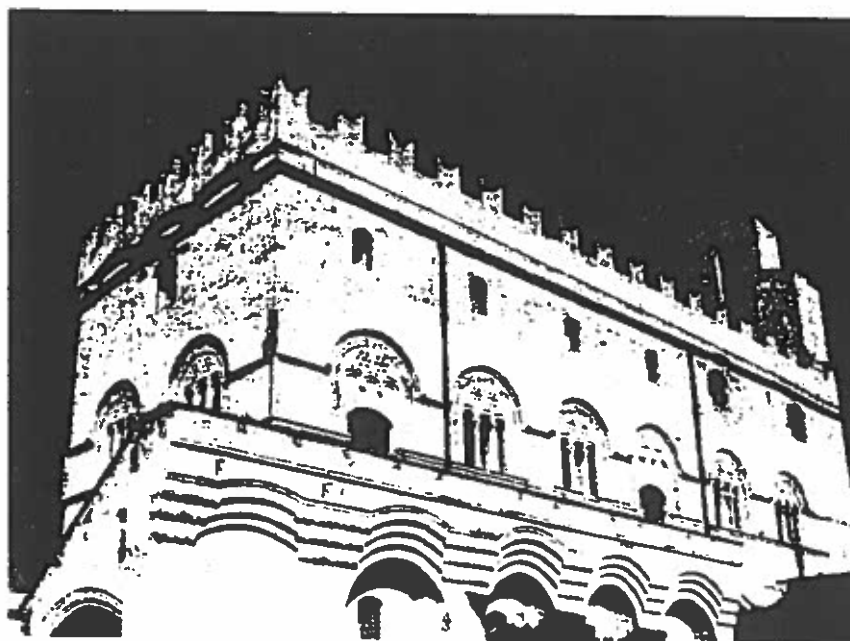


REGIONE DELL'UMBRIA

*Conferenza dei Presidenti delle Regioni
e delle Province Autonome*

VERSO LA CARTA DELLE REGIONI

*"Regionalismo
per una nuova statualità
nell'unione europea"*



*Orvieto 5 marzo 1993
Palazzo del Popolo - Centro Congressi Orvieto*

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

1988 la Corte si è pronunciata su 288 ricorsi e conflitti di attribuzioni, ma nel contempo le Regioni nel loro complesso sono state indifferenti o almeno tiepide nel perseguire una linea di difesa e di promozione di un sistema dei rapporti istituzionali garantiti, come avrebbero potuto, sollevando il conflitto sulla troppo pregnante legislazione statale.

Le Regioni, come emerge dalle analisi effettuate sulla tipologia dei conflitti con lo Stato, hanno spesso subito o addirittura avallato il costituirsi in fatto di un sistema legislativo e amministrativo che ne riduceva il ruolo istituzionale.

L'autonomia, quindi, è stata poco voluta e poco esercitata.

Il sistema istituzionale appare tutto costruito secondo il criterio della non imputabilità delle responsabilità politiche e queste non sono chiaramente individuabili non solo dal normale cittadino, ma neppure dallo studioso più attento.

E' tenendo conto di queste preoccupazioni che occorre valutare e forse ridefinire la nuova distribuzione di competenze fra Stato e Regioni per evitare che le Regioni siano competenti su tutto e autonome su niente ed anche per evitare salti nel buio nella gestione di delicatissime attribuzioni che riguardano la vita economica e i servizi essenziali. La mia preferenza sarebbe nel senso di un trasferimento più marcato di responsabilità alle Regioni per tutto ciò che attiene ai servizi sociali salvo delle cautele da definirsi in materia di istruzione, e invece in una competenza prevalentemente statale per i problemi economici, che ormai hanno assunto dimensioni internazionali e che quindi già a fatica lo Stato riesce in qualche modo a gestire. Ma questo è un tema che non rientra nell'ambito della mia relazione e quindi lo tralascio.

Assumiamo quindi il testo predisposto dalla Commissione bicamerale come riferimento per esaminare le conseguenze amministrative che ne derivano. Degli attuali 2.052.500 dipendenti dei ministeri passerebbero alle Regioni 1.189.000. Il personale statale sarebbe quindi più che dimezzato. Questo dato si ottiene sommando il personale attualmente alle dipendenze dei ministeri nell'Agricoltura e foreste, della Pubblica istruzione, della Sanità, del Turismo e dello spettacolo e metà di quello dei Lavori pubblici. Va detto per altro che di questo numero, che appare esorbitante, il 90% attiene al personale della Pubblica istruzione, che da solo raggiunge attualmente il numero di 1.171.000 dipendenti.

Si tratta, nel complesso, di personale che già oggi opera prevalentemente in periferia. I problemi di trasferimento di personale che opera nelle sedi centrali dei ministeri alle Regioni sarebbero quindi limitati rispetto a questo numero complessivo, anche se sarebbero tuttavia rilevanti. Presso le amministrazioni da trasferire e sopprimere operano nuclei di personale che hanno capacità di programmazione, di controllo, di rilevazione statistica dei dati, di gestione dei rapporti comunitari e internazionali. Vi è poi altro personale ministeriale che opera in periferia ma gestisce, potremmo dire, funzioni di frontiera, pensiamo in particolare ai controlli sanitari e veterinari. Il problema organizzativo è quindi tale da non poter essere risolto semplicemente attraverso una scomposizione a livello statale e una ricomposizione a livello regionale degli attuali apparati. Si pone in effetti un delicato e complesso problema di riorganizzazione sia sul versante statale che su quello regionale.

Per quanto riguarda lo Stato, è chiaro che l'esigenza non è solo quella del riordinamento di alcuni dei suoi apparati centrali: va ripensata la funzione dello Stato, come momento di sintesi di una specificità nazionale, che non va intesa come separazione dagli altri Stati dell'Unione europea, ma come contributo positivo che il Paese può dare al nuovo e più ampio sistema. Le singole diversità storiche e culturali vanno intese come elemento di arricchimento complessivo di una unità che porta a sintesi le specificità e non le mortifica.

Le trasformazioni organizzative potranno riguardare in futuro anche i settori più delicati come quello degli affari esteri, degli interni e della difesa. Nell'immediato, per quanto concerne le funzioni che verranno trasferite alle Regioni, lo Stato dovrà svolgere funzioni:

- a) di gestione dei rapporti comunitari e internazionali, sia pure in accordo con le Regioni, con organismi di consultazione e coordinamento che vanno ancora inventati;
- b) di controllo di frontiera;
- c) di elaborazione e verifica degli standards dei servizi, a garanzia delle situazioni soggettive dei cittadini;
- d) di esercizio dei poteri sostitutivi in caso di gravi carenze nella gestione a livello locale.

Come si vede, si tratta di funzioni che richiedono modelli organizzativi e comportamentali ben diversi da quelli attuali, connessi all'esercizio di competenze burocratiche.

Ciò che preoccupa è che su questi problemi

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

INTRODUZIONE

Ferdinando Clemente di San Luca

*Presidente della Conferenza
dei Presidenti*

Desidero innanzitutto salutare e ringraziare tutti gli intervenuti, rivolgere un saluto e un ringraziamento all'amico presidente Ghirelli, che ha preso questa iniziativa, di intesa con la Conferenza dei presidenti, che ha brillantemente intitolato "Incontro verso la Carta delle Regioni". Desidero inoltre rivolgere un saluto e un ringraziamento all'onorevole Adriano Biasutti, che a lungo è stato presidente della nostra Conferenza e che consideriamo una delle poche "scorte" che ancora le Regioni hanno nel Parlamento nazionale. Ringrazio ancora il professor Cerea che ha accettato di tenerci una relazione.

"Verso la Carta delle Regioni" significa che questo è un incontro intermedio, di ulteriore approfondimento, verso l'obiettivo che ci siamo posti come Conferenza dei presidenti delle Regioni a Milano il 19 marzo prossimo, per arrivare a un documento che definisca una volta per sempre alcune coordinate essenziali senza le quali, a nostro avviso, il notevole lavoro svolto dalla Commissione bicamerale come premessa per l'impegno parlamentare delle riforme istituzionali, rimane a nostro parere debole e incerto.

Verso questo appuntamento di Milano noi speriamo di trovare anche punti significativi di incontro con l'Anci e con l'Upi, associazioni con le quali abbiamo avviato un proficuo colloquio, nella speranza di raccogliere un po' più di forze intorno alla causa delle Regioni e in particolare della autonomia delle Regioni che oggi certamente non trova larghi consensi e sostegni.

A parole - almeno - sì, ma nella sostanza a noi sembra di no, proprio perché nei documenti prodotti dalla Bicame-

rale, mentre le carte uscite dai vari sottocomitati hanno una loro coerenza, una loro chiarezza, tutto il capitolo dedicato alla forma dello Stato è debole, confuso e contraddittorio. Noi crediamo che questo sia il momento per poter dire una volta per sempre una parola chiara sulla organizzazione dello Stato regionale. Molti di noi, anzi tutti, tranne i colleghi presidenti di Regioni ad autonomia speciale, se potessimo oggi vedere rigorosamente applicato il 616 del 1977 saremmo ben più soddisfatti, agevolati, nel difficilissimo lavoro che tocca oggi alle Giunte regionali, perchè la situazione è gravemente compromessa in un groviglio dal quale non si esce più. Un groviglio nel quale fondamentalmente le amministrazioni centrali hanno assunto un ruolo centrale e le Regioni sono avvilluppate in una serie di fili, di ragnatele, che non consentono loro di poter svolgere nemmeno ciò che riuscivano a svolgere ai tempi dell'avvio del 616.

La mia è una introduzione e devo quindi concludere. Voglio soltanto aggiungere due considerazioni. Il documento prodotto dal Sottocomitato per la forma di Stato accoglie finalmente le cose che fin dal tempo della presidenza Biasutti, in un documento da lui inizialmente presentato, le Regioni proponevano in materia finanziaria. E' l'unico "pezzo" nel quale c'è un'idea e l'idea viene anche condotta a norma. Ma questo fatto - a parte la considerazione che c'è il riferimento solo alle imposte indirette - è inserito in un contesto normativo pasticciato. C'è un articolo che io definisco promo-

zionale e va benissimo sui giornali, sulle televisioni: lo Stato è competente in un numero di materie, il resto alle Regioni. Da questa dichiarazione seguono una serie di norme contraddittorie che praticamente annullano questa enunciazione perchè il cuore del documento è costituito da una misteriosa Legge organica che si contrappone alla Legge disorganica: è un modo diverso di chiamare la vecchia "Legge Quadro". E le leggi quadro hanno distrutto le



Ferdinando Clemente di San Luca,
presidente della Regione Campania

REGIONE DELL'UMBRIA

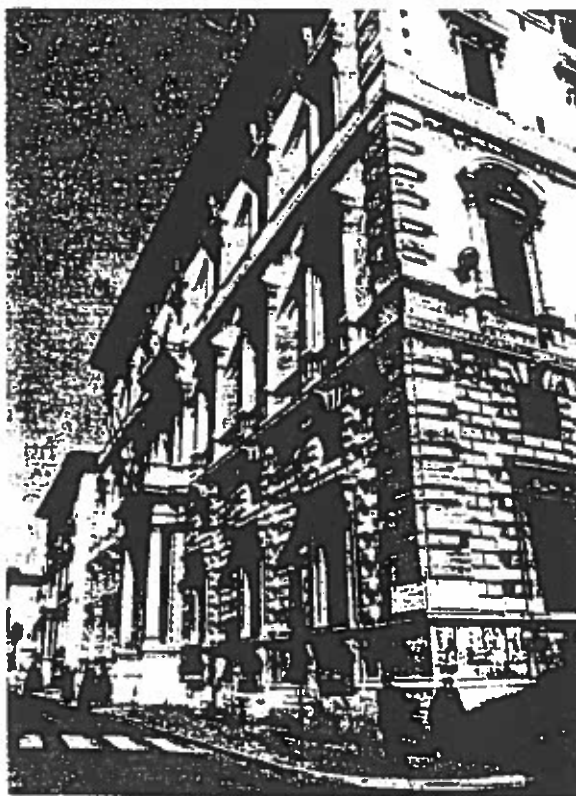
autonomie regionali. E' evidente che anche la norma finanziaria, che è quella che le Regioni volevano, corre rischi gravissimi di applicazione sul piano dell'autonomia regionale quando incombe questo pericolo continuo delle leggi organiche all'interno delle quali il Parlamento potrà mettere quello che vuole. E di più, con le grandi leggi economico-finanziarie che sono state un altro degli strumenti di attacco alla debole autonomia regionale concepita nel regionalismo cooperativo. Senza contare, ma questo stava nel 616, gli atti di indirizzo e di coordinamento che, sono serviti al governo per porre altri vincoli all'autonomia regionale.

