

Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

LE RIFORME ISTITUZIONALI

La primaria istanza regionale e' quella di poter partecipare, in maniera sistematica, ai lavori della prevista Commissione bicamerale per le grandi riforme. In effetti, quasi tutte le riforme che oggi sono sul tappeto interessano anche le Regioni, in modo talora diretto talora indiretto, ma comunque significativo: il che giustifica la domanda che almeno una quota dei Presidenti regionali, designati dall'intera Conferenza, prenda parte attiva ai dibattiti della Commissione competente, anziche' beneficiare di consultazioni meramente estemporanee. Certo, si tratterebbe di escogitare, a questo fine, forme anomale di partecipazione, con diritto di parola pur senza il diritto di voto; ma la circostanza che le Regioni siano, fin d'ora, dotate d'un complesso di poteri di ordine costituzionale, in sede di elezione del Capo dello Stato o in fatto di richieste dei referendum abrogativi ed approvativi di leggi statali ordinarie o di revisione della Costituzione, rende senz'altro sostenibile una tesi del genere.

Nel merito, poi, basta elencare i capisaldi della tematica delle grandi riforme, per veder confermata la loro attinenza alla "questione regionale", Innanzitutto, e' questo il caso delle riforme elettorali, specialmente in quanto si riferiscano ai Consigli ed agli esecutivi degli enti autonomi territoriali. In particolar modo, l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province non potrebbe non ripercuotersi sui Presidenti delle Giunte regionali: se non altro nel senso di consentire agli Statuti delle Regioni la

soluzione del problema nella "disciplina della forma di governo", come e' previsto dalla recentissima proposta di legge costituzionale (Camera dei deputati, n. 120/1992).

Ma l'interesse regionale si riflette, per analoghe ragioni, anche sul tema della riforma del bicameralismo . Da tempo, infatti, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni indica fra le possibili soluzioni di questo fondamentale problema la trasformazione del Senato in una assemblea parzialmente rappresentativa delle Regioni medesime. E questa soluzione, qualora prendesse corpo, condizionerebbe vistosamente tutti gli altri progetti di riforma elettorale per la Camera alta.

Sul piano delle revisioni costituzionali e legislativa, interessanti l'assetto dei pubblici poteri, l'attenzione delle Regioni ha comunque al suo centro il "nuovo regionalismo": vale a dire l'assunto che occorra finalmente rendere effettivo lo Stato regionale liberando gli organi centrali di governo dal peso di troppe funzioni, legislative ed esecutive, che essi non riescono piu' ad esercitare in maniera efficace. Il perno della manovra dovra' consistere - come e' ben noto - nel capovolgimento dell'attuale criterio di riparto fra le competenze statali e regionali: in luogo dell'attuale enumerazione tassativa delle materie spettanti alle Regioni andra' introdotta, cioe', l'enumerazione statale, attraverso l'attenta analisi delle potesta' che esigano - anche in base all'esperienza degli altri Stati europei di stampo federale o fortemente decentrato - di esser mantenute in capo al centro, anziche' trasferite ai poteri periferici. Solo a questo modo, infatti, l'autonomia legislativa regionale potra' essere valorizzata; e, soprattutto, diverra' concreta l'autonomia amministrativa, che l'attuazione di un tale disegno verrebbe a

rendere pressoché esclusiva, in quanto sottratta all'onnipresente indirizzo e coordinamento governativo.

In questa luce, del resto, assumono un senso preciso anche i quattro referendum promossi da vari Consigli regionali, per la soppressione di altrettanti Ministeri. Simili richieste non mirano di certo alla conservazione sotto nuove forme dei poteri ministeriali in esame. Esse si propongono, al contrario, di ritrasferire - nel medesimo tempo - gli uffici e le funzioni ministeriali; sicché non andrebbero abrogate e novellate le sole leggi istitutive dei Ministeri stessi, ma tutti (o quasi tutti) i disposti concernenti le loro attribuzioni, nel quadro di una nuova divisione dei compiti fra il centro e la periferia, sul tipo di quella prospettata dal testo approvato - nella passata legislatura - dalla prima Commissione permanente della Camera.

