



CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

LE REGIONI ITALIANE VERSO IL DUEMILA

Proposte e impegni delle Regioni per la riforma federalista dello Stato

***Documento programmatico per la VI legislatura regionale della
Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome***

Caprarola, 11 ottobre 1995

- I. Il significato di questo documento*
- II. I principi della riforma federalista*
- III. Il programma a Costituzione invariata*
- IV. Gli impegni delle Regioni*
- V. La riforma costituzionale: obiettivi di fondo*
- VI. Riforma federalista e forma di governo. Le procedure della riforma*
- VII. Il programma di azione*

I. IL SIGNIFICATO DI QUESTO DOCUMENTO

Con l'inizio della VI legislatura regionale le Regioni hanno assunto una nuova e piu' alta responsabilita'.

Nelle Regioni si sono costituiti governi di legislatura, legittimati direttamente dal voto popolare.

Per questo con il presente documento i Presidenti e le Giunte delle Regioni italiane, tenendo conto dell'esperienza autonomistica delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province autonome, intendono dichiarare la propria volonta' e i propri impegni, e formulare un conseguente programma di azione affinche' nel corso della presente legislatura regionale possano realizzarsi le condizioni per la trasformazione dell'Italia in un paese federale pienamente integrate nella Unione Europea.

Questa iniziativa delle Regioni trova tuttora fondamento nell'art. 5 della Costituzione la' dove stabilisce che la Repubblica "adeguа i principi e metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

L'Italia ha bisogno di federalismo e di forti autonomie locali e un sempre piu' ampio spazio per le autonomie sociali, non per chiudersi ma proprio per aprirsi; non per dividersi ma proprio per diventare piu' sostanzialmente unita; parliamo quindi di un federalismo unitario, solidale e cooperativo.

Ed e' appunto in tale prospettiva che occorre passare dall'astratta idea unitaria, valore imposto cui aderire a priori, all'unificazione, scelta consapevole e rispettosa di tutte le identita', di tutti i legittimi interessi e di tutte le diverse gravitazioni geo-politiche delle parti in causa.

Non un ideologico progetto politico, bensì la storia, l'economia e la societa' stanno sconfiggendo il modello dello Stato centralizzato.

Ferma restando la necessita' dell'unione nazionale, le urgenze del tempo rendono necessaria un'Italia flessibile, articolata, ove ogni parte

del Paese, del Nord come del Sud, possa positivamente ed efficacemente esprimere tutte le proprie potenzialita' culturali, produttive, e le diverse vocazioni anche in tema di rapporti e di scambi internazionali.

Quello che qui presentiamo e' dunque un programma di riforma istituzionale per la presente legislatura: un programma quindi verso il Duemila.

II. IL PRINCIPIO DELLA RIFORMA FEDERALISTA

Il federalismo che vogliamo si fonda sui seguenti principi fondamentali:

1) Un federalismo che unifica l'Italia

Il federalismo serve all'intero Paese, al Nord come al Sud, alle Regioni forti e a quelle piu' deboli proprio in quanto promuove una riorganizzazione della forma di governo e della stessa forma di Stato fondata sui principi della autonomia e della responsabilità'.

2) Un federalismo per sviluppare le libertà', il pluralismo e le autonomie sociali

Assumiamo il federalismo nella sua ispirazione piu' autentica: come strumento di articolazione, diffusione e divisione del potere, come strumento di espansione delle libertà', di promozione delle autonomie sociali, di valorizzazione dei gruppi intermedi, di sviluppo del pluralismo sociale e istituzionale.

3) Un federalismo per governare meglio e semplificare il rapporto tra cittadini e istituzioni

Parliamo di un federalismo anche come soluzione utile per semplificare e sburocratizzare i meccanismi di governo.

L'Italia e' afflitta da una ipertrofia istituzionale e burocratica. Basti pensare che da un lato abbiamo gli 8.100 Comuni, le 108 Province, le 20 Regioni e dall'altro un Governo ed un Parlamento - suddiviso in due Camere, con competenze paritarie e sovrapposte - i quali accentrano a se' tutte le decisioni fondamentali.

