

1. LE REGIONI E LO STATO: AUTONOMIA FINANZIARIA, SOLIDARIETA' E COMPETENZE.

ROBERTO FORMIGONI, Presidente. Ringrazia gli ospiti intervenuti ed i Ministri per la disponibilità offerta e ricorda che il Ministro Fantozzi è stato trattenuto a Roma per importanti impegni governativi.

Dopo aver illustrato brevemente l'ordine dei lavori del primo workshop sottolinea che il proprio intervento tenderà ad inquadrare politicamente le problematiche maggiormente inerenti al tema dell'autonomia regionale.

In primo luogo fa presente la necessità di ridisegnare un nuovo sistema distributivo dei poteri tra amministrazione centrale ed amministrazione locale. Per far ciò è necessario ispirarsi al principio di sussidiarietà, volto a garantire l'efficacia e l'autonomia delle diverse competenze, in modo da adeguarle alle esigenze delle autonomie locali.

Sottolinea la necessità di preservare e garantire i rapporti anche all'interno delle amministrazioni "minori" (Province e Comuni).

Il principio di sussidiarietà è importante anche per assicurare il necessario spazio alle iniziative private, perno di un necessario sviluppo economico.

Sottolinea che la nuova organizzazione dei rapporti finanziari implica necessariamente due obiettivi da raggiungere nel breve periodo:

- a) ravvicinamento e coordinamento tra le operazioni di prelievo e quelle di spesa, aumentando peraltro la responsabilità degli amministratori.
- B) stabilità della pressione fiscale.

Tutte queste misure, di cui le Regioni chiedono la realizzazione, possono essere poste in essere applicando semplicemente gli articoli 117 e 119 della Costituzione. Fa presente, infatti, che le richieste delle Regioni non mirano ad una "rivoluzione costituzionale" ma esclusivamente ad una esatta applicazione delle norme esistenti.

Con riguardo alla tematica dei rapporti tra Stato e Regioni è necessario porre termine alla supremazia finanziaria dello Stato, rivendicando alle Regioni il diritto/dovere di essere una parte istituzionale attiva in Italia ed in Europa.

Con riguardo all'autonomia finanziaria, sottolinea la necessità di realizzarla sia nelle voci di spesa che in quelle relative all'entrata. Afferma che l'attuale sistema produce una "deresponsabilizzazione" degli amministratori locali che provoca effetti deleteri nella gestione della cosa pubblica. In un momento economicamente difficile come quello che si sta vivendo è necessario rilanciare il ruolo delle amministrazioni locali nella gestione dei fondi pubblici.

Con riguardo al tema della solidarietà, fa presente che quest'ultima è necessaria per creare una condizione di pari opportunità. Afferma che l'autonomia deve servire ad unire e non a dividere le varie componenti dello Stato. Fa presente la necessità di identificare obiettivi e strumenti perequativi da utilizzare sia sul fronte della ricerca delle entrate, sia sul fronte della gestione delle uscite. Solo con tali strumenti perequativi adeguati sarà possibile uscire dalla politica di assistenzialismo.

In ultima analisi fa presente che le competenze da riservare alle Regioni non dovranno essere sovrapposte a quelle statali. Ciò potrà avvenire anche impostando un corretto sistema di delega.

Ritiene che l'occasione offerta dalla presentazione della nuova Legge Finanziaria, per cercare di contribuire alla soluzione delle numerose problematiche regionaliste, non debba essere tralasciata.

In conclusione fa presente che la problematica relativa alle autonomie regionali non è un fenomeno che interessa esclusivamente l'Italia ma investe altri Paesi europei. Non intraprendere la strada volta a riconsiderare la politica delle autonomie locali, vorrebbe dire rimanere indietro rispetto ad altre nazioni europee che si sono dimostrate estremamente sensibili in questo campo.

Tutte queste osservazioni saranno oggetto degli interventi che seguiranno.

ALBERTO ZORZOLI, Vice presidente della Giunta Regionale della Lombardia. Lamenta anzitutto la difficoltà incontrata nel reperire il testo dei provvedimenti finanziari e nell'interpretare le diverse note, ciò che ha causato disagio, in quanto da alcuni recenti segnali si è constatata una certa confusione in ambito governativo. Per tali motivi ritiene opportuno ripercorrere brevemente l'attività svolta dalle elezioni ad oggi.