Quella proposta, d'altronde, si regge sull'avverarsi di due condizioni, che andrebbero meglio precisate. In primo luogo, si renderà necessario evitare che le norme legislative sul "nuovo regionalismo" vengano sistematicamente contraddette da successive leggi ordinarie dello Stato, come si è già verificato per il d.P.R. n. 616 del '77. Occorrerà, pertanto, che esse assumano la forma delle "leggi rinforzate", approvate mediante particolari ed aggravate procedure, non senza sentire i pareri delle Regioni e delle Province Autonome, per esempio attraverso dirette consultazioni della Conferenza dei loro Presidenti.

In secondo luogo, dovrà essere opportunamente elaborata una nuova legge sulla finanza regionale e locale, che dia finalmente una stabile sistemazione agli annosi problemi del finanziamento delle Regioni, delle Province, dei Comuni, delle Unità sanitarie locali e via dicendo. Nella stessa Carta costituzionale, in altri termini, dovrà essere previsto, perché

l'autonomia finanziaria regionale abbia un senso, che i trasferimenti statali alle Regioni ordinarie siano correlati alle somme riscosse nei rispettivi territori, con adeguati meccanismi di riequilibrio, (non diversamente che nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province Autonome) e che venga dato un significativo spazio ai tributi od alle addizionali imponibili dalle Regioni stesse, per finanziare servizi e funzioni di livello piu' alto di quello minimo o medio, prescritto per l'intero territorio nazionale. Senza di che l'intera operazione rischierebbe di risolversi in una beffa, venendo a scaricare sugli enti autonomi poteri e responsabilita', cui non farebbero fronte le entrate necessarie allo scopo, liberamente disponibili da parte degli enti medesimi.

In pari tempo, pero', dovranno essere coerentemente rinnovati anche gli schemi degli attuali rapporti fra le Regioni e lo Stato-apparato. Oltre che l'art. 127 Cost., relativo ai controlli sulle leggi regionali, occorrera' dunque riconsiderare l'art. 125, concernente i controlli statali sugli atti amministrativi, puntando senz'altro sull'impugnazione degli atti stessi da parte del Commissario del Governo, dinanzi ai competenti organi della giustizia amministrativa. Su tutt'altro piano, si rendera' anche necessario prevedere - per quanto di competenza dello Stato italiano - forme di compartecipazione delle Regioni alle decisioni degli organi comunitari europei: le proteste dei Lander tedeschi, che si vedono sottovalutati dall'accordo di Maastricht, non possono infatti non coinvolgere le stesse autonomie territoriali italiane di rilievo costituzionale, sebbene esse non assurgano al rango di Stati membri d'uno Stato federale.

Da ultimo, i Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome non possono non ribadire la richiesta che venga assicurato il buon

funzionamento della Conferenza Stato-Regioni. Rimane indispensabile, cioè, concepire la Conferenza stessa come l'unica ed esclusiva sede nella quale concordare preventivamente gli indirizzi di politica generale dello Stato, che incidano sull'autonomia delle Regioni.

LA FINANZA REGIONALE

I difetti di fondo dell'attuale sistema della finanza regionale sono tre:

- a) la divergenza radicale fra il sistema di finanziamento delle Regioni speciali, basato sull'attribuzione di quote prestabilite, e non modificabili unilateralmente, del gettito di tributi erariali localmente riscosso, e il sistema di finanziamento delle Regioni ordinarie, di fatto ormai basato sul riparto di fondi statali annualmente determinati per lo più in rapporto al tasso programmato di inflazione, e ripartiti secondo criteri "storici";
- b) la conseguente dipendenza della dinamica delle entrate delle Regioni ordinarie da decisioni annuali del tutto discrezionali del legislatore statale;
- c) l'assenza di criteri di responsabilità finanziaria delle Regioni, ridotte al rango di meri centri di spesa, e talora indotte a rinunciare a spazi di autonomia in cambio di risorse finanziarie erogate dallo Stato nei rispettivi territori.

