

**OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE**

**Roma 8 ottobre 1987**

**Indagine sulla legislazione regionale attuativa del D.P.R. 616/1977  
(lavori preparatori per il convegno di Venezia del 18/20 novembre 1987)**

**RELAZIONE DI SINTESI**

**1.I limiti dell'indagine; 2.Rapporti Regioni-Enti locali; 3.Rapporti  
Governo-Regioni; 4.Disciplinа dell'ordinamento degli enti amministrativi  
locali; 5.Servizi sociali; 6.Sviluppo economico; 7. Assetto ed  
utilizzazione del territorio.**

**Dr.Roberto Crisafi  
Ufficio legislativo  
del Consiglio regionale dell'Umbria**

RELAZIONE

1. I limiti dell'indagine.

L'indagine sull'attività legislativa delle regioni a statuto ordinario conseguita all'emanazione del D.P.R. 616 del 1977 è incompleta, poichè non comprende alcun dato relativo alle regioni Emilia Romagna, Lazio, Molise, Basilicata e Calabria e quelli forniti dalle altre regioni talora non risultano estese all'intero arco delle funzioni trasferite o delegate; inoltre, non sono state sistematicamente rilevate, così come era stato suggerito, le vicende del controllo governativo sulle leggi regionali, né quelle relative al contenzioso costituzionale ed in particolare ai conflitti di attribuzione che hanno accompagnato l'attuazione del decreto.

Dalle relazioni pervenute, tuttavia, risulta un quadro piuttosto analitico dell'esperienza regionale di questi ultimi dieci anni, tramite il quale sembra possibile effettuare una comparazione in numerose materie, per valutare le difficoltà e le linee di sviluppo della politica legislativa delle regioni

Le informazioni che se ne ricavano sono alquanto eterogenee, per cui si tenterà di evidenziare alcune linee di tendenza comuni o le esperienze più significative, nonché quelle contraddizioni insite nel D.P.R.616 od introdotte dalla successiva legislazione statale, che devono essere superate per riaffermare il ruolo che la costituzione e la realtà odierna affidano alle regioni; per una informazione più dettagliata sulla legislazione regionale di settore, non può invece farsi a meno di rinviare agli elaborati delle singole regioni che hanno contribuito all'indagine.

Va subito precisato che gran parte delle disposizioni contenute nel D.P.R. consentono alle regioni di svolgere funzioni amministrative già disciplinate da leggi statali, senza porre a loro carico adempimenti od

oneri che comportino l'esercizio della potestà legislativa regionale; cosicchè in molti casi, in cui le regioni non hanno ritenuto di dover dettare una disciplina diversa da quella statale, appare piuttosto improprio parlare di attuazione o mancata attuazione del D.P.R. 616 e risulta difficile una comparazione delle diverse esperienze.

Inoltre, va tenuto conto che nelle singole materie, nonostante la tendenza ad uniformare gli interventi a quelli di alcune "Regioni - guida" o a quelli concordati nei "comitati di assessori", l'attività legislativa si è sviluppata secondo politiche piuttosto differenziate, condizionate o accelerate da processi socio-economici locali.

D'altra parte, il completamento delle competenze regionali è intervenuto quando già numerose regioni avevano avviato nella propria autonomia la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi e funzionali (la programmazione, la delega agli enti locali, la delimitazione dei "comprensori" e la ricerca di organismi per l'esercizio in forma associata delle funzioni delegate), riponendo la loro fiducia in un processo di riforme che si sperava avesse investito anche l'organizzazione ed il funzionamento di settori importanti degli apparati statali.

La mancata o tardiva approvazione da parte del Parlamento di riforme e di leggi-quadro preannunciate dal D.P.R. 616 ha reso incerti e traballanti quei modelli organizzativi. Si pensi, ad esempio, all'incidenza negativa che hanno avuto la mancata riforma delle autonomie locali rispetto al problema della delega di funzioni ad organismi intermedi tra il comune e la provincia, quali i "comprensori" o le "associazioni intercomunali", la mancata riforma della finanza locale - con il parallelo meccanismo dei vincoli di destinazione delle risorse finanziarie locali - rispetto alla programmazione regionale, il mancato riordinamento della assistenza pubblica, o della tutela dei beni culturali, o della disciplina dei parchi e delle riserve naturali, rispetto all'avvio di funzioni di notevolissima rilevanza, che la costituzione affida alla competenza regionale.

