, con quello redatto da Angelo Panebianco). Agli autori, professori universitari (tranne uno, appartenente all'organizzazione esaminata: n. 4), era stato chiesto, pur in piena autonomia, di affrontare per il proprio ambito le seguenti questioni: le trasformazioni degli ultimi quindici-venti anni nella distribuzione del potere fra centro e periferia; i fattori di tali trasformazioni; le resistenze al cambiamento; il ruolo (ipotetico) delle trasformazioni istituzionali; i possibili effetti sul sistema istituzionale.

Il secondo seminario, di carattere internazionale, relativo alle relazioni centro-periferia nei paesi industriali avanzati, ormai noto come « Milano, ISAP, Seminar 1982 », ha avuto luogo dal 25 al 27 ottobre 1982. I lavori, diretti da B. Dente, Y. Mény, L.J. Sharpe, hanno riguardato i seguenti temi e sono stati trattati dai seguenti relatori: « Contemporary Approaches to Intergovernmental Relations in Industrial Societies » (Brian C. Smith, University of Bath - Great Britain); « Patterns of Central-Local Relationship in Air Quality Control Policy: Some Cross National Comparisons » (Peter Knoepfel University of Lausanne - Switzerland); « Assistance Structure to Help Small Firms Grow: Intergovernmental Public-Private Organizational Interfaces » (Benny Hjern, International Institute of Management, Berlin - F.R.G.); « The Effects of Administrative Linkages on Policy Implementation: the Case of Israel » (Fred Lazin, BenGurion University of the Negev - Israel); « Side Effects of Intergovernmental Program Fragmentation » (Eberhard von Einem, Institut für Stadtforschung, Berlin - F.R.G.); « Local Authorities and the Implementation of the Welfare State: the Case of Norway » (Franco Kjellberg, University of Oslo - Norway; Audun Offerdal, University of Bergen - Norway); « Reforms and Central-Local Relations - the Changing Role of Local Government in Denmark » (Carl-Johan Skovsgaard - University of Aarhus - Denmark); « Consequences of Restructuring Governmental Grants in the United States » (Estel W. Kelly, University Cornell - Ithaca NY - USA); « An Antipodean Perspective » (Ian Grosart, University of Sidney - Australia); « Local Government Policies in France: 1958/1982 » (Jean-Claude Thoeng, INSEAD Fontainebleau - France); « Reform of Local Government in Québec » (Maurice Couture, University of Montreal - Canada). Le relazioni, con le aggiunte e le modifiche, che il lettore può constatare, hanno costituito la Parte Seconda.

La segreteria della ricerca e dei seminari è stata tenuta da Giusi Taddei e, nella fase di pubblicazione, da Orsola Caputo (con la collaborazione, per i grafici, di Maria Grazia Della Torre).

L'attività redazionale, diretta da Giuliana Nobili Schiera, è stata svolta da Luigi Blanco e Anna Gianna Manca. I riassunti dei rapporti della Parte Prima, ai fini della traduzione in lingua inglese, sono stati redatti da L. Blanco. Le traduzioni in lingua inglese sono state di Pamela Adams per i rapporti n. 1, 3, 9, 10, 11, 14, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 e di Alberto e Augusto Cacopardo per i rapporti n. 2, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 15, 16, 17, 18. Le traduzioni in lingua italiana dei rapporti della Parte Seconda sono state di Alberto e Augusto Cacopardo.

Circa i singoli rapporti della Parte Prima vanno aggiunte le avvertenze seguenti.

Il rapporto n. 9 è stato redatto da Luigi Graziano per la introduzione, da Fiorenzo Girotti per la parte I, da Luigi Bonet per la parte II. Il rapporto viene riprodotto in parte, per autorizzazione dell'ISAP, sulla rivista dell'IPSA « International Political Science Review ».

Il rapporto n. 10 è stato reso possibile dai contributi del presidente dell'ANCI Riccardo Triglia, dell'UPI Gianvito Mastroleo, della CISPEL Armando Sarti, del segretario generale dell'UNCEM Giuseppe Piazzoni, dell'ANCI Giovanni Santo, dell'UPI Camillo Moser, nonché della addetta alla segreteria della presidenza della CISPEL Daniela Zucchi: l'ISAP li ringrazia.