Per incidere significativamente e globalmente sui difetti dell'attuale sistema appare necessario superare la politica dei ritocchi e rivendicare una radicale conversione del sistema di finanza regionale.

Nelle linee essenziali, la proposta è la seguente:

a) attribuire a tutte le Regioni quote predeterminate dal gettito di grandi tributi erariali, regionalmente riscossi, oltre ad uno spazio significativo di autonomia impositiva vera e propria, usufruibile anche per l'istituzione di tributi non previsti specificamente dalle leggi dello Stato, purché in armonia con i principi del sistema tributario statale (sul modello del nuovo articolo 73 dello statuto speciale del Trentino Alto Adige).

b) Le quote devolute dovrebbero essere determinate in stretta correlazione con il costo dei servizi e delle funzioni trasferite alle Regioni, in rapporto a quello dei servizi e delle funzioni rimaste allo Stato.

c) Ai problemi dello squilibrio territoriale si dovrebbe far fronte attraverso la devoluzione di una parte delle quote spettanti alle Regioni ad un fondo di riequilibrio ripartito esclusivamente fra le Regioni meno favorite dal punto di vista economico, con criteri oggettivi.

d) Ai problemi del risanamento della finanza pubblica nel suo complesso si dovrebbe far fronte attraverso il contenimento della spesa sia nel campo dei servizi statali che in quello dei servizi regionali, nonché attraverso la destinazione di parte del gettito tributario (prima del riparto fra Stato e Regioni) al servizio del debito pubblico sia per il pagamento degli interessi sia per la riduzione del debito stesso.

Tale nuovo sistema comporterebbe certo delle differenze fra le Regioni, ma sostituirebbe all'attuale situazione di mancanza di autonomia per tutti una situazione nella quale varrebbero i criteri della responsabilità finanziaria di ogni Regione e della solidarietà a favore di quelle meno favorite.

La dinamica delle entrate sarebbe uguale per tutte le Regioni, essendo ancorate all'andamento del gettito dei tributi erariali sia l'entità delle quote devolute alle singole Regioni, sia l'entità del fondo di riequilibrio.

Inoltre, sostituendo integralmente il sistema dei fondi di trasferimento si eliminerebbe la attuale pluralita' di criteri di riparto, che per taluni fondi sono a tutto vantaggio delle Regioni piu' ricche di strutture e di servizi (sanita' e trasporti).

Corollari necessari del nuovo sistema sono:

- a) la definitiva eliminazione di tutti i fondi di settore per spesa corrente e anche di tutti quelli vincolati per spese di investimento, salvi eventuali programmi speciali;
- b) la totale cessazione di ogni forma di spesa statale diretta (o attraverso gli enti locali) nelle materie di competenza regionale (sulla falsariga di quanto dispone l'art. 4 del DPR n. 267/92 per il Trentino-Alto Adige): senza della quale anche una nuova attribuzione di materie alle Regioni si ridurrebbe a poco piu' di una finzione;
- c) la eliminazione per il futuro dei vari interventi finanziari statali di ripianamento a posteriori di disavanzi regionali o di organismi operanti in materie di competenza regionale (sanita' e trasporti).

Per realizzare tutto questo non e' necessario modificare la Costituzione; basta una corretta attuazione dell'attuale art. 119 Cost.

In questo quadro si impone il graduale superamento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e l'adozione di una politica di carattere generale e complessivo nei confronti delle aree svantaggiate, privilegiando in tal modo il rafforzamento di tutte le strutture ordinarie (dalle Regioni ai poteri locali) ed il loro coordinamento con le istituzioni rivolte all'intervento ordinario in economia.

Giugno 1992