Occorre pertanto tener presenti tali limiti nel tentare di individuare le linee di fondo che accomunano le diverse esperienze.

## 2. Rapporti regioni - enti locali.

In via generale, si può osservare che l'attività legislativa regionale si è sviluppata, dopo il 616 e l'approvazione di importanti leggi - quadro (riforma sanitaria, istruzione professionale, trasporti, caccia, turismo, artigianato), utilizzando ampiamente l'istituto della delega di funzioni agli enti locali.

Si è trattato di una delega spesso impropria, poichè parte delle competenze (specie di tipo programmatico o relative all'erogazione di finanziamenti) sono rimaste in capo alla regione, determinandosi così solo una deconcentrazione di funzioni che ha consentito di corresponsabilizzare gli enti locali nell'attività regionale, allungando tuttavia i tempi e le procedure dell'azione amministrativa.

La delega ha inoltre avuto per destinatari, oltre ai comuni e alle province, anche enti esponenti di ambiti territoriali diversi da quelli comunali e provinciali.

Tale tendenza, manifestatasi già nella prima e in parte nella seconda legislatura regionale a seguito dell'inserimento nell'ordinamento regionale di nuovi enti locali previsti dalla legge statale (comunità montane, aziende di soggiorno e turismo), come pure attraverso la delimitazione dei "comprensori" e dei distretti scolastici, o l'istituzione di consorzi facoltativi di comuni preposti alla gestione di singole materie in determinati ambiti comprensoriali, ha trovato conferma negli anni seguenti negli indirizzi seguiti dal legislatore statale con il D.P.R. 616 e con la legge 23.12 1978, n. 833, che hanno riconosciuto alla regione il potere di promuovere forme di associazione tra gli enti locali territoriali per l'esercizio delle funzioni loro attribuite.

La situazione appare durante la terza legislatura assai fluida e non ispirata a criteri omogenei di distribuzione dei compiti trasferiti.

Così in materia di turismo, a fronte dell'attribuzione diretta di compiti ai comuni, da parte del D.P.R. 616, si rinvengono deleghe regionali alle province o a consorzi intercomunali, le quali permangono anche a seguito del riordinamento degli E.P.T. e delle A.P.T. operato con la legge 217 del 1983.

Ad analogo rilievo si presta la delega a favore di province o di consorzi di compiti di promozione di attività sportive, attribuiti invece dal D.P.R. ai comuni; ed ancora quella relativa alla gestione di attività di formazione professionale a favore dei comuni o di consorzi intercomunali e, più di recente, alle province, mentre il 616 ricomprende tale materia nel settore dei servizi sociali (a torto o a ragione qui non importa) ed offre alle regioni la facoltà di attribuire le funzioni stesse alle associazioni dei comuni.

Ancora più variegato è l'arco dei soggetti delegatari di funzioni in agricoltura: spesso in una stessa regione funzioni simili sono affidate indifferentemente a Comuni singoli, a consorzi, a Comunità montane o all'Ente di sviluppo agricolo, mentre altre volte sono riservate agli organi regionali.

Da tutto ciò risulta come la legislazione regionale in materia di delega si caratterizzi per la mancanza di un disegno uniforme per il decentramento delle funzioni dall'amministrazione regionale agli enti minori. Inoltre, tale legislazione è spesso carente di una disciplina attuativa della delega al fine di consentire l'attribuzione di mezzi e personale per l'esercizio delle funzioni delegate, come pure mancano generalmente procedure di controllo e di coordinamento.