Così' come da un lato abbiamo gli apparati amministrativi dei Comuni, delle Province e delle Regioni e dall'altro una struttura burocratica organizzata in Ministeri accentrati cui e' subordinata una

estesissima rete delle amministrazioni periferiche dello Stato, in piena contraddizione con lo spirito dell'art. 5 della Costituzione a norma del quale la Repubblica "attua nei servizi che dipendono dallo Stato il piu' ampio decentramento amministrativo".

Questo assetto determina moltiplicazione e al tempo stesso accentramento dei poteri decisionali, con un effetto di sovraccarico verso il centro politico e amministrativo che si traduce nei fatti in paralisi decisionale.

La riforma deve servire a realizzare una drastica potatura dei barocchismi istituzionali e burocratici sedimentati nel corso del secolare processo che va dall'unita' nazionale fino agli ultimi svolgimenti della prima Repubblica.

Occorre dunque ridefinire i livelli di responsabilita' e di decisione, restringere la dimensione dell'intervento pubblico, ridurre la mole dei vincoli burocratici, aprire nuovi spazi di liberta' ai cittadini, alle forze sociali ed economiche, alle comunita' locali.

In sostanza la riforma federalista deve andare di pari passo con una riforma burocratica e amministrativa cui puo' darsi immediatamente corso.

III. IL PROGRAMMA A COSTITUZIONE INVARIATA

Mentre occorre definire al piu' presto il progetto e il percorso della complessiva riforma istituzionale, **bisogna muovere primi passi concreti** in direzione del federalismo.

Non e' possibile che mentre si discetta di federalismo continuino a rafforzarsi pratiche centralistiche.

Occorre adottare una serie di misure immediate, coerenti con il progetto della riforma, che possono essere attuate a Costituzione invariata. Molto puo' essere fatto anche sulla base dell'ordinamento vigente. Le difficolta' e la complessita' della riforma costituzionale non possono piu' costituire un alibi del centralismo, come fin qui nei fatti e' accaduto. E' infatti paradossale che mentre si discute di riforma della Costituzione nel frattempo continuino ad essere violati i principi autonomisti gia' affermati dalla Costituzione vigente.

Proponiamo qui nove punti sui quali e' necessario introdurre fin d'ora concrete innovazioni, senza attendere l'elezione del nuovo Parlamento e lo scioglimento dei nodi complessivi della riforma.

a) Autonomia finanziaria

Anche senza riforme costituzionali, attraverso una corretta applicazione dell'art. 119 della Costituzione e' possibile realizzare l'autonomia finanziaria delle Regioni in modo che le risorse del territorio possano essere utilizzate anzitutto nel territorio stesso.

Le Regioni hanno il diritto e il dovere di poter disporre di un insieme indiviso e incondizionato di entrate grazie a cui pianificare autonomamente l'insieme della loro spesa.

L'autonomia finanziaria non puo', pertanto, essere concepita come un segmento di prelievo aggiuntivo dell'attuale pressione fiscale, ovvero non puo' tradursi in nuove tasse per i cittadini, ma deve piuttosto imporre un mutamento al centro del sistema fiscale.

Non e' possibile che le leggi finanziarie si riducano a trasferire alle Regioni quote di alcuni tributi erariali particolarmente impopolari, tagliando al tempo stesso i trasferimenti finanziari dallo Stato alle Regioni, come accade anche con la proposta dell'attuale Governo.

Le Regioni rivendicano un rapporto paritetico Stato-Regioni ed un loro coinvolgimento nella definizione di un disegno organico di riforma della finanza regionale, da realizzare gradualmente nell'ambito della riforma fiscale, valutando insieme i contenuti, le implicazioni gestionali, gli oneri, l'effettiva capacita' di produrre entrate, gli spazi concessi all'autonomia regionale, la portata in termini di tutela delle aree piu' deboli del Paese, sia nell'immediato che in una prospettiva dinamica.

Alcune prime misure si possono muovere nella prospettiva di una autentica autonomia finanziaria: ad esempio la sostituzione di una serie di tasse e tributi, a partire dai contributi sanitari e dalla tassa della salute, con le forme possibili di una compartecipazione regionale a grandi tributi statali (come l'Irpef o l'Iva) e con l'abolizione del vincolo di destinazione sulle risorse finanziarie trasferite alle Regioni.