Il rapporto n. 12, i cui dati e figure sono dovuti a Federica Matteucci, è parte di più ampia ricerca sui comitati di controllo lombardi commissionata all'ISAP dalla Regione Lombardia.

Il rapporto n. 15, alla cui raccolta del materiale ha collaborato anche Maria Grazia Gronda, è stato redatto da Vittorio Angiolini per i paragrafi 1 e 3 e da Silvia Frego per i paragrafi 2 e 4; le conclusioni sono comuni.

Il rapporto n. 18 è stato redatto da Enrico Rodolfi per le parti II, V e VII e da Piero Romei per la introduzione e le parti III, IV e VI. Il dattiloscritto è stato letto da Piero Bontadini, membro del Comitato scientifico dell'ISAP.

Il rapporto n. 21 è stato coordinato e redatto per l'introduzione da Franco Cerea, mentre Maria Grazia Zorzi ha raccolto i dati, nonché redatto il resto del testo.

Il rapporto n. 22 deve il reperimento e la elaborazione dei dati alla dottoressa Gabriella Porrelli e al dottor Gilberto Zangari. Si ringraziano, inoltre, per le informazioni e i dati messi a disposizione, l'ingegner Giuseppe Sassi e il dottor Sandro di Stefano dell'Assessorato ambiente e difesa del suolo della Regione Emilia-Romagna.

Il rapporto n. 25, del quale Alberto Roccella ha redatto la parte I ed effettuato la revisione e Alberto Nova ha redatto le parti II, III, IV e V, deriva da una rilevazione commissionata all'ISAP dall'Istituto Studi Regioni (CNR), effettuata negli anni 1981-1983 e aggiornata a cura dell'ISAP stesso fino al 31 dicembre 1983. Tale rilevazione diretta, con E. Rotelli, da Giorgio Pastori, membro del Comitato scientifico, ha riguardato le funzioni degli enti locali lombardi secondo la legislazione statale e regionale.

Il rapporto n. 27 è parte di più ampia ricerca sulla attuazione della riforma sanitaria nelle grandi città, commissionata all'ISAP dalla Unità socio-sanitaria locale n. 75 - Milano: è di Emanuele Ranci Ortigosa la parte I, sono di Paolo Ferrario, Silvana Appiano, Angelo Strada, rispettivamente, le analisi su Milano, Torino e l'area fiorentina, di A. Strada la documentazione e le tavole di comparazione.

Il rapporto n. 28 è stato redatto da Rodolfo Lewanski per le parti I, II e III (limitatamente al paragrafo 2) e da Luisa Bissoli per la parte III (paragrafi 1 e 3); la ricerca sul campo è stata effettuata da R. Lewanski per l'Emilia-Romagna e da L. Bissoli per il Veneto.

Il rapporto n. 32, non previsto nel progetto originario, è stato offerto per la pubblicazione dall'Istituto di ricerca A. Gemelli sui problemi della comunicazione (Amministrazione provinciale di Milano e Centro Nazionale

di Prevenzione e Difesa Sociale), che l'ISAP ringrazia. L'indagine rientrava nell'attività dell'Osservatorio culturale dell'Istituto Gemelli e sarà pubblicata su « Ikon », 1984, n. 8, in una versione coi dati della Regione Lazio (prima disponibili solo parzialmente): sono di F. Rositi la direzione della ricerca e l'introduzione, di Aldo Marchetti il resto del rapporto, dello stesso Aldo Marchetti e di Rosa Giolitti la rilevazione dei dati (nella progettazione ci si era avvalsi della consulenza di Mario Napoli e Giorgio Grossi).

Infine la ricerca storica, che figurava nel progetto con il titolo « Liberalismo economico e libertà locali », non compare in questa sede perché ha dato luogo a una pubblicazione autonoma nella collana « Studi e testi » (n. 8): il volume di Raffaella Gherardi, *Le autonomie locali nel liberismo italiano (1861-1900)*, Milano, 1984, pp. XV + 263.