In occasione dell'espressione del parere sulla Legge Finanziaria, le Regioni hanno chiesto un modello di finanza regionale imperniato sulla compartecipazione al gettito di uno o più tributi di carattere generale, collegato alla dinamica dell'attività economica regionale e all'attribuzione di nuovi tributi propri, con pieni poteri di regolamentazione attivabili anche in funzione di specifici progetti di investimento. Tale disegno avrebbe potuto consentire maggiore autonomia e responsabilizzazione delle Regioni, rendendo più trasparente il rapporto tra prelievo e allocazione delle risorse e superando i sistemi settoriali vincolati, in un quadro di federalismo solidale. L'autonomia decisionale dello Stato in materia di finanziamento alle Regioni aveva infatti generato situazioni di incertezza sulla quantità disponibile di entrate e svilito ogni tentativo di assunzione di responsabilità a livello locale, producendo un contenzioso permanente tra Stato e Regioni.

Criticabile è altresì il tentativo del legislatore di porre in discussione i regimi definiti per le Regioni a statuto speciale.

Il disegno di legge collegato alla Finanziaria per il 1996 contiene diverse indicazioni che paiono delineare l'avvio di una nuova esperienza. Le Regioni vedono infatti accolte talune istanze da tempo avanzate. Ma il passaggio dei poteri deve realizzarsi con gradualità e flessibilità, coordinando le Regioni con la Conferenza dei Presidenti di Regione e

prevedendo la messa a regime mediante il meccanismo delle norme di attuazione dei trasferimenti. Per evitare il ripetersi delle precedenti esperienze negative, è irrinunciabile che le norme siano redatte secondo il principio della sussidiarietà, definendo con esattezza i compiti dello Stato.

Circa il trasferimento di funzioni alle Regioni e il riordino dei Ministeri, si dovrebbe prevedere anche il passaggio alle Regioni delle competenze sul commercio e sull'assistenza. L'ampliamento dei poteri regionali deve associarsi ad un ampliamento delle risorse disponibili, da definire secondo criteri di congruità ed adeguatezza ai bisogni del territorio. Al riguardo, le Regioni avevano avanzato un progetto di riforma della finanza regionale, che contemplava diverse priorità: per la riforma a Costituzione invariata, le Regioni hanno chiesto un rapporto paritetico con lo Stato ed un coinvolgimento nella definizione di un disegno organico di riforma della finanza regionale, da realizzare gradualmente. Sul versante delle spese, si chiede l'inserimento nella legge di accompagnamento della finanziaria, di una delega al Governo per l'emanazione di provvedimenti miranti a ricondurre in un unico livello di governo l'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 117 della Costituzione. Le Regioni chiedono altresì l'eliminazione dei vincoli di destinazione della spesa e amministrativi.

Per parte delle entrate, le Regioni chiedono il superamento dell'attuale assetto di finanza derivata, che incide negativamente sull'autonomia regionale, con una maggiore responsabilizzazione sul versante del prelievo fiscale. Esse propongono inoltre il coinvolgimento nella definizione dei tributi da trasferire, la regionalizzazione di taluni tributi erariali, la compartecipazione al gettito di un importante tributo erariale, il mantenimento e il potenziamento degli attuali tributi regionali, la possibilità

di istituire tributi propri in materia di competenza, la possibilità di istituire tassi regionali di scopo e l'accesso ad un fondo di solidarietà perequativo.

Si lamenta inoltre il fatto che le Regioni non hanno compartecipazione al gettito di tributi erariali riscossi sul territorio (ad esempio, i contributi sanitari). Le Regioni chiedono inoltre taluni vincoli alla riforma della finanza regionale: per esempio l'invarianza della pressione fiscale complessiva e la semplificazione legislativa e amministrativa. La proposta governativa prevede invece una modesta autonomia impositiva sulla devoluzione del gettito di taluni tributi. Si chiede inoltre una reale potestà di manovra su basi imponibili. Le decisioni, purtroppo, non consentono di compensare integralmente i trasferimenti soppressi: di qui l'esigenza di un fondo di riequilibrio a favore della quasi totalità delle Regioni, ad esclusione della Lombardia.