Su questo tema le Regioni si muoveranno con assoluta determinazione.

b) Attuazione piena dell'art. 117 della Costituzione

Prima ancora di realizzarne la modifica occorre intanto attuare pienamente l'art. 117 della Costituzione, disponendo il trasferimento alle Regioni di una serie di funzioni ancora riservate allo Stato, su materie quali la sanita', il turismo, l'agricoltura, gli interventi di politica industriale, la gestione del mercato del lavoro, la formazione professionale, la politica scolastica, i beni culturali, i trasporti, l'edilizia residenziale.

E' anche possibile attribuire alle Regioni ordinarie la potesta' legislativa in tutte le materie gia' attribuite alle Regioni a statuto speciale attraverso il disposto dell'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione.

E' necessario in attuazione dell'art. 95 della Costituzione determinare numero, attribuzione e organizzazione dei Ministeri in modo che non vi siano dicasteri ministeriali nelle materie trasferite alle Regioni.

In questo senso le leggi delegate previste dalla proposta di legge finanziaria dovranno rappresentare un superamento del D.P.R. 616 e andranno elaborate con la partecipazione e l'intesa delle Regioni.

c) Revisione dei meccanismi di controllo sulle leggi regionali

Le leggi regionali possono essere rinviate dal Governo solo se si devono eccepire effettive, motivate e argomentate questioni di legittimita' e non mascherando dietro apparenti eccezioni di legittimita' inaccettabili valutazioni di merito, come ancora accade in numerose casi.

d) Legislazione statale

In applicazione dell'art. 117 della Costituzione occorre che le leggi statali, sulle materie di competenza regionale non travalichino la mera definizione dei principi e si astengano da normative di dettaglio.

e) Rappresentativita' europea delle Regioni

Occorre che il Governo riconosca, come gia' attua l'Unione Europea, la piena soggettivita' delle Regioni nei loro rapporti con gli organi europei, anche attraverso l'istituzione di propri uffici a Bruxelles.

f) Processi di riforma degli apparati burocratici regionali

La riforma degli apparati regionali costituisce una esigenza prioritaria delle Regioni. A questo fine e' necessario che coi provvedimenti collegati alla legge finanziaria siano favoriti gli autonomi processi di riorganizzazione burocratica delle Regioni, prevedendo forme di liberalizzazione delle procedure di mobilita', anche in collegamento con i meccanismi di trasferimento di funzioni agli Enti Locali, di incentivi al pensionamento, e di acquisizione delle nuove professionalita'

necessarie a riqualificare l'attività amministrativa regionale e più in generale la gestione ottimale delle risorse umane.

Si propone inoltre che lo Stato proceda ad una più radicale revisione della legislazione sul pubblico impiego assicurando spazi di autonomia nei rapporti contrattuali, nei profili professionali e nei modelli organizzativi, alle singole Regioni.

g) Riorganizzazione e qualificazione della Conferenza Stato-Regioni

La Conferenza Stato-Regioni, prevista nell'ambito della riforma della Presidenza del Consiglio, deve diventare una sede autorevole di assunzione delle decisioni più rilevanti nel rapporto tra Centro e Regioni.

Essa va radicalmente trasformata, liberandola dall'inflazione di micro-decisioni, che devono essere rinviate a comitati istruttori. A tal fine i decreti legislativi previsti dal d.d.l. finanziaria devono essere elaborati con la partecipazione e l'intesa delle Regioni.

La Conferenza Stato-Regioni va in sostanza concepita come una sperimentazione e anticipazione della formazione del processo decisionale che dovrà essere instaurato a seguito della istituzione, con la riforma costituzionale, della Camera delle Regioni.

h) Trasferimento dell'Amministrazione statale periferica

Anche in relazione alla potestà legislativa regionale ex art. 117, ultimo comma, può essere trasferita alle Regioni e alle Province l'amministrazione periferica, statale nelle materie di potestà amministrativa regionale ed anche statale. Per quanto riguarda i dirigenti delle altre amministrazioni periferiche dello Stato in attesa dell'attuazione delle riforme istituzionali, la nomina dovrà essere soggetta ad un parere preventivo dei Presidenti delle Regioni.