Le ragioni di una simile frammentazione sono in gran parte riconducibili al contesto sopra richiamato (mancata riforma delle autonomie locali e della finanza locale), ma è ormai evidente una pausa di ripensamento nei rapporti regioni-enti locali che, nelle more della riforma

vede privilegiare o l'esercizio diretto di funzioni di amministrazione attiva da parte degli organi regionali e di enti strumentali, o l'affidamento di compiti specifici a comuni e province, mortificando tuttavia la possibilità di decentrare funzioni che potrebbero essere esercitate a livello sovracomunale.

3. Rapporti Governo-Regioni.

L'indagine sulla legislazione regionale non dà conto delle vicende attraversate dalle regioni di fronte ai diversi atti di indirizzo e coordinamento adottati dal governo ai sensi dell'articolo 3 della legge 382/1975, né dei numerosi conflitti di attribuzione sorti a tal riguardo.

Alcuni di tali atti hanno tuttavia fortemente condizionato l'attività legislativa regionale per i numerosi elementi di dettaglio in essi contenuti (ad esempio il D.P.C.M. 31/12/1982 , relativo alla localizzazione ed ai requisiti degli impianti di rivendita di carburanti; o la delibera CIPE 19/11/1978 concernente i requisiti degli alloggi di edilizia economica e popolare), fatti valere come vincolanti con ripetuti rinvii governativi di leggi regionali che tentavano di discostarsene.

Altro aspetto piuttosto controverso nei rapporti governo-regioni è quello relativo alla possibilità per le regioni di prevedere interventi extraterritoriali, quali fondi di solidarietà a favore di popolazioni di altre regioni o straniere o iniziative di raccordo con gli organismi europei operanti in materia di competenza regionale.

A tale riguardo, il governo ha fortemente condizionato la potestà legislativa delle regioni, ritenendo che simili iniziative potessero interferire nei rapporti internazionali di esclusiva competenza statale, e sostenendo che le uniche attività consentite alle regioni sono quelle di tipo promozionale previste dall'articolo 4 del D.P.R. 616, da realizzarsi previa intesa con il governo.

4. Disciplina dell'ordinamento degli enti amministrativi locali,

Per quanto riguarda le funzioni indicate dal titolo II del D.P.R. 616, va segnalata una generale attività di riordino di enti pubblici locali, che ha determinato la soppressione di numerosi enti e la istituzione di enti regionali.

Manca una disciplina omogenea dei controlli regionali sugli enti amministrativi locali ed in una sola regione risulta adottata una disciplina legislativa innovativa sulle procedure amministrative per l'estinzione di tali enti ( la L.R. Toscana 31 dicembre 1982, n.96, concernente: "Procedure amministrative per l'estinzione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza").

Sempre e solo in Toscana risultano adottate norme di organizzazione per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di persone giuridiche private ( L.R. 4 agosto 1986 n.35).

5. Servizi sociali,

La problematica che ha assunto maggiore interesse nell'esperienza regionale in questo settore organico di materie è senza dubbio quella relativa all'istituzione delle associazioni intercomunali, previste come destinatarie delle funzioni del servizio sanitario dalla legge 833/1978, laddove queste funzioni non potessero essere esercitate dai comuni singoli o dalle comunità montane il cui ambito territoriale coincidesse con quello delle U.S.L.

Il modello associativo, previsto genericamente dall'art.25 del D.P.R. 616 per quanto riguarda la gestione dei servizi sociali indicati nel titolo III, non risulta disciplinato da altre norme statali che ne precisino i caratteri, l'organizzazione ed il funzionamento; sicchè buona parte della legislazione regionale vi ha intravisto una possibile risposta ai problemi

dell'assetto dei poteri sub-regionali, al punto di divenire, pur con valutazioni e strategie differenziate da regione a regione, e con autorevoli ma transitori avalli governativi (Rapporto Aniasi), un possibile modello di riferimento per l'introduzione in forma obbligatoria di un ente associativo, plurifunzionale ed unico per un determinato territorio, cui potessero essere attribuite le funzioni ed i servizi che i Comuni non fossero in grado o non volessero svolgere singolarmente.