È dato inoltre rilevare contraddizione tra le entrate basate sul trasporto privato e l'impegno di spesa delle Regioni nella promozione del trasporto pubblico: di qui la richiesta di estendere la compartecipazione anche al gasolio. È altresì da lamentare l'attribuzione del tributo fiscale sulle discariche, che nella sua versione prevista non esprime poteri impositivi, essendo limitata alla manovra dell'aliquota.

Anche per la tassa regionale sul diritto allo studio non si può parlare di autonomia impositiva. Occorre pertanto integrare le entrate con compartecipazioni ad altri tributi erariali, prevedendo anche il coinvolgimento delle Regioni in altre fasi amministrative.

È necessario, poi, individuare forme adeguate di cogestione dell'amministrazione periferica mirando sempre a pervenire a soluzioni che vedano la compartecipazione realizzata non sulla base di chi sta peggio, ma

È necessario, poi, individuare forme adeguate di cogestione dell'amministrazione periferica mirando sempre a pervenire a soluzioni che vedano la compartecipazione realizzata non sulla base di chi sta peggio, ma sul contrario. In conclusione, è da auspicare che dal seminario emergano contributi utili a ricondurre la Legge Finanziaria a livello delle aspettative delle Regioni.

RAINER MASERA, Ministro del Bilancio. Rileva anzitutto l'evidenza dell'anomalia, anche nei confronti degli altri Paesi d'Europa, rappresentata dal fatto che il finanziamento degli enti più vicini ai cittadini dipende tuttora in gran parte dai trasferimenti dal bilancio statale. Comunque, la Legge Finanziaria contiene novità di rilievo per la finanza regionale e locale, che rappresentano l'avvio di un processo di concreto decentramento e federalismo fiscale. Particolare rilevanza riveste la delega delle funzioni attualmente esercitate dall'amministrazione centrale. Per quanto riguarda l'attribuzione dell'accisa sulla benzina alle Regioni, la cifra non è stata scelta per motivi ideologici, ma risponde a considerazioni pragmatiche connesse all'esigenza di avviare il processo e disporre subito di un cespite territorialmente definito. Tutte le misure realizzano l'obiettivo di eliminare vincoli di destinazione consentendo alle Regioni di conseguire ulteriori risorse finanziarie.

Quanto alle proteste circa il difficile reperimento dei testi governativi, rileva l'esigenza di esaminarli in modo approfondito prima di esprimere, anche sulla stampa, giudizi non ben informati; sono comunque state presentate in Parlamento apposite schede di lettura, che invita ad acquisire.

Fra trasferimenti statali e risorse proprie, le entrate aggiuntive delle Regioni equivalgono ad un incremento medio del 4% circa rispetto all'anno in corso: una crescita corrispondente a quella prevista per le spese statali correnti. Per i comuni, sono stati assunti provvedimenti miranti alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, alla facoltà di aumentare o ridurre il valore dei fabbricati in rapporto alla qualità dell'immobile ed altri provvedimenti consimili. Il federalismo fiscale, d'altra parte, richiede la garanzia di quella autonomia impositiva che è stata

prevista consentendo alle Regioni entrate proprie, ma l'obiettivo richiede un passaggio graduale, commisurato al formarsi di una capacità organizzativa e progettuale adeguata.

Condividendo la tesi espressa dal Presidente Badaloni, fa presente che qualsiasi tipo di amministrazione, sia centrale sia locale, non può fuggire dalle responsabilità insite nel ruolo. Infatti il potere di amministrazione comprende sia la mera attività di gestione che quella di riscossione dei tributi.

Ritiene che le Regioni debbano assumersi i necessari oneri inerenti ad una maggiore capacità gestionale.