A tutto questo bisogna aggiungere, e ho finito, una perla che è contenuta in un'altro documento, nel documento Forma di governo. In esso, all'articolo 1 è previsto che le leggi concernenti materia riservata allo Stato sono attribuite alla Camera dei deputati; il resto, quello che secondo l'art. 1 è di competenza delle Regioni, al Senato. Voi immaginate cosa potrà essere un Senato il quale non avrà prevalentemente altro da fare - perchè

potrà poi vedere le leggi della Camera in rilettura - che leggi in materia di competenza delle Regioni.

Ultima perlina è il fatto che in queste circostanze al Senato potranno essere chiamati, per essere benevolmente ascoltati, i presidenti delle Giunte e quelli dei Consigli regionali, istituiti, questi ultimi, che non sono organi della Regione. Questa impostazione tende a creare una Regione a due teste, il che è evidentemente una grossa contraddizione rispetto alla linea generale prevalente che è quella di consolidare, definire gli esecutivi e le relative rappresentanze degli organismi in maniera forte, lasciando alle Assemblee i compiti di indirizzo e di controllo.

Noi speriamo molto, in questo passaggio, con due personaggi come Biasutti, Cerea e Rossi, di avere un conforto in questo confronto ulteriore per arrivare a Milano a dire delle cose le più sensate, le più prudenti, ma anche le più concrete perchè lo Stato regionale nasca, finalmente, soprattutto nella prospettiva della unificazione europea che ha bisogno delle Regioni. □



Il palazzo della regione dell'Umbria a Perugia.

SALUTO

Stefano Cimicchi

Sindaco di Orvieto

Solo un breve saluto per ringraziare la Conferenza dei presidenti delle Regioni per aver scelto la nostra città per questo incontro, che per noi riveste un carattere di estrema importanza. Credo che il nostro presidente abbia scelto a ragione la nostra città, perchè forse tra le città d'arte dell'Umbria - e permettetemi di dire d'Italia - è una di quelle in cui il rapporto centro-periferia è stato sperimentato nel corso degli anni '80 con maggiore efficacia ed evidenza.

Credo che ci troviamo in una situazione di passaggio, in una sorta di guado interminabile, probabilmente iniziato nell'89 - o forse prima - con una fase di decostruzione di tutti i sistemi del vecchio ordine e che sta continuando con molto fragore, alla quale dovrà comunque far seguito una fase di ricostruzione dove questo rapporto centro-periferia inteso in senso mondiale, ma anche quello Europa-Nazioni, Europa-Regioni, Nazioni-Regioni e Regioni-aree marginali o aree omogenee riconoscibili non con i caratteri dei confini istituzionali, ma con quelli di tipo sociale, culturale o economico, sarà il tema portante.

In questo quadro credo che sia importante la nostra esperienza, cioè l'esperienza di una città che vive in una dimensione che va oltre i confini istituzionali, non solo perchè Orvieto fa riferimento a un'area storicamente diversa da quella in cui è inquadrata da 1860 a oggi, ma perchè culturalmente i problemi sono stati affrontati nella nostra città con taglio europeo, nel senso che i nostri problemi sono comuni ad altre città d'arte d'Europa e del mondo. La prima e la seconda fase del regionalismo, quando non era ancora iniziata la grande decostruzione dell'attuale sistema, sono state un periodo eccezionalmente fecondo, che ha sostenuto in modo tangibile e efficace una progettualità di ampio respiro, che ha fruttato una legge speciale per la nostra città, per la salvaguardia della Rupe e per il recupero di tutti i beni culturali.

Questa attività è ancora in corso e, proprio oggi, una parte del nostro Consiglio comunale sta facendo visita ai cantieri dei beni oggetto dell'intervento. Dico questo,

non solo per dare ai nostri illustri ospiti uno spaccato della nostra situazione - e di questo ringrazio il presidente Ghirelli - ma perchè, riflettendo, come giudiziosamente farete in questa giornata anche con contributi specialistici, potrete vedere come le problematiche aperte sono ampie e tali da incidere direttamente nel vivere quotidiano della gente e dei cittadini, ma anche e soprattutto da incidere fortemente nel nostro patrimonio complessivo (come potete vedere da questa sala), un patrimonio immenso che deve essere utilizzato come una risorsa e deve portarci a superare questa crisi profonda che stiamo vivendo partendo dal rispetto per questa storia e questi tesori.

In questo senso Orvieto è un esempio di come le leggi di programmazione dello Stato non funzionano e non incidono sui problemi reali e di come l'intervento speciale dello Stato, se usato timidamente come nel nostro caso, finisce per non risolvere fino in fondo i problemi. Per essere ancora più espliciti, Orvieto è oggetto di un intervento poderoso di salvaguardia della Rupe e di altri beni culturali dal degrado, ma nessuno, con la scusa che ci avrebbero pensato le leggi di programmazione nazionale, è stato in grado di affrontare questo problema. La città reale, rispetto ai beni culturali e alla salvaguardia della Rupe, viaggia su un altro treno e noi viviamo, come Venezia e come altre importantissime città d'arte d'Italia, un degrado del tessuto urbano, in termini di contenuto e di contenitore. Stiamo assistendo al fenomeno della terziarizzazione, dell'acquisto della casa in centro storico come una sorta di bene-rifugio: l'esplosione del fenomeno delle seconde case espropria sostanzialmente la città dai suoi abitanti.

La discontinuità dei finanziamenti e degli interventi è una questione che sta a pieno titolo nell'interno della vostra discussione, perchè nella politica per un nuovo regionalismo dovrà esserci una diversa politica di riallocazione delle risorse.

Noi stiamo quindi a pieno titolo all'interno di questa discussione e la seguiamo con estrema attenzione perchè la situazione è complessa e delicata e richiede anche forte spirito di iniziativa e fantasia, oserei dire. Fantasia per immaginare anche soluzioni innovative per affrontare definitivamente tutti i problemi. □

REGIONE DELL'UMBRIA

RELAZIONE

"Regionalismo per una nuova statualità nell'unione europea"

Francesco Ghirelli

presidente della Giunta regionale dell'Umbria

L'iniziativa di oggi ha un obiettivo ambizioso: l'avvio concreto della elaborazione della "Carta delle Regioni". Perché ci siamo posti questo obiettivo? Che ci sia, in Italia, necessità di riforme istituzionali è ormai dichiarato da tutti. Il problema è duplice, passare concretamente agli atti e delineare con lucidità il progetto. Quali sono i termini di riferimento? L'unità europea, una nuova statualità, il regionalismo come "tessuto connettivo", la rete delle autonomie locali: su questi assi è incardinato il progetto da definire. In questi tempi di confusione, si assiste ad uno spettacolo deprimente, ogni soggetto guarda la riforma dal suo punto di vista in un'operazione volta a "strappare". Ci si fermi un attimo per provare a rispondere ad una semplice domanda "strappare che cosa?". Ci si accorgerà che intorno è tutto talmente lacero e soggetto ad un processo di perdita di credibilità che è bene smettere rapidamente questo assurdo "giochino". Non c'è dubbio che ci sono responsabilità precise: lo Stato ha perseguito un processo centralistico ma, anche le Regioni non hanno introdotte quelle innovazioni che ci si attendeva e, anzi, hanno spesso riprodotto al proprio interno il centralismo statale. Questa affermazione netta, non autorizza chicchessia ad un processo di "drogata vitalità" dopo i pericoli di soppressione corsi negli anni precedenti.

E' necessario, invece, ricercare pervicacemente un tavolo unitario di discussione per trovare l'unica cosa che

oggi serve: una proposta concreta di riforma per arginare e rovesciare una situazione che rischia di travolgere le conquiste democratiche di questi anni.

E' in questa ottica che ci siamo posti l'obiettivo di lavorare per la predisposizione della Carta delle Regioni. Per noi sono chiari alcuni punti irrinunciabili. La "carta" non è una proposta che chiede o rivendica a partire dall'ottica esclusivamente regionalista. La "carta" supera l'idea del "decentramento anni 70". La "carta" è contro l'idea di "strappare" competenze allo Stato ed è contro ogni idea di "coartare" Comuni e Province.

Il problema che ci siamo posti è come, su quali basi, quali nuovi livelli di responsabilità istituzionale sono, oggi, necessari per tenere o meglio definire una nuova statualità nel processo di Unione europea.

I processi di frantumazione che sconvolgono l'Europa non sono distanti da noi, dobbiamo guardare con realismo al fatto che "può spezzarsi anche l'Italia". Che risposta diamo? Le vicende della Jugoslavia, della Cecoslovacchia ecc., nella loro differenza/distanza dalla situazione italiana, una lezione ce la inviano ed essa va percepita e recepita: una nazione non si tiene (o si spezza) solo per motivi finanziario - economici, anzi possono essere più forti, dirompenti i dati della cultura, della identità, della storia, dell'etnia, della tradizione. Ed oggi che il processo si mondializza e contemporaneamente si "localizza", come si risponde? Saltata l'idea dello Stato che abbiamo conosciuto, dobbiamo procedere su

una strada che, definendo un'idea di statualità che tenga identità e unità nazionale, individui nella Regione quel tessuto connettivo capace di garantire identità - storia - tradizioni - diversità e che da questo nuovo asse si dirami una possibilità maggiore di interlocuzione con l'Europa e contemporaneamente sappia meglio raccordarsi con le Città e le Province. Il quadro di riferimento è l'Europa. La questione del regionalismo è pervenuta a un punto decisivo e la



Francesco Ghirelli, presidente della Regione dell'Umbria.

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

sua soluzione costituisce uno snodo di fondo per lo sviluppo e il progresso del Paese e per il mantenimento e il rafforzamento della sua stessa identità e della sua unità, mentre agiscono forze disgregatrici. E' necessario adeguare le Istituzioni e in questo adeguamento la realizzazione effettiva dell'ordinamento regionale e un nuovo regionalismo con l'introduzione di elementi di federalismo, costituisce un passaggio di fondo. Possiamo farcela agendo con nettezza su una distinzione di funzioni e di ruoli molto chiara e precisa, rendendo effettivamente operativo il principio di responsabilità. E' ciò che è mancata in questi anni ed è una causa non secondaria dei processi degenerativi e di confusione che stanno minando l'Italia.

Occorre ripartire da questo: noi abbiamo provato a darci questo obiettivo senza alcuna presunzione, ma con la volontà e l'umiltà di provare a dare un contributo di idee e di proposte.