La ricerca come tale non ha fruito di contributi finanziari esterni ed è stata sostenuta dall'ISAP con risorse proprie.

La richiesta di finanziamento al CNR era stata avanzata, come detto, il 30 novembre 1981.

Il 15 luglio 1982 il Dirigente superiore del Servizio Organi di Consulenza scriveva: « il Comitato Nazionale per le Scienze Giuridiche e Politiche, esaminata la richiesta in oggetto, considerando che la richiesta rientra nelle competenze dell'Istituto di Studi sulle Regioni, invita la S.V. a prendere contatti con l'Istituto stesso ».

Il 20 luglio 1982 l'ISAP scriveva all'Istituto Studi Regioni (CNR) e, per conoscenza, al Dirigente per prendere tali contatti chiarendo nel contempo che non sussisteva sovrapposizione fra il progetto e l'attività dell'I.S.R., che già un anno prima l'ISAP aveva inviato copia del suo progetto all'I.S.R. e che del finanziamento o mancato finanziamento sarebbe stata fatta menzione nella pubblicazione.

Il 16 dicembre 1982 il Dirigente superiore del Servizio Organi di Consulenza del CNR scriveva: « il Comitato Nazionale per le Scienze Giuridiche e Politiche esaminerà la richiesta di finanziamento di cui in oggetto, presentata dalla S.V., tra le prime del prossimo anno 1983. Ciò premesso si rende noto che, in assenza di differenti Sue determinazioni, il Comitato riterrà confermati gli importi da Lei indicati ».

Il 19 febbraio 1983 il Servizio Organi di Consulenza del CNR scriveva: « il Comitato Nazionale per le Scienze Giuridiche e Politiche, esaminata la richiesta in oggetto, ritiene che il programma esposto sia di tale vastità e prenda in considerazione temi così complessi da non poter essere la ricerca esaurita nel giro di un anno. Il Comitato ritiene inoltre che l'ISAP dovrebbe delimitare maggiormente e precisare i temi della ricerca sì da renderne effettivamente possibile la fattibilità e stabilire un programma pluriennale di attuazione, formulando per questo più circostanziate previsioni di spesa. Qualora l'Istituto avesse già dato inizio alla ricerca pervenendo a risultati parziali, il Comitato si dichiara disponibile ad esaminare la possibilità di finanziare una pubblicazione relativa ai predetti risultati ».

Il Comitato scientifico dell'ISAP nella seduta del 28 marzo 1983, esaminando la comunicazione del CNR, constatava che il progetto era at-

tuabile nei termini previsti, così come sarebbe stato dimostrato; riteneva che dovesse essere incoraggiata e non penalizzata una organizzazione, che cercasse di superare gli *standards* medi di efficienza per collocarsi ai livelli internazionali; osservava che, nel caso, i tempi di decisione del CNR, rispetto alla data di presentazione della domanda, erano stati di quindici mesi. Stabiliva pertanto di confermare al CNR la giustificazione del progetto, così come formulato, e di informarlo sulla attività già svolta. Il che avveniva.

Nel termine, normativamente fissato, del 31 gennaio 1984, l'ISAP presentava al CNR la domanda di contributo finanziario per la pubblicazione della ricerca, allegando, come richiesto, l'intera opera.

Il 20 agosto 1984 il Dirigente superiore della direzione centrale personale e amministrazione - servizio contratti comunicava che gli organi direttivi del CNR avevano deliberato la erogazione del contributo per la stampa.

Con la comunicazione della erogazione del contributo, che copre una quota della spesa di pubblicazione, si è concluso il rapporto fra la ricerca « Le relazioni centro-periferia » e il CNR. Poiché il CNR è un ente centrale di finanziamento della ricerca scientifica e l'ISAP è istituto « periferico », la vicenda rientra nel tema della ricerca qui pubblicata, anche se originariamente non era stata prevista nel progetto e anche se merita maggiori approfondimenti.