Tale indirizzo legislativo, rinvenibile ad esempio nelle leggi regionali della Toscana 7 agosto 1979, n.37 e dell'Umbria 14 gennaio 1985, n.1, si è tuttavia scontrato da un lato con gli orientamenti emergenti nel disegno di legge governativo sulla riforma delle autonomie locali e con la più volte ribadita competenza statale a prevedere, nelle varie normative di settore, la possibilità di una gestione comune delle funzioni proprie dei comuni, così come a suo tempo operato dalle legge 1102 del 1971 per le comunità montane; dall'altro, con la obiettiva difficoltà e le incertezze regionali nel procedere ad un riordino delle funzioni delegate agli enti locali.

Va comunque segnalato che in diverse regioni l'associazione dei comuni è individuata quale destinataria di funzioni extra-sanitarie ed è data facoltà ai comuni di esercitare tramite essa funzioni loro delegate o attribuite dalla Regione, relative a materie ricomprese anche in altri settori del D.P.R. 616: così ad esempio, la l.r. Umbria 14 gennaio 1985, n.1 disciplina con una complessa procedura la possibilità che i comuni assegnino ai comuni compiti già svolti da consorzi economico-urbanistici, comprendenti anche interventi in agricoltura ed in materia urbanistica.

Passando al merito delle singole materie, sembra opportuno soffermarsi solo su alcune informazioni ricavabili dalle relazioni di settore, alla cui lettura si rimanda per una conoscenza analitica dei problemi.

Per quanto concerne i servizi socio-sanitari, va osservato che non tutte le regioni hanno ancora adottato il piano sanitario o sono pervenute

ad una disciplina unitaria degli interventi assistenziali, attribuendone la competenza alle unità sanitarie locali.

Inoltre viene fatto notare, per la sanità, un progressivo appiattimento del ruolo di programmazione e direzione della regione - pur salvaguardato dall'art.11 della legge 833 - tra l'invadenza delle decisioni governative ed il sistema delle USL, che gestiscono il settore con sempre crescente autonomia rispetto agli indirizzi regionali; in tale contesto, restano talora gestiti direttamente dalla regione spezzoni di attività amministrative (es. ruoli nominativi degli operatori delle USL), che potrebbero essere delegate.

Per l'assistenza sociale e per quella scolastica, viene ancora sottolineato che l'attribuzione diretta di funzioni amministrative ai comuni e agli enti locali minori ha particolarmente ridotto gli spazi per una legislazione regionale di riorganizzazione e di delega delle funzioni stesse.

In materia di assistenza scolastica, si richiama l'attenzione sull'esigenza di coordinare tali funzioni con quelle relative al turismo scolastico e di stabilire forme di intesa o di consultazione della Regione in ordine ai provvedimenti degli organi scolastici in materia di istituzione di doposcuola e di tempo prolungato.

Per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni delle ex opere universitarie, le soluzioni organizzative prescelte sono diversificate: si è in prevalenza istituito un ente strumentale della Regione (Liguria, Umbria), o si sono delegate le funzioni ai comuni sedi di ateneo (Piemonte) o ad associazioni intercomunali (Toscana).

La legislazione di alcune regioni si è tuttavia sviluppata in direzione di un sostegno dei così detti nuovi diritti e delle nuove forme di organizzazione del cittadino: si vedano, in proposito le leggi regionali della Toscana 1 giugno 1983 n. 36 ("Norme per la salvaguardia dei diritti

dell'utente dei servizi delle USL"), 2 maggio 1985 n.48 ("Norme per la tutela del consumatore") e 7 maggio 1985 n.58 sul volontariato. Con riferimento alla tutela dei consumatori, il Governo ha sostenuto che, allo stato della legislazione, non sarebbe ammissibile la costituzione di un sistema organico di competenze regionali, che risultano limitate alle funzioni delegate relative alla promozione ed all'orientamento dei soli consumi alimentari, alla rilevazione dei dati sul fabbisogno alimentare, alla vigilanza sui prodotti agrari o di uso agrario.

Per i beni e le attività culturali, la mancanza della legge di riforma non ha impedito a gran parte delle regioni di sviluppare articolate politiche di sostegno ed iniziative di tutela (più o meno raccordate con gli uffici periferici statali).