Vi è da dire che non abbiamo trovato corrispondenza con i livelli parlamentari. Manca un raccordo effettivo con la Commissione parlamentare per le Riforme istituzionali. Sarebbe utile per quest'ultima costruire un rapporto con le Regioni, acquisendo così un canale di esperienze aggiornate alla attuale situazione. Sul testo predisposto dal "Comitato Forma di Stato" abbiamo, come Conferenza dei presidenti, elaborato un documento critico a cui rimando; sottolineando nel contempo come questo ultimo rappresenti, dopo una fase di difficoltà della Conferenza, un rilevante passo in avanti nel segno dell'unità. Lo faccio rilevare perchè questo dell'unità è ciò che era mancato e aveva contribuito ad indebolire le iniziative delle Regioni. Sul testo predisposto dal Comitato "Forma di Governo" ci sono punti contraddittori con i principi enunciati di lavorare nell'ottica di una nuova statualità. Per giudizi più dettagliati rimando ai documenti elaborati e al dibattito che si svilupperà nella giornata odierna.

1) La Comunità europea come strumento del centralismo statale

L'appartenenza del nostro Paese alla Comunità europea comporta già di per sé una modificazione dello Stato che riguarda essenzialmente il modo di intendere la sua realtà concettuale. Fino alla fine degli anni '80 prevalendo la

concezione internazionalistica e interstatistica della Comunità (o meglio delle Comunità europee), vale a dire considerando i trattati istitutivi di Parigi e di Roma come trattati internazionali, l'esistenza di tale organizzazione non ha seriamente inciso sulla "statualità" dei paesi aderenti. Soggetti primari della Comunità erano appunto, gli Stati, che assumevano gli obblighi ed esercitavano le potestà dell'organizzazione comunitaria. Lo stesso diritto comunitario è stato a lungo non solo quantitativamente ridotto ma anche scarsamente incidente sugli ordinamenti interni e comunque sempre filtrato dallo Stato centrale sia per quanto riguarda i tempi sia per quel che concerne i modi della sua applicazione.

La Comunità europea è stata, dunque, per lungo tempo, piuttosto uno strumento degli Stati, degli apparati statali, piegata alle esigenze degli ordinamenti e delle politiche nazionali, che un'organizzazione autenticamente sovranazionale, limitatrice dei poteri e delle sovranità dei Paesi aderenti a favore di una organizzazione sovraordinata, per il perseguimento di interessi comuni più generali e complessivi. Si spiegano con una simile concezione e configurazione delle Comunità europee l'assoluta supremazia attribuita, in seno all'organizzazione comunitaria, al Consiglio dei ministri, l'affermazione e la strenua difesa del principio dell'unanimità per l'adozione delle decisioni del Consiglio; le resistenze e le difficoltà frapposte alla nascita del Parlamento europeo e al conferimento ad esso dei poteri effettivi; la scarsa incisività sostanziale del ruolo svolto dalla Corte di Giustizia.

Per venire al nostro Paese, non vi è dubbio che la Comunità, l'esistenza e il funzionamento della Organizzazione comunitaria siano stati utilizzati in funzione centralistica per difendere, cioè, e accrescere i poteri dello Stato centrale sottraendoli alle Regioni e al sistema delle Autonomie. Lo Stato centrale, gli apparati governativi, con l'avallo, per lungo tempo, della Corte costituzionale non solo hanno riservato esclusivamente a se stessi il rapporto con gli organi comunitari, ma si sono sistematicamente impossessati del potere di dare attuazione al diritto comunitario nell'ambito interno, colpendo per questa via, sotto il pretesto del perseguimento di mai precisati interessi nazionali e invocando il limite, così

REGIONE DELL'UMBRIA

detto, del rispetto degli "obblighi internazionali", le competenze regionali sulle quali il diritto della Cee ha una specifica incidenza (si pensi, tanto per fare un esempio, all'agricoltura, all'ambiente, all'assistenza e così via). L'appartenenza alle Comunità europee ha dunque costituito, qui da noi più che altrove, un mezzo per ridurre l'ambito di operatività delle Regioni, frammentando anche per questo verso le loro potestà e creando così, ulteriori ostacoli all'affermazione e all'esercizio delle funzioni regionali secondo un insieme organico: presupposto, questo, imprescindibile alla pienezza dell'attività di governo e alla praticabilità di qualsiasi politica di programmazione.

Nel contempo, pur essendo - è bene ripeterlo perché non va mai dimenticato - le competenze regionali direttamente connesse alle fondamentali politiche comunitarie, lo Stato centrale ha avuto cura di escludere qualsiasi rapporto o contatto istituzionalizzato tra le Regioni e gli Organi della Comunità, impedendo che queste partecipassero in qualche modo alla formazione di quelle decisioni che poi, pur con la mediazione dell'intervento normativo statale, sarebbero state chiamate ad attuare sul proprio territorio.

Nè vi è stato uno specifico trattamento per le attività che comunque le Regioni dovevano svolgere in ambito comunitario: all'iniziale carenza di disciplina con totale arbitrio decisionale del Governo in ordine all'"an" e al "quomodo" di tali attività, si è poi sopperito con una normativa nata già vecchia, ma che ha avuto l'effetto che ci si proponeva, quello, cioè, di introdurre nuove limitazioni alle potestà regionali: così è per l'assurdo istituto della "previa intesa" (art. 4 del D.p.r. 616/1977), anomalo strumento di controllo, contrastante, oltretutto, con la Costituzione, col quale lo Stato si è riservato il diritto di impedire qualsiasi iniziativa senza giustificare alcunché, tanto meno con riguardo a motivazioni di politica estera; così è anche per l'attuazione, in ambito interno, delle direttive comunitarie (art. 6 D.P.R. 616/1977) tramite una legge contenente norme sia di principio che di dettaglio, immediatamente applicabili in sede regionale e soltanto derogabili dalla Regione (sistema, questo, lo si ricorda qui per inciso, poi esteso a tutta la legislazione, anche qui col consenso della Corte costituzionale e

di una parte anche importante della dottrina, riducendo così, innanzitutto sotto il profilo concettuale, la potestà legislativa regionale a semplice potestà di deroga di scelte compiute a livello centrale).

In estrema sintesi, dunque, si può dire che l'appartenenza comunitaria ha costituito per l'Italia uno strumento di cui si è avvalso il centralismo statalistico per rafforzarsi e consolidarsi. Con la Comunità, per lungo tempo il vecchio Stato si è rafforzato verso l'interno senza cedere pressoché niente verso l'esterno, cioè verso la comunità, rallentando così enormemente il cammino in direzione di quell'effettiva unità economica ma anche politica delle quali, i nostri Governi, hanno sempre asserito di essere i più convinti propugnatori. In realtà tra ciò che si è detto e ciò che si è fatto, tra il conclamato europeismo dell'Italia, dei Governi ma anche dei Parlamenti italiani, e il concreto operare del nostro Paese in seno alla Comunità, sia nel rapporto con le Istituzioni comunitarie che con riguardo, ad esempio, all'attuazione delle direttive o dei regolamenti comunitari, vi è stato e vi è tutt'ora un abisso profondo: appunto perché si è mirato ad affermare e ad accrescere, tramite la Comunità, un assetto centralistico e la concentrazione di interessi - politici, economici, burocratici - che vi è alla base.

Sul così detto europeismo italiano, dei Governi italiani, si possono dunque ragionevolmente nutrire, nella migliore delle ipotesi, serie perplessità.

2) L'impreparazione dell'Italia nei confronti del Processo di trasformazione della Comunità verso l'Unione europea

La progressiva evoluzione della Comunità europea da ordinamento a carattere internazionale a ordinamento a carattere "interno", con strutture tendenti al federalismo, che prende formalmente l'avvio con l'Atto unico del 1986 - ma che già aveva avuto nel nostro Paese una anticipazione in certo qual modo decisiva con la fondamentale sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 1984 che aveva sancito la prevalenza delle norme comunitarie su quelle interne e l'obbligo per i giudici di applicare le prime a preferenza delle seconde in caso di contrasto, conferendo alle stesse un carattere sostanzialmente costituzionale - ha trovato l'Italia nettamente impreparata.

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

Abbiamo contribuito con il solito entusiasmo di facciata all'elaborazione e all'approvazione degli atti che hanno condotto a delineare l'Unione europea, fino al trattato di Maastricht, ma non si è fatto in concreto assolutamente nulla per adeguare le strutture del Paese alla nuova realtà che andava maturando. Certamente vi sono state leggi, non prive di una loro organicità, sull'attuazione dei regolamenti e delle direttive comunitarie (l.l. nn.183 del 1987 e 86 del 1989): ma l'assetto del Paese è rimasto complessivamente inalterato e del tutto inidoneo a consentire all'Italia una partecipazione alla Comunità e all'Unione alla pari degli altri Stati più progrediti. Non si fa riferimento qui soltanto ai dati macroeconomici: alla stabilità monetaria e all'inflazione; al deficit di bilancio e al debito pubblico. L'instabilità, l'inflazione comunque nettamente al di sopra della media, l'altissimo disavanzo, lo spaventoso debito pubblico altro non sono che gli effetti perversi del funzionamento di un vecchio ordinamento che non si è avuta la forza e il coraggio di riformare per tempo. Basta pensare all'organizzazione dello Stato e della Pubblica Amministrazione, alla sua frammentazione in centri di potere politico e burocratico e in Enti inutili e dissipatori di risorse; alla mancanza di qualsiasi coordinamento e di qualsiasi programmazione dell'intervento pubblico; al mantenimento e al rafforzamento, pur dopo l'avvio di quel processo di più stretta integrazione europea di cui si diceva, dell'assetto centralistico che si è espresso all'interno con il depotenziamento e l'avvilimento dell'Autonomia locale e verso l'esterno, verso la Comunità, con il fare del Governo centrale, dei Ministeri, degli Enti pubblici nazionali gli unici interlocutori delle Istituzioni comunitarie. Così, l'ordinamento del nostro Paese è rimasto in realtà chiuso allo spirito comunitario e, soprattutto, sostanzialmente impermeabile all'avanzare del processo di integrazione e di unione europea. Lo stesso esplodere della questione morale con caratteri qualitativi e dimensioni quantitative del tutto impensabili in qualsiasi altro Paese della Comunità, appare come l'effetto di questa immobilità, di questa mancanza di riforme interne e di questa sostanziale chiusura verso l'esterno.

Il Paese ha così accumulato uno spaventoso ritardo e, anzi, quanto più è andato

avanti il cammino verso l'unione economica e monetaria, nella prospettiva di quella politica, tanto più l'Italia se ne è allontanata ponendo tra sé e l'Europa non solo il deficit, l'inflazione e la debolezza della moneta, ma il disordine pubblico, l'inefficienza amministrativa, l'arroganza del potere verso i cittadini, il sostanziale disconoscimento e, in molti casi, il disprezzo dei loro diritti fondamentali (si pensi ad esempio al funzionamento dei servizi pubblici), il dilagare della criminalità organizzata, della mafia, della camorra ed, infine, la sistematica corruzione. E a tal proposito va ricordato che non esiste soltanto un'Europa politica ed un'Europa economica: esiste anche un'Europa etica; esiste un'etica europea cioè uno standard di moralità, per così dire, nei comportamenti pubblici e nei rapporti tra collettività e Amministrazione, tra cittadino e potere pubblico, tra imprese e centri dell'intervento pubblico, che tutt'ora nel nostro Paese si deve conseguire. Di qui un ulteriore significato e un'ulteriore ragione di urgenza per una politica di risanamento morale quale elemento indispensabile per consentire all'Italia e agli italiani di far parte dell'Europa a pieno titolo, in condizione di assoluta parità con i propri partner.