Con riguardo alla problematica del risanamento della finanza pubblica, fa presente che questo obiettivo risulta essere correlato allo sviluppo ed al raggiungimento dell'equilibrio del nostro sistema economico. A tale riguardo, pur ribadendo l'importanza derivante dalla partecipazione italiana alle iniziative comunitarie, ritiene che la maggiore spinta verso il raggiungimento dell'equilibrio sia da ricercarsi nelle forze interne allo Stato. Con riguardo alle misure necessarie conseguire l'equilibrio finanziario, fa presente l'incoerenza di coloro che ricercano tale equilibrio e allo stesso tempo chiedono maggiori sgravi finanziari e fiscali.

Concludendo il proprio intervento auspica il raggiungimento dell'equilibrio tra le entrate e le uscite correnti nei limiti dettati dallo sviluppo del prodotto interno lordo, al fine di finanziare le necessarie infrastrutture di sviluppo economico. Tale scelta di equilibrio è coerente con quella di perseguire gli obiettivi della politica economica europea.

GIOVANNI MOTZO, Ministro delle riforme istituzionali. Dopo aver rivolto il proprio saluto ai rappresentanti della Corte Costituzionale presenti in aula, afferma che nel proprio intervento affronterà alcuni aspetti legati all'autonomia regionale.

Sottolinea l'importanza del criterio della sussidiarietà, già richiamato da precedenti oratori, che si ricollega alle varie proposte di revisione costituzionale. Rileva la necessità per gli enti regionali di formulare concrete proposte di riforma, anche al fine di assumere in questo delicato settore maggiori responsabilità. Con riguardo alla problematica delle autonomie, fa presente che al dettato degli articoli 117 e 119 della Costituzione deve corrispondere la possibilità di disporre di maggiori risorse finanziarie. Ricorda che i progetti di revisione costituzione attualmente giacenti nelle commissioni parlamentari sono numerosi e soltanto una parte di essi riguarda la problematica regionalista.

Con riguardo al tema legato alla costituzione di nuove Province, fa presente le difficoltà legate alla maggiorazione dei costi.

In secondo luogo, sempre in tema di autonomia finanziaria, si sofferma sulla necessità di prevedere delle efficaci misure per la riscossione dei tributi.

Con riguardo alla questione della legislazione statale, in ambito regionale, rileva l'utilità di atti di coordinamento rivolti alle Regioni che si differenziano dalle leggi ordinarie.

In ultima analisi auspica la riqualificazione della conferenza Stato - Regioni.

FRANCO FRATTINI, Ministro della funzione pubblica e affari regionali. Rileva che anche mantenendo invariata l'attuale Carta Costituzionale sia possibile sviluppare un più avanzato sistema regionalistico. Esprime la necessità di interpretare in modo estensivo quanto è già previsto dalle leggi vigenti. Ritiene che la strada giusta da seguire sia quella del regionalismo cooperativo, che sulla base dell'articolo 117 della Costituzione porta ad un avanzamento nei rapporti tra le autonomie regionali ed i contribuenti. Ritiene infatti necessario un maggior avvicinamento tra la figura di chi amministra e di chi è amministrato.

Propone alcuni spunti riflessivi che saranno alla base del dibattito che seguirà.

In primo luogo, con riguardo all'attuazione per la delega sulle materie che si sono discusse, offre la propria disponibilità per studiare una formula di delega che consenta una maggiore presenza degli enti regionali senza introdurre modifiche "istituzionalizzate".

Fa presente che le Regioni dovranno accettare la sfida necessaria per fare fronte alle maggiori esigenze del pubblico, elaborando sistemi organizzativi "ad hoc" che facciano perno sulla loro maggiore flessibilità. Ciò permetterà di ridurre notevolmente la mole della struttura centrale in funzione di una maggiore elasticità di quella regionale. Questa problematica si ricollega al riordino della conferenza Stato - Regione che dovrà identificarsi come un tavolo per il confronto e per il monitoraggio delle materie trasferite dallo Stato agli enti locali. La conferenza Stato - Regione dovrà diventare anche la giusta sede per risolvere i primari problemi legati a questa importante tematica, tralasciando la discussione di questioni secondarie o irrilevanti che creerebbero soltanto rallentamenti nei lavori.

Sottolinea la necessità di identificare quella moltitudine di organi interni ai ministeri che, di fatto, duplicano le competenze proprie della Conferenza Stato - Regione.