Vanno citati gli interventi per la catalogazione per i beni culturali e ambientali (Liguria l.r.21/1980), quelli per l'edilizia e le attrezzature museali (Lombardia, ll.rr. 43/1980 e 16/1983), per la tutela del patrimonio storico, architettonico, artistico ed archeologico (Lombardia, ll.rr. 58/1981 e 58/1983).

Si sottolinea tuttavia unanimamente l'urgenza di un riordino di competenze in tale materia, come pure l'attuazione del trasferimento delle funzioni relative alle istituzioni culturali di interesse locale; in particolare, per le attività di prosa e per quelle musicali, si ravvisa l'opportunità di un coordinamento tra interventi finanziari statali e regionali, che può aver luogo tramite una riforma della legislazione statale di settore.

In materia di istruzione professionale, viene osservato che la legge quadro 845/1978 non sembra riconducibile al modello ed alle problematiche programmatiche che hanno ispirato il D.P.R. 616; è pertanto avvertita l'esigenza di una programmazione organica ed unitaria delle attività formative, che risultano in numerose regioni organizzate settorialmente ( per l'agricoltura, per gli operatori sanitari, per gli apprendisti, ecc.).

Solo in rari casi si è provveduto a dettare una disciplina relativa

all'orientamento professionale ed alle attività di "educazione permanente".

Va infine approfondito il legame crescente che le attività formative hanno con il sistema scolastico e con quello economico: esistono infatti delle aperture per collegare l'orientamento scolastico con quello professionale, utilizzando operativamente sistemi di entrata e di uscita tra sistema scolastico statale e sistema formativo regionale, come pure per collegare la programmazione delle attività formative all'andamento del mercato del lavoro (risultano istituiti appositi "osservatori", anche in anticipo rispetto alla recente riforma del collocamento).

#### 6. Sviluppo economico.

Nelle diverse materie indicate nel titolo IV del D.P.R. 616, l'attività legislativa regionale presenta scarsa organicità, risentendo della limitatezza e della frammentarietà delle competenze attribuite alla Regione, peraltro appesantite dai rigidi vincoli di destinazione dei trasferimenti finanziari dello Stato (agricoltura).

La legislazione contiene tuttavia alcuni elementi innovativi, tra i quali spicca un ampio sistema di decentramento di funzioni tramite la delega o l'affidamento di compiti a comuni, consorzi di comuni, province e comunità montane.

Così è, in particolare, in agricoltura, nella forestazione, nell'artigianato, anche se viene fatto notare che il decentramento di funzioni non si è potuto estendere a tutti i compiti di tipo operativo, poichè ogni volta che ci si è trovati ad instaurare rapporti convenzionali con enti statali od istituti di diritto pubblico (es. ENEL, Istituti di credito specializzato), questi hanno di fatto impedito l'instaurazione di rapporti con gli enti locali, in considerazione del frazionamento che ne sarebbe derivato; conseguentemente, numerosi uffici regionali esercitano direttamente le funzioni per l'elettrificazione rurale, per l'assistenza

tecnica, l'informazione socio-economica e l'erogazione di contributi agli operatori agricoli (anche se in proposito si è andato estendendo, a seconda dei casi, il ruolo degli enti di sviluppo o delle associazioni di categoria).

Un'ulteriore causa di disfunzioni nell'attuazione degli interventi finanziari (specie per l'artigianato) è ravvisabile nella difficoltosa e lenta definizione dei rapporti finanziari laddove residuano competenze ministeriali.

Altra tendenza innovativa è quella rivolta a definire interventi legislativi per la tutela dell'ambiente naturale, che tuttavia ancora risultano troppo settoriali: esistono infatti leggi regionali per la salvaguardia della flora e della fauna, sulla raccolta dei prodotti del sottobosco (al riguardo non si può dimenticare che il legislatore statale è giunto a dettare "principi fondamentali" persino per la raccolta dei tartufi), sulla difesa dei boschi dagli incendi e così via.