A fronte della constatazione di un tale stato di cose ben poco valore ha il fatto che il nostro Paese sia stato tra i firmatari più convinti del trattato sull'Unione e che l'abbia ratificato tra i primi con un voto del Parlamento quasi plebiscitario (magari scandalizzandosi per il risultato negativo del referendum danese, che per contro dimostrava ben altrimenti la consapevolezza dei pesi e degli obblighi che comporta l'Europa comunitaria).

Per far parte effettivamente della nuova Europa, ci vogliono dunque fatti, riforme, comportamenti diversi dal passato con tutto ciò che questo comporta in termini di redistribuzione di potere e di riconsiderazione di interessi.

3) Le responsabilità delle Amministrazioni regionali

Deve essere chiarito che la condizione di arretratezza dell'organizzazione statale e amministrativa dell'Italia e quindi la difficoltà per il nostro Paese di integrarsi effettivamente nell'Europa comunitaria sono imputabili in misura non lieve, anche se non certamente preponderante,

REGIONE DELL'UMBRIA

alle stesse Amministrazioni regionali. Si tratta di una constatazione ormai assodata, ma che deve essere comunque ricordata, dal momento che non si può essere legittimati a reclamare riforme se non si prendono le mosse dalla consapevolezza delle proprie responsabilità e dell'esigenza di riformare innanzitutto se stessi.

In realtà lo sviluppo coerente dell'ordinamento regionale e autonomistico e dello Stato italiano come Stato regionale in una prospettiva non lontana da quella del federalismo, avrebbe richiesto, soprattutto da parte delle Amministrazioni regionali, un' opposizione più convinta e costruttiva al centralismo e alle politiche centralistiche. Nei fatti, invece, il centralismo statalistico è stato, in moltissimi casi, non semplicemente subito, ma addirittura condiviso perpetuandosi in sede regionale - anche per i ritardi culturali delle forze politiche, rimaste abbarbicate, pur con qualche differenziazione, alle vecchie logiche di potere - i modelli di organizzazione e di gestione dello Stato centrale. Ha prevalso così la Regione di tipo amministrativo, trascurando l'esercizio in modo autenticamente riformatore della potestà legislativa regionale; si è realizzata, insomma, la Regione, quale semplice redistributrice di risorse, quale mero capitolo di spesa del bilancio statale, senza che fossero formulati e coerentemente perseguiti, nella gran parte dei casi, indirizzi ed obiettivi originali e autenticamente autonomi.

La Regione è, perciò, divenuta una sorta di Amministrazione aggiuntiva a quelle già esistenti, che ha cercato di conquistarsi uno spazio in concorrenza con lo Stato da una parte e con gli Enti locali dall'altra, piuttosto che impegnarsi a coltivare e sviluppare l'ambito di autonomia suo proprio così come garantito dalla Costituzione: quello, cioè, consegnato essenzialmente dalla programmazione e dalla legislazione quali strumenti di riforma del sistema. Una parte non secondaria in tutto questo hanno avuto certamente, come si è accennato, l'organizzazione e, può dirsi, la cultura istituzionale delle forze politiche, esse stesse sostanzialmente centralistiche, e l'instaurarsi su questa base di pratiche consociative tra maggioranze e opposizioni: causa non ultima, questa, dell'estendersi e del radicarsi, anche a livello locale, della questione morale.

Dal livello regionale e locale è, dunque, venuto un contributo alla chiusura, si direbbe all'impermeabilità, del nostro Stato, del nostro ordinamento verso l'esterno e, segnatamente, verso la Comunità europea ove, per contro, una prospettiva, o meglio, una linea di tendenza federalistica a livello comunitario esige ordinamenti statuali aperti, elastici, facilmente adattabili, e, in quanto tali, per quel che è possibile, reciprocamente integrabili.

Permanendo le attuali strutture, per contro, gli attuali moduli organizzativi e procedurali e, soprattutto, l'attuale modo di porsi dello Stato verso la Comunità europea e delle Regioni verso lo Stato centrale, l'appartenenza comunitaria non fa altro che produrre, a livello regionale quello che, con colorita ma efficace espressione, è stato definito "effetto sogliola", l'effetto cioè, per il quale le competenze e l'azione delle Regioni restano compresse tra comunità e Stato nazionale derivandone un ulteriore depotenziamento del loro ruolo.

4) Elementi per una riforma dello Stato in senso regionalista nella prospettiva dell'Unione europea

E' dunque necessaria una riforma dello Stato in senso decisamente regionalista e tendenzialmente federalista che tenga conto della prospettiva europea, ove, come si è già rilevato, dall'esistenza e, tanto più, dall'evoluzione istituzionale della Comunità verso l'Unione derivano necessariamente effetti interni che toccano non solo le politiche, ma la struttura stessa dello Stato, il suo ambito di sovranità interna ed esterna e, dunque, anche i rapporti tra lo Stato e le Regioni e l'ordine stesso delle competenze quale sancito dalla Costituzione.

La posizione delle Regioni in proposito è nota ed è stata comunque di recente sintetizzata nella proposta di "Carta delle Regioni", elaborata dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Andando per grandi linee, quanto alla potestà legislativa, si tratta di ribaltare l'attuale impostazione enumerando tassativamente le materie di competenza statale (essenzialmente politica estera, ordine pubblico interno, moneta, difesa) e attribuendo alle Regioni, in via residuale e, in alcuni casi, con competenza esclusiva, la potestà per tutte le altre; dovrebbe essere altresì eliminato il con-

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

trollo governativo preventivo sulle leggi regionali fermo restando, ovviamente, il giudizio di costituzionalità da parte della Corte costituzionale.

Corrispondentemente, sul piano amministrativo, è necessario un trasferimento effettivamente integrale delle funzioni con snellimento dei controlli, andando oltre la revisione operata con il decreto legislativo n. 40 del 1993. Conseguentemente dovranno essere apportate profonde riforme all'amministrazione centrale dello Stato, eliminando strutture superflue, ridimensionando e, in alcuni casi, sopprimendo Ministeri (ad es. Turismo e Agricoltura, in ordine ai quali le Regioni hanno promosso, come è noto, il referendum abrogativo), sopprimendo enti inutili, introducendo elementi di effettiva democratizzazione e partecipazione, a cominciare dalla coerente attuazione della legge n. 241 del 1990.

Sul versante degli enti locali dovrà essere delineato un rapporto privilegiato di questi con la Regione - già peraltro accennato nella L. 142/90 - spezzando il circuito perverso per il quale lo Stato e gli enti locali tendono ad allearsi in funzione antiregionalista, introducendo nel sistema un ulteriore fattore di conflitto e di disfunzione.

Deve essere, infine, riconosciuta alle Regioni una reale autonomia impositiva, con la possibilità di istituire con legge regionale veri e propri tributi regionali. Deve essere, dunque, superato il sistema della finanza meramente derivata (senza, peraltro, escludere la permanenza di fondi nazionali in funzione di riequilibrio sociale e territoriale tra le Regioni).

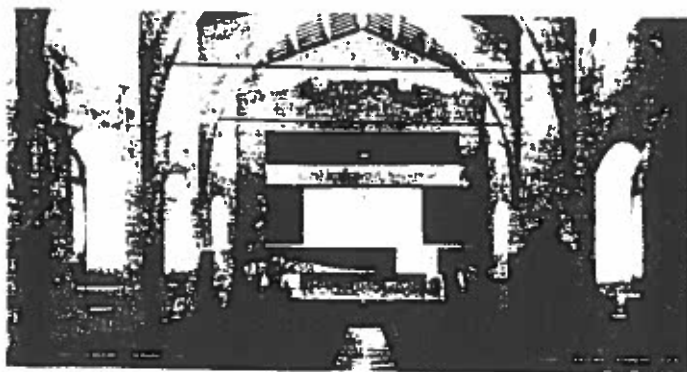
E' ovvio che l'assetto effettivamente regionalistico dello Stato si gioca in misura decisiva sul terreno della finanza pubblica, una finanza che deve certa-

mente essere unitaria e coordinata tra i vari centri percettori di entrata ed erogatori di spesa ma che, purtuttavia, deve assicurare un adeguato margine di autonomia sia sull'uno che sull'altro versante, margine che attualmente è pressochè nullo.

Rimane il problema di definire la sede ove effettivamente concertare tra i diversi soggetti istituzionali (Stato Regioni - Enti locali) le scelte di politica finanziaria e specificatamente tributaria. In Germania, ad esempio, tale concertazione avviene nel Bundestag, in Italia si può pensare ad un analogo modello.

In ogni modo occorre evitare che sul cittadino si scarichi una sommatoria di decisioni che, proprio perché non coordinate, aggravino ingiustamente l'onere contributivo.

Sul terreno della riforma dello Stato, secondo le direttrici ora indicate in sintesi estrema, gli orientamenti maturati in seno al Comitato per la "forma di Stato" della Commissione bicamerale per le Questioni istituzionali, poi trasfusi in un primo progetto di revisione del titolo V della Costituzione, costituiscono, ci pare, una base accettabile di confronto. Per quel che riguarda, peraltro lo specifico tema dei rapporti comunitari, nel mentre va apprezzata la previsione secondo la quale le Regioni attuano le direttive e i regolamenti comunitari relativamente al proprio territorio - previsione che conserva, peraltro, un ampio margine di ambiguità in relazione alla persistenza o meno di una potestà statale di interposizione e alla ampiezza di tale potestà - non pare accettabile la riserva esclusiva allo Stato delle relazioni con le Comunità europee nè la previsione di un potere sostitutivo indiscriminato dello Stato stesso nei confronti delle Regioni. Più in generale, la disciplina prevista per i rap-



La "Sala dei 400" nel "Palazzo del popolo" di Orvieto.

REGIONE DELL'UMBRIA

porti tra Stato, Regioni e Unione europea appare insufficiente e non tale da determinare quel nuovo assetto che appare indispensabile per consentire un avvicinamento sostanziale del nostro Paese all'Europa.

5) Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario

Come già a più riprese rilevato, la prospettiva dell'Unione economica e monetaria dell'Europa, collocata in quella dell'unione politica - quale delineata dal trattato di Maastricht - produce, già di per se stessa, effetti decisivi sugli Stati aderenti, ridimensionandone la sovranità e avviando in termini concreti la trasformazione dell'ordinamento comunitario da ordinamento di tipo fondamentalmente internazionale e interstatale a ordinamento di tipo interno: basterà ricordare gli obiettivi della moneta comune, dell'unitaria identità internazionale della Comunità e della difesa comune, della cittadinanza europea, dell'integrazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Ciò comporta obiettivamente, innanzitutto un moltiplicarsi della "soggettività europea", come si è visto inizialmente riservata in pratica ai soli Stati. Lo stesso trattato di Maastricht riconosce una soggettività regionale e istituisce un organo centrale rappresentativo di interessi, il Comitato delle Regioni, con funzioni consultive nei confronti del Consiglio e della Commissione. Ciò che più conta è che tale soggettività si sia andata affermando nei fatti e non da ora: le Regioni, infatti, sono ormai da tempo considerate quali referenti diretti e principali soggetti attuatori dei programmi comunitari, variamente denominati (Pim, Sprint, Value e così via), e si sono potuti concludere tra le Regioni italiane e organismi di altri Paesi europei protocolli di intesa e, in qualche caso, veri e propri accordi di vario genere e di vario contenuto non raramente ritenuti legittimi dalla Corte costituzionale. In questa situazione l'armamentario di norme statali che disciplinano la materia - norme interposte statali per l'attuazione delle direttive (Art. 6 del D.P.R. 616/1977 e le stesse leggi n. 183/1987 e n. 86/1989); previa intesa in ordine alle attività promozionali all'estero; regime delle attività così dette di "mero rilievo internazionale" e riserva allo Stato dei rapporti con le Comunità europee - e i comportamenti tenuti in concreto al proposito dalle Autorità centrali appaiono superati dalla realtà

e costituiscono comunque un ostacolo, un freno all'integrazione dell'Italia nel contesto europeo: laddove le Regioni, giova insistere sul punto, costituiscono, invece, un dato di riferimento imprescindibile per l'attuazione delle politiche comunitarie al punto che la Comunità non può restare indifferente al riparto delle competenze nell'ordinamento interno e che, come è stato ammesso anche dalla Corte Costituzionale fin dal 1987, le norme comunitarie possono derogare alle norme costituzionali interne relative al riparto delle competenze fra Stato e Regioni, pur nel rispetto dei principi fondamentali del sistema costituzionale e dei diritti fondamentali della persona (Corte Cost. sent. n. 399/1987). Non può esservi, dunque, dubbio, e non è certo la prima volta che ciò viene rimarcato, sullo "status" di soggetto a diretta rilevanza comunitaria proprio della Regione.