Di conseguenza il reclutamento, la nomina e la mobilità del personale e della dirigenza pubblica viene gestita dalle Regioni e dalle Province autonome.

i) Regioni e sistemi di informazione e di comunicazione

Le Regioni sono oggi sotto-rappresentate dal sistema delle comunicazioni, di stampa e radiotelevisive.

Tale situazione appare paradossale, se e' vero che le istituzioni regionali devono costituire il soggetto fondamentale della riforma dello Stato.

Occorre che il sistema dei mass-media, e in particolare il sistema radio-televisivo, sia ridisegnato in senso regionalista e federalista.

In questo senso, occorre che vengano adottate misure di riforma strutturali, quali quelle relative alla regionalizzazione di una Rete nazionale pubblica.

IV. GLI IMPEGNI DELLE REGIONI

.. Le Regioni devono conquistarsi una credibilita' anzitutto avviando una nuova pratica di governo e di amministrazione.

A questo fine vanno individuati tre obiettivi prioritari.

1) Attuazione della Legge 142/90

I Presidenti delle Regioni e le Giunte regionali si impegnano a promuovere atti legislativi significativi diretti a valorizzare la nuova dimensione di relazioni che occorre costruire secondo la logica federalista tra Regioni e Autonomie Locali.

In particolare le Regioni promuoveranno l'attuazione dell'art. 3 della Legge 142 del 1990 per quanto riguarda le funzioni delle Province e dei Comuni e gli interventi di incentivo alle unioni e fusioni comunali, nonche' la revisione del capo VI della Legge 142/90, in termini tali da renderne praticabili i contenuti.

2) Riforma della organizzazione e degli apparati regionali

La credibilita' delle istituzioni regionali passa attraverso il riconoscimento della autorevolezza e della capacita', in primo luogo, delle classi politiche regionali e, in secondo luogo, degli apparati burocratici regionali.

Le Regioni hanno oggi un bisogno vitale di mettere mano a una forte riqualificazione dei loro apparati, facendo leva sulle migliori risorse professionali di cui sono dotate, tagliando molti rami secchi e dotandosi di nuove qualificate professionalita'.

Occorre una radicale riforma degli assetti burocratici regionali, diretta in primo luogo a produrre una drastica semplificazione delle procedure burocratiche, e al tempo stesso Governo e Parlamento devono

fornire gli strumenti necessari a realizzare, in tempi brevi, tale riorganizzazione.

3) Collaborazione tra Regioni

E' necessario rafforzare i momenti di collaborazione fra Regioni in tutte le attivita' di comune interesse.

In particolare occorre valorizzare il ruolo e l'organizzazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nell'ambito della quale si possono definire posizioni comuni sulle principali questioni di interesse regionale ed elaborare documenti, proposte, pareri e comuni basi di intesa da sottoporre all'attenzione del Parlamento e del Governo.

V. LA RIFORMA COSTITUZIONALE: OBIETTIVI DI FONDO

1) Definizione delle competenze tra Stato e Regioni

In base al principio di sussidiarietà, va superato l'attuale criterio di ripartizione della potestà legislativa prevista dall'art. 117 della Costituzione definendo le materie su cui si esercita la potestà legislativa dello Stato e attribuendo alle Regioni una competenza generalizzata su tutte le altre materie.

2) Camera delle Regioni

Va superato l'attuale sistema bicamerale perfetto, costituendo una Camera delle Regioni in cui siano direttamente rappresentati gli Enti-Regione.

3) Finanza regionale

Occorre uscire decisamente dal meccanismo della finanza regionale derivata e del trasferimento di fondi dallo Stato alle Regioni, che è stato all'origine del sostanziale svuotamento dell'esperienza regionale. A questo fine è necessario garantire autonomia impositiva agli Enti locali, attribuire direttamente alle Regioni le entrate derivanti da determinati tributi nazionali e da aliquote di tributi nazionali in rapporto al gettito fiscale prodotto nelle singole Regioni e specifici tributi regionali, prevedere meccanismi di riequilibrio solidaristico attraverso un Fondo nazionale volto esclusivamente a perseguire l'obiettivo della perequazione dei livelli di sviluppo e della qualità della vita. La stessa autonomia finanziaria garantita alle Regioni deve essere garantita in Costituzione agli Enti Locali territoriali. Dovrà prevedersi per le Regioni autonomia di gestione economica delle proprie risorse naturali.