Tuttavia, si è ancora lontani dalla definizione di una politica organica in tale materia, sia per la frantumazione di competenze, sia per il prevalere di interessi economici anche in sede locale; ciò vale in particolare per quanto riguarda gli interventi relativi alla produzione agricola, in cui le regioni, pur con i condizionamenti CEE, potrebbero sviluppare competenze intersettoriali al fine di assicurare oltre ai risultati economici, la tutela della salute dei produttori e dei consumatori e la salvaguardia dell'ambiente dal degrado biologico cui i modelli prevalenti di produzione l'hanno purtroppo ridotto.

L'esigenza di politiche intersettoriali è altresì avvertita per la salvaguardia delle acque interne anche ai fini dell'esercizio della pesca, come pure per la tutela dei territori montani, anche ai fini delle produzioni di montagna.

Appare pertanto necessaria una definizione organica delle funzioni regionali, specie in considerazione dei compiti che lo Stato ancora svolge direttamente o ha attribuito a comuni, province e comunità montane.

Un'altra tendenza emergente nella legislazione regionale, che incontra notevoli difficoltà nel controllo governativo, è quella concernente la definizione delle figure professionali che operano nelle materie economiche (imprenditori agricoli a titolo principale, pescatori professionali, acquacoltori, artigiani e maestri-artigiani, ecc.), anche attraverso l'equiparazione dei diversi mestieri esistenti nelle realtà locali e l'organizzazione di appositi albi professionali.

Le resistenze governative a consentire una disciplina regionale di tali figure (ricollegabili alle implicazioni privatistiche e previdenziali delle singole categorie professionali) appaiono ormai limitate a casi particolari, poichè sia la legge 845 del 1978 in materia di istruzione professionale, sia la legge 217 del 1983 per il turismo, hanno notevolmente allargato i margini della competenza regionale al riguardo.

Per quanto riguarda le materie relative alle attività di cava ed allo sfruttamento delle acque minerali e termali, che trovano riferimento in normative statali vetuste e dettagliate, poche regioni hanno definito una organica disciplina di tipo innovativo.

Mentre la regolamentazione delle cave è confluita nella disciplina urbanistica con vincoli e limiti più rigorosi, la valorizzazione delle sorgenti di acque minerali e termali ha evidenziato la carenza di disposizioni idonee a rimuoverne gli impedimenti e ad instaurare tra autorità e concessionario un sistema di rapporti caratterizzato da un controllo programmatico costante.

In particolare, a seguito della direttiva CEE n.777 del 15 luglio 1980 si rende opportuno aggiornare la legislazione regionale prendendo in considerazione tutti gli aspetti della materia (minerario, igienico-sanitario, termale, polizia mineraria, prevenzione infortuni ed igiene del lavoro) che consentono una più efficace tutela del bacino idro-minerale ed un controllo sistematico della risorsa e della sua utilizzazione. L'Umbria si è recentemente mossa in tale direzione, anche se

la legge ha subito un rinvio governativo per aspetti del tutto superabili.

Infine, per le fiere ed i mercati, va rilevata una scarsa attività legislativa regionale, solo in rari casi estesa all'intero arco di competenze indicate per tale materia dal DPR: mercati all'ingrosso ortofrutticoli, ittici e della carne, fiere agricole, industriali e commerciali. Le ragioni di ciò, forse riconducibili all'assenza o al modesto peso economico di simili attività in alcune regioni, sfuggono all'indagine.

#### 7. Assetto ed utilizzazione del territorio

In materia urbanistica, anche prima della legge 10/1977, alcune regioni avevano emanato leggi innovative, dirette a semplificare le complesse procedure relative all'adozione degli strumenti urbanistici: basti citare l'esempio della l.r. Umbria n.40/1975 che, delegando numerose funzioni a consorzi facoltativi di comuni, aveva dettato una disciplina organica della programmazione urbanistica, fondata su un piano urbanistico comprendente l'intero territorio regionale e piani comprensoriali che avrebbero sostituito ogni altro strumento locale e di zona previsto dalle leggi vigenti (salvo la predisposizione di piani particolareggiati attuativi da parte dei comuni).