Rispetto a questa realtà, come è stato giustamente rilevato, le Istituzioni comunitarie non sono oggi (non sono più) un luogo dove si realizza un particolare settore di politica estera dello Stato tramite procedimenti disciplinati dal diritto internazionale, sebbene il luogo dove si esercitano potestà legislative e amministrative "che si pongono sullo stesso piano del diritto interno, operano nei confronti degli stessi soggetti, i cittadini della comunità, e utilizzano gli stessi strumenti propri del diritto interno". Si ha, pertanto, una stretta integrazione tra diritto comunitario e diritto interno e le autorità interne degli Stati, sia centrali che decentrate (Regioni ed enti locali), sono ugualmente chiamate ad osservare ed applicare il diritto comunitario.

In questo quadro appare del tutto ragionevole formulare talune proposte di revisione della disciplina vigente:

- non vi è, innanzitutto, alcuna necessità di una normativa nazionale interposta (compresa la così detta "legge comunitaria" prevista dalla legge n. 86 del 1989, ma anticipata dall'art. 6 del Dpr 616/1977) tra direttive comunitarie e leggi regionali.

I principi da osservare sono già contenuti nelle direttive si che l'intervento dello Stato ad altro non serve se non a condizionare l'azione della Regione e a sottrarre ad essa competenze e possibilità d'intervento: parimenti, non pare ammissibile esercitare la funzione di indirizzo e coordinamento in ordine a materie di competenza regionale, ma disciplinate da norme comunitarie. E' un fatto che anche attraverso questo

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

mezzo si è operata una sistematica espropriazione delle competenze regionali; dato che i rapporti con la Comunità, tra questa e i soggetti che operano al suo interno - gli Stati centrali, nel senso tradizionale dell'espressione, ma anche le Regioni o i Comuni - non possono essere considerati rapporti "internazionali", non si spiega, se non con riferimento a ragioni di potere e di interesse, la riserva allo Stato centrale delle relazioni comunitarie, a seguito della quale le Regioni, nelle materie di competenza (si pensi, ad esempio, all'agricoltura), possono entrare in contatto con la Comunità soltanto tramite lo Stato e solo se questo lo permette. Appare necessario consentire il rapporto diretto tra Regioni e Comunità europee - anche tramite uffici comuni magari coordinati da un rappresentante del Governo - configurando, in conseguenza, una diretta responsabilità delle Regioni stesse a seguito dell'inadempimento degli obblighi comunitari;

del tutto assurdo è il mantenimento dell'istituto della "previa intesa" per l'espletamento delle attività regionali a carattere promozionale nell'ambito comunitario. Si può ragionevolmente pensare a una programmazione di tali attività concordata con lo Stato, ma la "previa intesa" come tale, integra una forma di controllo anomala, contrastante con la Costituzione e col sistema di controllo che essa attualmente prevede, che nulla ha a che fare con la politica estera dello Stato e con la salvaguardia degli indirizzi della politica nazionale. Si tratta con tutta evidenza, di uno strumento utilizzabile e utilizzato dagli apparati statali per ingerirsi nel merito delle iniziative delle Regioni e per riservarsi una sorta di diritto di veto sulle stesse del tutto arbitrario;

ugualmente, almeno in ambito Cee, non ha alcuna base ragionevole il "previo

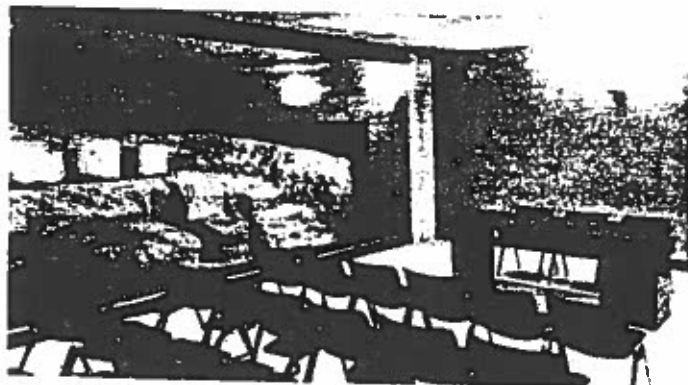
assenso" governativo in ordine all'espletamento delle attività così dette di "mero rilievo internazionale", consistenti nello scambio di esperienze e informazioni tra organismi di altri Paesi europei e le Regioni, in visite di studio, in forme di accordo volte a uniformare comportamenti e così via.

In proposito la giurisprudenza della Corte costituzionale, dopo le iniziali chiusure, ha compiuto notevoli passi avanti richiedendo ad esempio, con la recentissima sentenza n. 447/1992, che il Governo, se intende impedire le attività ora considerate, formuli un diniego di assenso espresso e motivato con riguardo alla confliggenza dell'iniziativa con gli indirizzi della politica nazionale.

Ma si tratta di passi tuttora insufficienti laddove la Corte ha del tutto ignorato su questo versante, la tematica europeistica la cui considerazione avrebbe dovuto condurre all'eliminazione di ogni procedura di assenso preventivo;

vanno, infine, individuate specifiche sedi di contatto diretto tra le Regioni e le Istituzioni comunitarie con riguardo sia alle Regioni nel loro complesso (anche al di là del Comitato delle Regioni previsto dal trattato di Maastricht) che alle singole Regioni, garantendo la loro partecipazione, nelle forme più opportune, alla formazione delle scelte e delle politiche comunitarie e determinando così le condizioni per una puntuale attuazione in sede regionale delle norme e dei programmi comunitari.

Le proposte ora indicate appaiono di rapida realizzazione dal momento che non è richiesta in tal senso alcuna modifica della Costituzione. Sul piano formale si tratta soltanto di rivedere la legislazione nazionale esistente, ribaltando l'attuale impostazione pregiudizialmente negativa e impeditiva delle iniziative regionali per introdurre una normativa che, all'opposto,



La "Sala Etrusca", una delle strutture del "Palazzo del Popolo."

REGIONE DELL'UMBRIA

ne favorisca l'esplicazione in un quadro di cooperazione e di integrazione con lo Stato e le sue stesse attività in ambito comunitario.

6) Autoriforma delle Regioni

Non vi è dubbio che nell'evoluzione del nostro ordinamento verso l'Europa una parte importante debba essere svolta dalle Regioni stesse che debbono porre mano alla propria autoriforma. Già si è rimarcato il fatto che, per molti versi, è stato riprodotto in sede regionale il centralismo statale e che, dunque, le Regioni si sono andate configurando come un concentrato di burocrazia e di funzioni amministrative piuttosto che come centri di legislazione, di programmazione, di coordinamento dell'attività degli enti locali. La prospettiva europea e il ruolo che le Regioni giustamente rivendicano esige che il centralismo regionalistico venga spazzato via; che si dia vita ad un'organizzazione degli uffici snella e a procedure semplici; che venga valorizzata al massimo la funzione riformatrice della potestà legislativa, concentrando l'amministrazione così detta "attiva" sugli Enti locali, la Provincia e il Comune; che sia conseguentemente ridotto il numero e la consistenza degli enti di tipo istituzionale dipendenti dalla Regione; che il personale della Regione sia, per la parte essenziale, dotato di una specifica preparazione e di una specifica cultura. Le Regioni, insomma, debbono cominciare a riformare se stesse, il loro modo di essere, se vogliono essere protagoniste della riforma dello Stato, di una nuova statualità, se vogliono essere investite effettivamente di quella soggettività in ambito europeo che pure le trasformazioni che sono intervenute e che tutt'ora si stanno producendo nell'Europa comunitaria inevitabilmente comportano.

Modificazione degli ambiti territoriali delle Regioni - Le macroregioni

Non si può, infine, non accennare, in questa relazione alla questione delle così dette "macroregioni" sulla quale si sono esercitati in questi ultimi tempi istituzioni di ricerca e centri di studi più o meno prestigiosi.

L'ipotesi avanzata per l'Italia dalla Fondazione Agnelli e per l'Europa da altri Istituti, di una ristrutturazione territoriale delle Regioni pone una questione non eludibile nella prospettiva di un nuovo regionali-

simo nel quadro europeo. Quello dell'adeguatezza dei territori, delle economie, dei contesti sociali e culturali regionali alle esigenze di crescita e di sviluppo delle collettività locali e della comunità nazionale nella nuova Europa ed alle stesse necessità di rinnovamento che si pongono alla base di una effettiva e solida unità del Paese, è un tema aperto che deve essere affrontato. E, innanzitutto, si pone una questione di metodo ma che è anche ed essenzialmente una questione di sostanza: non si può affrontare un tema di tale rilievo avendo presenti esclusivamente gli interessi della propria realtà territoriale e di una collettività territorialmente delimitata; non ci si può, insomma, né ci si deve, attestare nella strenua ed intransigente difesa dell'esistente, magari ricercando espedienti e soluzioni di piccolo cabotaggio. E' necessario, invece, un atteggiamento politico e culturale aperto, predisposto all'innovazione e che abbia la precisa percezione degli interessi che sono di ostacolo e di quelli che invece si debbono perseguire e favorire.

Per come sono state presentate dai mezzi di informazione le ipotesi che si sono avanzate appaiono certamente viziate, in generale e con riguardo specifico all'Italia, da un'alta dose di economicismo, preoccupate come sono di perseguire esclusivamente un obiettivo di autosufficienza economica e finanziaria delle Regioni, senz'altro di importanza centrale, ma che non può sicuramente essere l'unico parametro della riagggregazione territoriale.

E' indubitabile, però, che certe soluzioni (ad esempio quella ipotizzata per l'Umbria, di spartizione della regione tra il Lazio e la Toscana) appaiono frutto, quanto meno, di una conoscenza a dir poco superficiale della realtà. C'è, in effetti, nella visione che la Fondazione Agnelli mostra di avere dell'Italia, e altri Istituti dell'intera Europa, un'ispirazione di fondo di stampo metternichiano, per la quale le regioni costituiscono nulla più che espressioni geografiche da ridefinire secondo criteri tutto sommato contingenti, quali sono, pur sempre, quelli economici, perciò stesso oggi più che mai precari e rapidamente transeunti: con quali risultati per l'unità nazionale e per la stessa unità europea, è facile comprendere.

Ma, come già detto, ad un simile confronto non si può sfuggire e può, anzi, dirsi che gli assetti ipotizzati, nel loro brutale semplicismo, costituiscano una salutare provocazione.

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

Non c'è dubbio, dunque, che le Regioni debbano stare dentro questo dibattito, dovendo altrimenti rassegnarsi a subire le scelte che si compiono in altre sedi, nazionali ed internazionali: si tratterà di evidenziare non solo gli elementi economici, ma anche storici, culturali, ambientali, che possono giustificare eventuali diverse e più adeguate aggregazioni territoriali e, "latu sensu", amministrative.