Con riguardo al controllo sulle legislazione regionale fa presente che il Governo si deve impegnare ad attuare un mero controllo motivato, da non intendersi come quello richiamato dall'articolo 81 della Costituzione.

In ultima analisi, richiamando il ruolo che le singole Regioni devono occupare all'interno dell'Unione Europea, fa presente che esiste un coordinamento diretto con il Ministero degli affari esteri ed assicura il proprio impegno personale per far acquisire maggiori competenze alle Regioni in ambito europeo.

PIERLUIGI BERSANI, Presidente della Giunta della regione Emilia Romagna. Pur condividendo le tesi espresse in favore del federalismo fiscale, fa presente la necessità di convincersi della sua reale utilità per il risanamento del bilancio. Stigmatizza l'attuale sistema di prelevamento fiscale di cui può beneficiare la Regione e fa presente la necessità di affrontare con maggiore coerenza questo delicato problema.

Esprime la propria preoccupazione per la rigidità delle leggi nazionali che affidano alla Regione il trasferimento di determinate funzioni.

Fa presente che sarebbe auspicabile il maggior coordinamento fra Stato e Regione al fine di individuare i settori su cui far gravare eventuali tributi, o nei quali apportare ulteriori restrizioni.

Concludendo il proprio intervento afferma che in presenza di scarse risorse economiche è necessaria una maggiore oculatezza di spesa.

SALVATORE BONADONNA, Assessore Urbanistica e Casa della Regione Lazio. Rileva una sorta di fuga dalla realtà ed invita ad uscire da un'ambiguità che induce ad usare come intercambiabili termini quali federalismo o regionalismo. Segnala quindi tre questioni sulle quali dichiara il proprio dissenso. Anzitutto, il taglio complessivo del privilegio assegnato all'Esecutivo rispetto alle Regioni. In secondo luogo la trasformazione dello Stato delle autonomie in Stato federale; quello federale è infatti uno sbocco denso di pericoli, tanto che si pensa alla sussidiarietà nel procedere verso un "conformismo leghista". Se esiste uno Stato delle autonomie, si deve attuare l'articolo 117 della Costituzione.

Rileva infine lo svuotamento della prima parte della Costituzione, ed in particolare dell'articolo 30, causando una combinazione esplosiva tra centralismo, federalismo, privatizzazioni e progressivo trasferimento delle funzioni statali. Si definisce così uno Stato sociale minimo, proprio mentre si leva una forte polemica contro l'assistenzialismo.

ROCCO COLANGELO, Assessore al bilancio della Regione Basilicata. Il nodo più sconcertante della Legge Finanziaria è il nesso contraddittorio tra gli articoli 16 e 17: ci si trova dinanzi ad una rappresentazione di apertura alle autonomie regionali ed alla messa in campo di un meccanismo tanto gracile da giustificare il timore di un'evoluzione negativa.

Occorre creare un sistema che coniughi autonomia tributaria e autonomia finanziaria: se nelle parole del Ministro Frattini è dato leggere una risposta positiva, l'articolo 17 suscita preoccupazioni soprattutto per i divari territoriali, le rigidità dei ritmi di crescita della politica regionale e

l'incertezza sulla credibilità delle politiche di investimento a carattere pluriennale.

Per questi motivi le Regioni, dovendo concorrere alla crescita dell'economia nazionale, vogliono dire la loro sui meccanismi di incentivazione dell'efficienza della spesa.

Invita, infine, a modificare radicalmente il quarto comma dell'articolo 17, istituendo presso il Tesoro un fondo di anticipazione, autorizzando il Tesoro stesso a disporre trasferimenti trimestrali e consentendo alle Regioni di iscrivere questi ultimi fra le entrate 1996. Per la formazione e la gestione del fondo di perequazione occorre da ultimo una riflessione tra Stato e Regioni, ma anche tra le stesse Regioni.

ANTONIO RASTRELLI, Presidente della Regione Campania.
Mentre si procede a delineare un grande disegno, occorre rimuovere le difficoltà frapposte dalla burocrazia e dalla Corte dei Conti al regolare ed efficace svolgimento delle funzioni dei Presidenti di Regione, anche alla luce delle nuove leggi elettorali.