Va inoltre segnalata l'introduzione di nuovi standard urbanistici e nuovi limiti di densità abitativa, anche con riferimento alle zone agricole, con cui si afferma la tendenza a fare dell'urbanistica una materia riguardante l'intero territorio e tutto ciò che ha attinenza con esso.

Le leggi regionali attuative delle leggi 10/1977, 457/1978 e del D.P.R. 616 affidano notevoli compiti ai comuni per quanto riguarda il rilascio di autorizzazioni e concessioni edilizie, la gestione degli oneri di urbanizzazione, la definizione e la realizzazione dei programmi

pluriennali di attuazione; in linea generale, i piani particolareggiati, i P.E.E.P. ed i P.I.P. sono adottati in via definitiva (talora previo parere del consorzio o comunità montana o provincia) dai comuni, sopprimendo ogni autorizzazione o approvazione regionale.

In numerose regioni si è altresì provveduto a sub-delegare ai comuni o a loro consorzi (in alcuni casi a province o comunità montane) le funzioni relative ai beni ambientali, prevedendosi, in conformità alla recente normativa statale, la connessione tra la normativa urbanistica dei piani regolatori e quella ambientale di tipo vincolistico derivante dalla legge 1497 del 1939, mediante un adeguamento degli strumenti urbanistici generali.

Passando alle funzioni in materia di trasporti, va osservato che numerose leggi regionali, attuative della legge-quadro 151/1981, hanno definito un sistema di programmazione regionale "integrato" con gli obiettivi fissati nella programmazione nazionale di settore ed in quella urbanistica, delegando funzioni di organizzazione ed attuazione dei servizi alle province o ad aggregazioni territoriali denominate "bacini di traffico".

Si sottolinea tuttavia che in alcune regioni si è affermata l'esigenza di uno sviluppo degli impianti aeroportuali destinati a scali nazionali, anche se il D.P.R. riconosce la competenza regionale limitatamente all'utilizzazione di tali scali solo per finalità turistiche. Il controllo governativo è stato al riguardo alquanto restrittivo, anche se si rinvencono leggi regionali che prevedono la partecipazione azionaria e l'apporto di finanziamenti regionali a s.p.a. costituite per la gestione di aeroporti, indipendentemente dal tipo di traffico aereo cui possono essere destinati.

In materia di lavori pubblici, il ruolo delle regioni si è sempre più configurato come momento di trasferimento finanziario dallo Stato agli enti

locali, con una notevole compressione dell'autonomia decisionale di questi ultimi.

Ciò è particolarmente evidente per l'edilizia residenziale, ove - nonostante lo Stato abbia avuto riservata dal D.P.R. 616 la sola programmazione nazionale e l'indicazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi e la fissazione dei canoni - il piano decennale emanato ai sensi della legge 457/1978 si è articolato in un ordinamento di settore con al vertice il C.E.R. (organismo interministeriale integrato dai rappresentanti regionali) e le regioni alla base, con compiti di mera localizzazione delle opere.

A rendere ancora più incerto il ruolo delle regioni è poi intervenuta la legge 25/1980, che nella stessa materia configura un rapporto diretto tra Stato e grandi comuni, escludendo le regioni.

In questo contesto, l'attività legislativa è risultata fortemente compressa dagli atti di indirizzo e dalle direttive del governo, talvolta emanate con semplici circolari.

Si è comunque sviluppata una azione di riordino dei vecchi istituti autonomi per le case popolari, accentuandone anche il ruolo di servizio per il recupero e la manutenzione del patrimonio edilizio degli enti locali; inoltre, sono state introdotte nuove norme sulla programmazione ed esecuzione degli interventi in materia di opere pubbliche da realizzarsi nel territorio regionale, regolando anche le modalità di erogazione dei finanziamenti e di esercizio della vigilanza.

Va infine osservato che le regioni hanno in genere delegato o sub-delegato alle amministrazioni provinciali, in considerazione dei compiti loro attribuiti dalle leggi statali nelle stesse materie, le funzioni amministrative relative alla caccia, alla pesca ed alle acque interne.