Nel contempo crediamo che vadano moltiplicate e intensificate, in ambito nazionale ed europeo, le strutture e le iniziative comuni a più Regioni, soprattutto, ma non soltanto, tra le Regioni confinanti, mentre all'interno delle Regioni stesse debbono essere favoriti tutti quei processi che portino ad una aggregazione territoriale più razionale, con semplificazione di strutture e procedure (fusioni di Comuni, eliminazione di enti superflui ecc.) e con maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

In questo senso è in atto un'interessante sperimentazione tra Umbria, Marche, Toscana. Entro questo mese si lavora per presentare, al fine di consentire la predisposizione di specifici accordi di programma tra le Regioni e tra queste il Governo, gli esiti di un primo confronto svolto in linea tecnica con la Toscana, le Marche e, seppur con maggior difficoltà, con il Lazio. Può essere questa una risposta possibile al problema del rapporto intercorrente tra livello di governo e dimensione territoriale.

Conclusioni

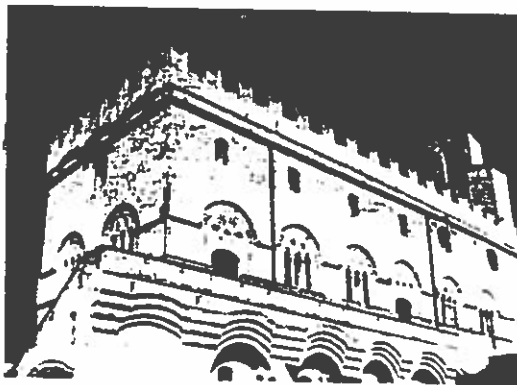
Le profonde trasformazioni che si sono prodotte e che sono tuttora in atto nell'ordinamento comunitario per un verso comportano direttamente modifiche nell'ordinamento interno, per l'altro esigono azioni riformatrici che vadano in profondità a tutti i livelli, da quello costituzionale, a quello dell'organizzazione sta-

tale locale, incidendo sulle strutture, sui procedimenti e sui comportamenti concreti.

Il nostro Paese è in grave ritardo in questo senso, e questo ritardo si va facendo sempre più pesante. Mentre la questione morale spinge verso radicali cambiamenti, il centralismo statalistico non risulta seriamente intaccato e le strutture tradizionali sopravvivono e persistono nel loro modo di operare. E' un aspetto, questo, della crisi del Paese probabilmente trascurato, comunque non sufficientemente considerato e che invece va posto al centro del dibattito sulle riforme. Le Regioni debbono spingere in questo senso dando vita, nel contempo, ad azioni di autoriforma che le pongano nella condizione di essere davvero soggetti capaci di operare in ambito europeo e secondo la logica comunitaria.

Una logica che, a sua volta, deve essere dinamica e aperta: dinamica, nel senso di condurre rapidamente all'effettività della cittadinanza europea quale insieme di diritti civili e anche politici da esercitare nelle diverse realtà statuali e regionali e di condurre in tempi ragionevoli, all'unione politica; aperta, nel senso di affermare una Comunità capace di essere centro e fattore di pace, di sviluppo e di progresso per tutto il continente e per il mondo, soprattutto con riguardo alle realtà statuali e regionali dell'Est europeo. In particolare, appare immediatamente necessaria un'azione di pace e di aiuto in favore delle popolazioni dell'ex Jugoslavia.

E' nel perseguimento di una simile logica che debbono affermarsi nel nostro Paese quella nuova statualità e quel nuovo regionalismo che costituiscono le condizioni indispensabili perché l'Italia possa far parte a pieno titolo e in condizione di parità con le realtà più progredite, della nuova grande Europa comunitaria. □



Il "palazzo del Popolo", antica sede di adunanze popolari, nel centro di Orvieto, trasformato in palazzo dei congressi.

REGIONE DELL'UMBRIA

RELAZIONE

"Il regionalismo nella nuova forma di Stato"

Adriano Biasutti

*deputato, membro del Comitato parlamentare
per le questioni regionali*

Vi ringrazio di avermi dato questa opportunità, qui, oggi. Non ho preparato relazioni: mi limito, quindi, a dare un giudizio da regionalista e autonomista convinto, su quello che è il lavoro del Parlamento in questo momento e su quelle che sono le possibilità nei prossimi mesi per verificare se quello che abbiamo sempre chiesto può essere attuato e realizzato o meno nel nostro Paese.

Io parto dalla convinzione che la crisi che sta attraversando questo Paese può essere superata soltanto se si pone fine allo Stato centralista e se si fa crescere effettivamente uno Stato delle autonomie diffuse. E parlo di risanamento sotto tutti i punti di vista: di risanamento economico, morale e politico. Questa situazione in cui siamo giunti è frutto di una gestione - semplicistica e un po' brutalizzata - dell'80 per cento delle risorse di questo Paese a livello centrale rispetto a quelle che potevano essere le sue esigenze vere. E anche alla mortificazione di intere classi dirigenti rispetto alle esigenze reali della nostra società.

Credo che dobbiamo fare una verifica tra le cose che abbiamo sempre detto e quello che si sta scrivendo in Parlamento. Innanzitutto teniamo conto che il giudizio sulla Bicamerale rischia di essere affrettato se non si tiene conto della composizione del nostro Parlamento oggi, del rapporto tra le forze politiche e di come la Commissione ha lavorato. Credo che sostanzialmente la Bicamerale abbia prodotto nell'attuale contingen-



L'on. Adriano Biasutti, per oltre sette anni presidente del Friuli-V.G.

za politica un buon lavoro e che sarebbe estremamente importante che in queste ore di crisi della presidenza della Bicamerale si decidesse molto velocemente della nuova presidenza, per impedire che possa esaurirsi senza avere individuato un prodotto finale.

Ho fatto il presidente delle Regioni in momenti più felici di questo, dal punto di vista del rapporto politico, perché l'interlocutore governo era diverso: io ho avuto Maccanico come ministro delle Regioni, ho avuto come ministro Martinazzoli; voi avete avuto il ministro Costa che non crede nell'autonomismo e nelle Regioni. Non conosco l'attuale ministro se non per averlo visto in presentazione l'altra sera alla Bicamerale; ma spero che per essere meglio di Costa dal punto di vista del regionalismo e dell'autonomismo ci vuole pochissimo. Da questo punto di vista credo che il salto di qualità sia stato comunque fatto.

Ritorno però alle cose che a me in questo momento interessano, per verificare se nella fase attuale in questo nostro Paese la politica riesce a definire la fine dello Stato centrale e a far nascere quello regionale. So che avete molte perplessità su quello che ha scritto la Bicamerale: io la leggo in un'ottica diversa, tenendo conto che molti cambiamenti possono ancora essere fatti.

Quando la Bicamerale scrive: "indica nella forma regionale compiuta il maturo sviluppo della Repubblica, una e indivisibile" stabilisce un principio di fondo. E, badate, faccio qui un ragionamento politico a titolo del tutto personale, che se si legge questo in "pendant" con le nuove leggi elettorali, per chi vuole l'"uninomiale secco" in questo Paese, allora la prospettiva di Bossi e della Fondazione Agnelli è realistica. L'"uninomiale secco" porta a un'Italia divisa seccamente in tre parti. Il "maggioritario uninominale temperato", con la fine certamente del "proporzionale", che la nostra società non vuole, può mantenere l'Italia "una e indivisibile". Stiamo attenti che questo è un pas-

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

saggio fondamentale.

Il secondo elemento di principio che ha stabilito la Bicamerale "ritiene che anche alle Regioni a statuto ordinario debbono essere attribuite competenze esclusive". Questo era il problema che avevamo risolto negli anni passati: il superamento della diatriba fra "speciali" e "ordinarie" che in passato avevano vissuto in orti separati e quindi la comprensione che difendono le "speciali" e facendo crescere le "ordinarie" si raggiungeva l'obiettivo che avevamo perseguito: il concetto della prestazione minima in favore di ciascun cittadino in campo sociale. Anche qui però dovremmo avere la consapevolezza che il risanamento di questo Paese si risolve anche, nel breve e nel medio periodo, se riprendiamo il discorso sui costi sociali di questo Paese. Non è pensabile che solo meccanismi istituzionali, sganciati da valutazioni politiche, risolvano i problemi. La sanità, i trasporti, la scuola, tutto gratis per tutti? Io sto in Commissione Finanze ed è evidente che se continuo così nei prossimi anni dovremo moltiplicare le Ici, le Isi, le Iciap e qualcosa ancora di più, se non rivediamo e non recuperiamo il costo sociale agganciato alle reali esigenze del nostro Paese.

L'altro problema in termini fondamentali di principio "giudica essenziale e irrinunciabile il superamento del sistema della "finanza di trasferimento". Questo è un elemento altrettanto forte, che noi abbiamo sempre sostenuto. La disgraziata riforma di tanti anni fa in campo fiscale, che ha prodotto soltanto una finanza di trasferimento in questo nostro Paese. Inoltre "ritiene che chi ritiene che la finanza propria delle Regioni dovrà avere la caratteristica della certezza e della sicurezza nel tempo" quindi "tributi propri, quote di tributi erariali in rapporto ai tributi riscossi o dovuti alle singole Regioni".

È questo è l'elemento di fondo che si lega al tema delle competenze. Voi siete impauriti perchè leggete in molte parti la parola "nazionale", perchè leggete l'elenco delle competenze che vengono riservate allo Stato e le legate alle competenze che vengono date esclusive alle Regioni. Ma questo è l'elemento centrale sulla ripartizione delle risorse, perchè le competenze si giocano sulla base delle risorse. Se queste non sono elastiche, se non c'è la possibilità del governo e del Parlamento di riprendersi ogni anno

risorse che sono di competenza di un altro livello, è evidente che non bisogna avere paura che il governo o il Parlamento possano fare al più presto un'altra legge di riappropriazione. Noi dobbiamo stare attenti, secondo me, perchè questo è l'elemento centrale dell'intera vicenda.

Ho detto già della distinzione tra "speciali" e "ordinarie" e l'eliminazione della gerarchia tra Regioni e Enti locali, che in qualche caso chiamavamo subordinati. In questo caso le "ordinarie" debbono fare una riflessione fondamentale, che poi riprenderò, legata al superamento di statuti che hanno fatto delle Regioni enti amministrativi. Le "speciali", da questo punto di vista, sono completamente diverse. I consigli regionali delle "speciali" non fanno provvedimenti amministrativi. E' il concetto della delega come concetto obbligatorio che deve essere imposto come tale e il recupero della Provincia come Ente intermedio fondamentale. Avevamo concettualmente già superato questo problema quando avevamo superato la logica dei comprensori e individuato nella Provincia l'Ente intermedio destinatario di competenze e di risorse da parte delle Regioni.