4) Regionalizzazione della Amministrazione periferica dello Stato

Essenziale e' l'intreccio tra potesta' legislativa e riforma amministrativa. La funzione amministrativa va esercitata riformando profondamente l'apparato pubblico e trasferendo le residue strutture periferiche dello Stato alle Regioni, le quali ne determineranno il livello istituzionale di collocazione sul territorio. Vengono fatte salve le strutture necessariamente centralizzate come quelle preposte a funzioni di difesa e di ordine pubblico, di Agenzie specializzate, in particolare, negli interventi sulle aree meno sviluppate del Paese.

Va affermato in sostanza il principio per cui l'amministrazione periferica e', salvo poche e limitate eccezioni, esclusivamente amministrazione regionale e locale, anche nelle materie di potesta' legislativa statale. Cosicche' anche la rappresentanza sul territorio dello Stato spetta agli organi regionali e locali e non ad organi statali decentrati.

5) Regioni ed Autonomie locali

Il rapporto tra Regioni ed Autonomie locali va risolto secondo il principio di sussidiarieta'. Occorre superare l'attuale rapporto Stato-Regioni-Enti locali che ha originato il costante riaffermarsi della logica centralistica, regolando su basi autonomistiche la relazione reciproca tra Stato-Regioni e Regioni-Autonomie. Alle leggi regionali e' riservata la funzione ordinatrice del sistema delle autonomie locali.

Le Regioni devono essere enti di legislazione e di governo e non di mera gestione. In questa prospettiva occorre garantire le Autonomie non solo sul piano costituzionale ma nella stessa scala regionale.

6) Composizione della Corte Costituzionale

Nel quadro della riforma della composizione della Corte Costituzionale, occorre attribuire alle Regioni la nomina di almeno un terzo dei componenti della Corte.

7) Il sistema dei controlli

Occorre la revisione costituzionale degli articoli 100, comma 2, e 124-125-127-130, nel senso della riduzione e semplificazione. Contro le leggi regionali il Governo puo' solo ricorrere alla Corte Costituzionale.

8) Regioni e Unione Europea

Occorre definire con un articolo specifico della Costituzione il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea e nella cooperazione internazionale, nell'ambito della politica estera dello Stato. Va riconosciuta la potesta' delle Regioni di concorrere alla formazione degli organi della Unione Europea, fissando principi e procedure che consentano la partecipazione delle Regioni in riferimento alle materie di loro competenza.

9) Il problema meridionale

La riforma federalista si fara' in Italia quando essa diventera' una rivendicazione delle istituzioni e delle stesse popolazioni meridionali. E' evidente che fin qui il centralismo e l'assistenzialismo hanno aggravato, piuttosto che risolvere, l'antica questione meridionale. Bisogna mettere fine ad ogni pratica assistenziale, sul genere delle vecchie casse del Mezzogiorno e puntare ad una forte responsabilizzazione delle classi dirigenti del Meridione. La mancata soluzione di cronici problemi del sub-sviluppo meridionale non solo emargina il Sud rispetto all'Italia e all'Europa, ma penalizza l'intero sistema.

L'Italia e le stesse Regioni piu' ricche del Settentrione hanno bisogno del Sud. La forza del Paese consiste nel valorizzare e portare a nuove e piu' efficaci sinergie le sue storiche differenze.

Occorre oggi ritrovare un nuovo equilibrio tra solidarieta' ed efficienza. Una societa' democratica infatti non puo' rinunciare alla solidarieta'. Ma una solidarieta' che si allontana a lungo dall'efficienza finisce per minare le basi stesse della democrazia. Percio' occorre promuovere un processo che stimoli la responsabilizzazione della classe

politica e della società meridionale. Impegnarsi per la realizzazione di una riforma istituzionale corrisponde ad un concreto interesse del Mezzogiorno. Il federalismo possibile non può prescindere dai valori fondamentali della solidarietà. La soluzione del problema è dunque nella individuazione di meccanismi perequativi adeguati e rispondenti alle esigenze del Sud e perciò coerenti con la concreta realizzazione delle "pari opportunità" regionali.