Per me, da regionalista e autonomista convinto, il prodotto della Commissione in termini di principi è da ritenersi fondamentalmente valido e importante. Se poi entriamo nel merito, troviamo che l'elenco delle competenze dello Stato è lungo. Quando si parla di "politiche energetiche industriali nazionali", ad esempio, di "trasporti e comunicazioni nazionali", di tutela dell'ecosistema, dei beni culturali e paesistici, parchi e riserve e si sottolinea sempre "nazionali", è qui che noi dovremmo arrivare a una definizione sufficientemente rigorosa. Perchè poi, quando la Commissione si riferisce alle competenze delle Regioni - e ve lo dico io che vengo da una Regione a Statuto speciale - se riusciamo a mantenere la divisione in termini rigorosi, allora noi avremo realizzato il tema dell'autonomia. Quando la Regione ha competenza legislativa esclusiva nelle seguenti materie: agricoltura, commercio, industria, artigianato, assetto urbanistico del territorio e turismo, si vede che è stata fatta la scelta del sistema economico collegato alla gestione del territorio. Questo è il grande salto di qualità. Io vengo da una Regione che nel 1960 non esisteva: è nata nel '64, era agli ulti-

REGIONE DELL'UMBRIA

mi livelli di reddito, di produzione, di tutto in Italia, con la gestione di queste cose le classifiche sono cambiate. Troviamo tra qualche collega del passato qualche esempio di quanto abbiamo fatto. Certo, nel nostro Paese serve una legge urbanistica, l'ultima è del 1942; ha un buon impianto, ma non è stata modificata se non in minima parte. Ora va ridefinito a livello nazionale. Alcune Regioni, però, con competenza esclusiva in campo urbanistico, hanno fatto un proprio piano e hanno realizzato una gestione del territorio completamente diversa. Sono anch'io convinto che vi sono cose da cambiare, ad esempio quando lo Stato mantiene certe competenze e queste vengono gestite in maniera ancora non equilibrata. Ma consiste nell'aver un assetto del territorio gestito a livello regionale in maniera compiuta, in parallelo con le politiche urbanistiche, con quelle di sviluppo economico, il grande salto di qualità. A me chiedevano, dopo aver fatto l'assessore alla ricostruzione del Friuli, il perché della diversità tra la ricostruzione dal terremoto in questa Regione e altre realtà. La diversità dei cittadini e della classe dirigente è una sola, e non è certo di tipo biologico: la diversità è l'autonomia. In Friuli-Venezia Giulia il terremoto è stato gestito a livello locale, con competenze locali; in altre realtà è stato gestito con competenze di carattere centralistico. Noi abbiamo avuto il commissario Zamberletti, lo abbiamo tenuto alcuni mesi, poi lo abbiamo salutato, ringraziato. E' un nostro carissimo amico e, se torna, gli vogliamo molto bene, però le leggi urbanistiche, quelle economiche di risanamento sono fatte e gestite totalmente a livello regionale. Stiamo quindi attenti che questa ripartizione, dal mio punto di vista, è equilibrata, purché si stabilisca cosa significa "legge organica" e dove stanno i confini tra competenze nazionali e locali.

Questo può essere fatto con un altro elemento di fondo laddove si parla delle risorse. Con Clemente abbiamo parlato molte volte di questo, per capire se quello che dicevamo è stato recepito dalla Bicamerale. In parte sì, in parte no; sostanzialmente sì, ma con alcuni pericoli. La Commissione dice che, per quanto riguarda il problema delle entrate, alle Regioni competano, secondo principi stabiliti dalla "legge organica": tributi propri, istituiti e regolati dalle leggi regionali - e questo è un primo elemento

fondamentale -; sovrainposte addizionali su tributi erariali - recuperiamo anche questo, anche se non siamo mai stati fortemente legati a questa impostazione - proventi dalla vendita di beni e servizi. E' qui che si gioca tutto, anche sul regime delle competenze: "quote di partecipazione al gettito prodotto nelle singole Regioni da tributi erariali". E qui bisogna concludere: l'altra frase "con particolare riferimento alle imposte indirette" deve essere cancellata. Bisogna restare solo alla definizione di "compartecipazione erariale". Qui si stabilisce l'elemento di congiunzione "politiche nazionali - politiche locali". Oggi la compartecipazione erariale è, per esempio, di dieci decimi per la Sicilia: vale a dire che la Regione introita dieci decimi e ne restituisce uno allo Stato centrale, quando se ne ricorda; nove decimi Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige; sette decimi Sardegna; quattro decimi Friuli-Venezia Giulia. Con l'attuale marchingegno, però, il governo, facendo politiche di risanamento, ogni anno recupera entrate nei confronti delle Regioni. Il prof. Cerea certamente potrebbe obiettarmi che lo Stato recupera nei trasferimenti, non nelle compartecipazioni. A dire la verità in passato recuperi vi sono stati anche dalle compartecipazioni e noi abbiamo fatto un ricorso alla Corte Costituzionale e abbiamo singolarmente perduto. Ma è qui il vero problema: definire un rapporto di certezza sulla quota di compartecipazione, che sia definito e certo, che non vi sia la possibilità di recupero da parte del governo e dello Stato. Allora l'elemento delle competenze diventa altrettanto certo.

Cosa è un decimo. Regione Friuli-Venezia Giulia, 1.250.000 abitanti, un decimo sono circa 450 miliardi annui. Ognuno faccia i conti con la propria Regione in collegamento alle competenze. Questo è il grande salto di qualità che può essere fatto. Sono legato al concetto dei settori economici e di quelli infrastrutturali dei servizi perché ritengo che qui si è giocata la partita dello sviluppo negli anni passati. Sono diventato presidente di Regione nell'ottobre del 1984, la mia Regione stava attraversando una crisi economica drammatica. L'uso di queste competenze ha consentito il superamento della crisi. Noi non siamo mai andati a battere cassa a livello nazionale - uso questo linguaggio semplicistico per farmi capire - siamo andati ad affrontare la crisi di un colosso

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

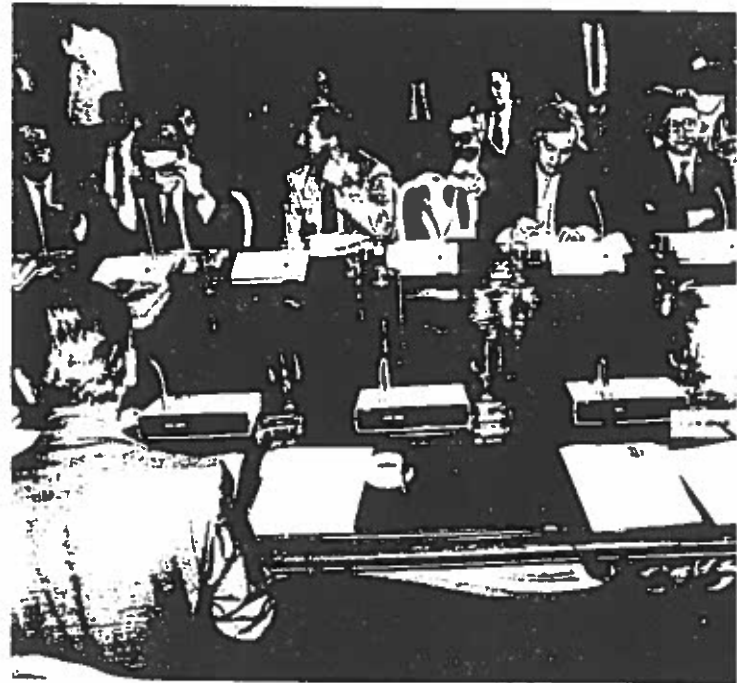
industriale come la Zanussi entrando nel capitale di questa impresa per il 10% e apportandovi un ragguardevole investimento. Così abbiamo fatto per tutta un'altra serie di attività, utilizzando soltanto le competenze che lo statuto ci aveva dato. Credo che dovremo, quindi, stare molto attenti in questa fase finale, a rileggere quello che è stato scritto, a tentare di riqualificarlo, anzi di qualificarlo e definirlo ulteriormente in maniera molto seria.

Vi sono poi alcune altre cose che sono state accettate, ad esempio il fondo perequativo fra Regioni sviluppate e altre meno sviluppate. In questi mesi in cui ho lavorato come parlamentare sono stato utilizzato per poche cose: ho fatto il parere sulle partecipazioni statali, anche quello sulla fine del fondo straordinario per il Mezzogiorno. Anche qui si gioca una partita importante. E' stato inserito il concetto che i trasferimenti dello Stato derivanti dai fondi perequativi non hanno vincoli di destinazione, altro concetto fondamentale; è stato inserito che lo Stato, per prevedere determinati scopi, può intervenire con finanziamenti aggiuntivi - e si definiscono anche le risorse per fare tutto questo -; credo però che questa parte, molto importante, vada precisata meglio perchè è molto importante soprattutto per le Regioni meno sviluppate. Io sono uno di quelli che credono che il lavoro fatto è sostanzialmente positivo, che ha ancora dei margini di ambiguità e di incertezza che vanno superati soprattutto sul terreno politico al fine di capire dove si vuole realmente arrivare.

Salto tutta la parte legata ai rapporti con la CEE, perchè è stata egregiamente trattata prima, ma qui si trova inserita la possibilità di accordi a livello internazionale. Chi ha fatto l'esperienza di Alpe Adria lo sa benissimo. Quindici giorni fa il nostro ministro degli Esteri ha firmato a Vienna un accordo transfrontaliero, così è stato chiamato, tra Italia e Austria; questo accordo è decisivo perchè può definire la politica di questo nostro Paese verso il centro Europa in un senso o nell'altro. Noi in questi ultimi anni abbiamo avuto una grande battaglia politica fra chi riesce a definire l'assetto futuro - al di là delle guerre che ci sono in questo momento - del centro Europa in maniera orizzontale o chi lo pensa in modo diverso. Per essere espliciti: se riusciamo noi a creare le infrastrutture o i

servizi per andare orizzontalmente a Lubiana, Zagabria, Budapest o a Kiev, oppure se prevale la Germania con una penetrazione di altro genere. E' evidente che questo tipo di politica non può essere realizzato soltanto dallo Stato, che ha bisogno del concorso regionale e di sviluppi di carattere regionale. Questo sarà possibile. Se il Governo e il Parlamento approvano una legge come la 212, legge di cooperazione nel centro Europa, non ancora utilizzata, essa va utilizzata secondo le vecchie norme scandalose della cooperazione, così come è stata attuata in questo Paese per tanti anni, oppure è possibile fare un salto di qualità utilizzando le realtà locali e le Regioni per poter fare questo tipo di politica? Questo può essere generalizzato all'interno del nostro Paese.

Io sono tra quelli che credono che è possibile ridefinire quanto è stato scritto dalla Bicamerale in maniera più puntuale, però partendo da un giudizio sostanzialmente positivo. Vi sono poi alcune altre cose, che ho detto all'inizio, cioè il decentramento obbligatorio ai livelli locali, il riconoscimento della Provincia come Ente intermedio, la Regione che recupera la capacità di fare leggi, programmi, di dare indirizzi, ma non attua - e questo è stato il male di tutte le Regioni - la trasformazione dei Consigli regiona-



Una seduta della Conferenza stato Regioni di alcuni anni fa.

REGIONE DELL'UMBRIA

li in veri e propri grandi Consigli comunali in cui si decideva l'uso delle risorse. Ieri abbiamo visto allontanarsi gli esiti di una piccola battaglia a che siamo facendo per le "speciali": non abbiamo avuto i 415 voti in aula alla Camera per far passare la competenza sull'ordinamento per le Regioni a statuto speciale. Questo tipo di discorso viene qui tutto recuperato: la capacità di autoregolarsi anche da questo punto di vista da parte delle Regioni. Noi abbiamo, in una Regione piccola, trasferito alle Province pezzi di leggi, di competenze e di risorse regionali. Alla fine che cosa è successo? Che per le Province è stato impossibile gestire tutto questo per la impossibilità di adeguare il loro ordinamento e il loro funzionamento alle nuove esigenze. Partendo da questa esperienza abbiamo tentato di far inserire le necessarie normative all'interno dell'articolato prodotto dalla Bicamerale.