Va redatta conseguentemente la revisione costituzionale, con particolare riguardo all'art. 119 - 3° comma.

10) Il valore della "specialità"

Nel corso del processo di riforma e nel quadro del nuovo assetto costituzionale si dovranno altresì salvaguardare e valorizzare le forme di autonomia speciale per meglio corrispondere alle esigenze peculiari legate alle caratteristiche etniche, culturali, linguistiche, storiche, geografiche, frontaliere, insulari.

Il riconoscimento di tale autonomia speciale non esclude che alla Regione ordinaria sia attribuita la potestà legislativa nelle stesse materie oggi attribuite alle Regioni a Statuto speciale.

11) La dimensione territoriale delle Regioni

Va respinta l'obiezione secondo cui la riforma in senso federalista non può essere imperniata sulle attuali Regioni, alcune delle quali sarebbero troppo piccole, in termini territoriali, demografici e di dimensione socio-economica per costituire soggetti credibili di un riassetto federale dello Stato.

La dimensione federale, come dimostra l'assetto degli Stati federali moderni, dagli Stati Uniti alla Repubblica Federale Tedesca, non si basa infatti su astratti indici quantitativi, ma su elementi di identità e di qualità. Cosicché uno stato federale moderno può articolarsi anche su unità federale di minori dimensioni.

Ogni decisione di eventuali accorpamenti tra Regioni o correzioni territoriali di confini e' affidata alla diretta iniziativa delle istituzioni regionali e locali e delle popolazioni interessate.

Dovra' comunque essere prevista la incentivazione per la formazione di Consorzi interregionali.

VI. RIFORMA FEDERALISTA E FORMA DI GOVERNO. LE PROCEDURE DELLA RIFORMA

La prospettiva di riforma qui indicata si muove nella logica di una complessiva riforma costituzionale e si intreccia con il problema della forma di governo nazionale oltre che della forma di Stato.

Riteniamo che le Regioni non debbano in quanto istituzioni pronunciarsi a favore dell'una o dell'altra ipotesi variamente formulate nel dibattito politico. Ma riteniamo anche di non poter eludere la questione di fondo della necessaria revisione della forma di governo, che si impone tanto piu' in quanto ci si muova nella prospettiva federalista.

Le Regioni dovranno partecipare da protagoniste alla elaborazione e promozione dei progetti di riforma istituzionale, qualunque sara' la procedura adottata.

Sia con questo Parlamento, per quanto esso potra' ancora fare, sia con il prossimo rivendicheremo e praticheremo il diritto/dovere di essere attori e protagonisti, e non soggetti passivi, della riforma.

VII. IL PROGRAMMA DI AZIONE

Sulla base del presente documento la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome si propone di svolgere un insieme di iniziative.

Al Presidente del Consiglio chiederà di convocare sui temi qui proposti una seduta straordinaria della Conferenza Stato-Regioni.

Promuoverà, d'intesa con i Presidenti dei Consigli regionali, occasioni di confronto con i Presidenti del Senato e della Camera, con le Commissioni parlamentari, con le diverse forze politiche, con le Associazioni rappresentative del sistema delle Autonomie locali e con i Sindaci delle città capoluogo di Regione.

Chiederà che alle iniziative delle Regioni sia offerto uno spazio adeguato dai mezzi di informazione.

Promuoverà sedute straordinarie della Conferenza stessa per le diverse città capoluogo di Regione e specificamente dedicate all'esame dell'evoluzione del confronto e delle iniziative sul tema delle riforme istituzionali.

Da qui al Duemila le sedute della Conferenza dovranno rendere visibile l'obiettivo di fondo perseguito dalle Regioni: unire l'Italia valorizzando l'autonomia, la responsabilità e la solidarietà delle sue componenti territoriali.