Un'ultima considerazione in termini di esemplificazione. Se è stato possibile realizzare in una realtà regionale delle strutture di carattere economico, di natura privatistica ma gestita in termini di indirizzo pubblico, ritengo che l'esperienza possa essere estesa alle altre realtà regionali. Con la competenza esclusiva, può nascere anche in Umbria, in Campania, in Calabria o in qualsiasi altra regione una finanziaria in grado di non fare soltanto promozione ma di operare in termini di reale partecipazione agli sviluppi di carattere economico. La finanziaria del Friuli-Venezia Giulia, nel 1992 - è presente l'assessore alle Finanze che può confermare quello che dico - con 400 miliardi di patrimonio ha fatto 17 miliardi di utili con 170 partecipazioni. La Spa Autovie Venete, di proprietà al 95 per cento della Regione Friuli-Venezia Giulia, proprietaria di un'autostrada che gestisce, alla fine dell'anno fa utili e non batte cassa a livello regionale. Le autostrade delle quali ha parlato prima, quelle che vanno a Lubiana, oggi vengono realizzate da una società che comprende il governo sloveno, una grande impresa italiana come la Fiat e una regione come il Friuli-Venezia Giulia. Noi ci stiamo battendo per ottenere la concessione per realizzare l'autostrada fino a Budapest. Signori: questo è l'autonomismo. Se noi crediamo a questo autonomismo io credo che riusciremo a diffonderlo. Ma riusciremo a diffonderlo se otterremo quanto chiediamo e se il passaggio delle

risorse avverrà in maniera seria e in maniera responsabile. Qualcuno mi dice che non è possibile che questo avvenga all'interno dello stesso Paese. Quando ero presidente della Conferenza ebbi l'incarico di creare i giusti e necessari rapporti con i grandi organi di informazione per far conoscere le nostre iniziative in termini puntuali e completi. Nell'ambito del tentativo ebbi anche un incontro con Indro Montanelli. Mi ascoltò con attenzione e poi disse: lei è un bravo ragazzo, ha idee molto chiare e molto buone, ma l'Italia è un Paese molto lungo e molto diverso. Io sono convinto che l'Italia sia molto lunga e molto diversa, storicamente e in certi casi anche culturalmente. Però credo che i processi di autogoverno abbiano bisogno di essere sperimentati e credo che se non facciamo quello che intendiamo fare questo nostro Paese non si riprenderà.

A Milano, tra due settimane, dove voi definirete questa "Carta delle Regioni", dovremo cercare di portare i parlamentari che provengono da una esperienza regionale e che ancora conservano la convinzione autonomistica. Ce ne sono e di fronte al degrado di certe loro realtà locali si vanno convincendo che non è sempre possibile trasferirne la responsabilità sul sindaco, sul presidente della Provincia, sul presidente della Regione. E si vanno convincendo che una ripresa sarà possibile solo se si cambierà completamente strada.

La mia convinzione, in conclusione, è che noi siamo veramente alla stretta finale: qui si gioca l'avvenire di questo nostro Paese. E' la partita di fondo. Cerchiamo di far capire, soprattutto all'apparato produttivo di questo Paese che si mostra convinto del fatto che la sola legge elettorale basterà a cambiare le cose e a risolvere i problemi, cerchiamo di far capire che si tratta di una valutazione errata e che l'altra parte della riforma è addirittura più importante della stessa legge elettorale. Io non nego la necessità di una nuova legge elettorale, ma sono convinto che una nuova forma di Stato, e all'interno della nuova forma di Stato un autentico autonomismo e un autentico regionalismo, sia oggi l'elemento fondamentale per cambiare la politica e lo Stato in questo nostro Paese. □

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

RELAZIONE

"L'Autonomia finanziaria delle Regioni"

Gianfranco Cerea

ordinario di Scienza delle Finanze
presso l'Università degli Studi di Trento

Cominciamo dall'Europa e in particolare dall'Europa delle regioni. Quella che vedete (figura in basso) è una cartina dell'Europa alla quale mancano i confini nazionali. Le singole regioni sono individuate e retinate sulla base del prodotto per abitante: quelle retinate a strisce sono le più povere; quelle "impallinate" sono le più ricche. E quanto più i pallini sono radi, tanto più la regione è ricca. In quest'Europa che cosa osserviamo? Osserviamo alcune cose, soprattutto se osserviamo l'Italia.

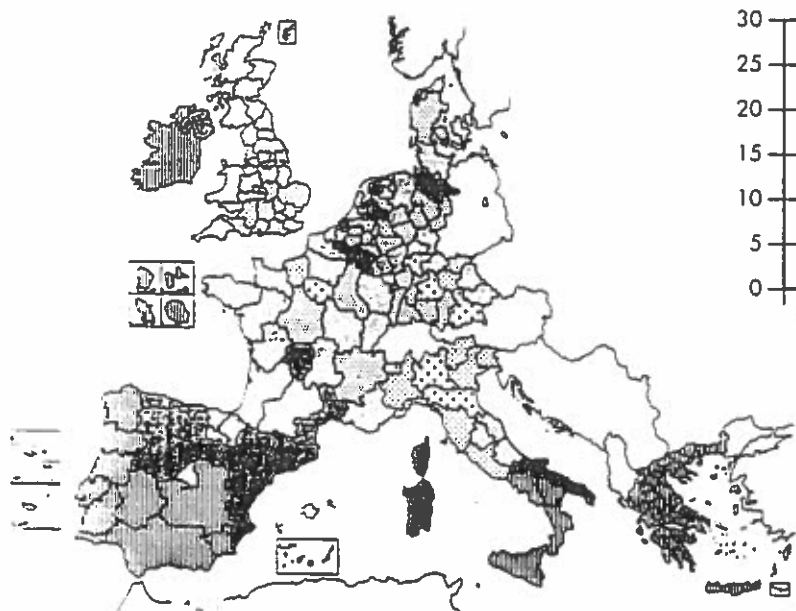
La prima osservazione è che non c'è, all'interno dell'Europa, un'area dimensionalmente comparabile con l'Italia centro-settentrionale che abbia una condizione economica simile. Cercate di trovare nella cartina d'Europa un'area comparabile con quella che comprende la Lom-

bardia, l'Emilia-Romagna e le regioni di contorno: non la troverete, quasi neppure in Germania. Il 40 per cento della popolazione europea con il prodotto per abitante più elevato, se si escludono Londra e Parigi, abita in Lombardia e in Emilia-Romagna.

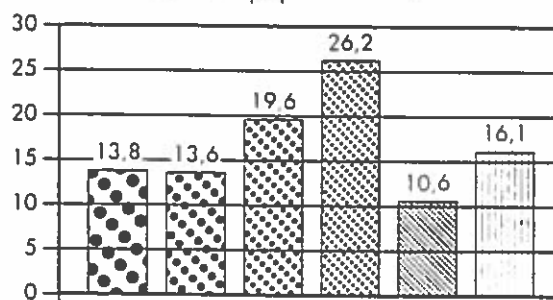
Accanto a questa osservazione, che pone l'Italia settentrionale e la Germania meridionale come il grande cuore economico dell'Europa. Vedete che più ci si allontana da questo cuore, più ci si impoverisce. E non è una questione di nord e sud: basti guardare l'Irlanda. E la Scozia, se non fosse per il petrolio, sarebbe a strisce esattamente come l'Irlanda.

Che cosa osserviamo se guardiamo l'Italia? Oltre ad avere al proprio interno l'area dimensionalmente più ricca dell'Europa, ha anche le regioni tra le più povere dell'Europa. Non c'è nessun altro Paese europeo che abbia al proprio interno le stesse contraddizioni economiche dell'Italia. Da questo punto di vista, parlare di Regioni in Italia e trovare un meccanismo di finanziamento e di ripartizione delle competenze per le Regioni equivale a voler trovare un modello di finanziamento per l'Europa. Sarebbe come se domani mattina qualcuno si alzasse nel Parlamento europeo e dicesse: bene, ragazzi: troviamo un modello di finanziamento autonomo delle regioni

Carta 1 - PIL procapite regionale 1988



% della popolazione 1987



	1 : > 127,9
	2 : 113,9 - 127,9
	3 : 100,9 - 113,9
	4 : 86,1 - 100,9
	5 : 72,1 - 86,1
	6 : < 72,1

REGIONE DELL'UMBRIA

europee. In linea di principio il problema è esattamente lo stesso. Tanto per darvi un'idea, la Lombardia e l'Emilia-Romagna occupano, mi pare, il settimo e l'ottavo posto tra le regioni più ricche d'Europa; la Calabria è sullo stesso piano della Macedonia e della Galizia.

Questa osservazione e questa carta sono, a mio avviso, un elemento di riferimento fondamentale se si vuole evitare di cascare dalla padella nella brace. Noi veniamo da un'esperienza regionale che era stata condizionata e ben espressa da quello che fu, credo, uno slogan di Pietro Ingrao: le Regioni per unire. Questa affermazione ci ha portati a produrre un ordinamento che considerava le Regioni come uno strumento per uniformare: le Regioni come strumento amministrativo decentrato dello Stato. Io non vorrei che il prossimo esercizio fosse improntato all'idea delle Regioni "per disgregare". E con una realtà così contraddittoria come quella che ci troviamo davanti il rischio, credetemi, è veramente elevato.

Per passare dalle cartine ai numeri, ecco una simulazione del bilancio dello Stato così come dovrebbe risultare dopo la cura della Bicamerale (TAB. 1). E' una

simulazione fatta sul bilancio del 1990: un bilancio di 549.500 miliardi. Dopo la cura della Bicamerale, se togliamo 118 mila miliardi di interessi sul debito pubblico, dei residui 430 mila miliardi, 222 mila andrebbero alle Regioni e 210 mila resterebbero allo Stato. In un certo senso, quindi, le Regioni amministrerebbero una quota di risorse maggiore di quella che verrà riconosciuta allo Stato. Circa il 70 per cento di quei 222 mila miliardi finirà alle Regioni a Statuto ordinario.

E' un'operazione, questa, che ci consegna - o ci dovrebbe consegnare - uno Stato quasi federale. Un ripartizione dei poteri di spesa come quella che si va a delineare è molto più vicina a quella di uno Stato federale che a quella di uno Stato regionale. E da questo punto di vista diventa allora importante cogliere alcuni aspetti di fondo.

C'è un grave rischio che si corre: quello di pensare che l'autonomia regionale sia essenzialmente un problema di competenza e di modalità nell'esercizio delle competenze. Non condivido questa impostazione: io credo fino in fondo all'esperienza tedesca. Nella Costituzione tedesca l'autonomia dei Lender è in primo luogo autonomia finanziaria e non autonomia di competenze. Basti vedere lo spazio e la meticolosità che la Costituzione tedesca destina alla questione della finanza regionale a fronte delle cinque righe in cui l'argomento è racchiuso nel nostro articolo 119. Va ricordato che la Costituzione tedesca si è molto ispirata a quella americana. Tra le poche fortune che i tedeschi hanno avuto perdendo la guerra vi è stata quella che la Costituzione gliel'hanno scritta gli americani. E gli americani, che a dire il vero non sono stati mai dei grandi marxisti, una cosa l'avevano capita bene prima ancora di Carlo Marx: che il potere è dove ci sono le risorse. Una Regione non sarà mai autonoma se non controllerà le risorse: le competenze saranno una conseguenza. L'attuale esperienza regionale è fallita, non perchè le Regioni non hanno avuto le competenze ma perchè per qualsiasi cosa dovessero fare, compreso piantare un chiodo, dovevano andare a Roma a chiedere. Questo è il vero problema: se le Regioni avessero avuto, non il fondo sanitario nazionale ma i contributi sanitari e le quote dei tributi erariali così come l'attuale Costituzione prevede, non ci sarebbe stato ministro in grado di imporre alle Regioni le

TAB. 1 - Valutazione quantitativa delle funzioni trasferibili e struttura dei nuovi bilanci regionali

Bilancio dello Stato 1990 nell'ipotesi del nuovo art. 70 (miliardi di lire)

Competenze proprie dello Stato:

Amministrazione generale	18.200
Difesa	21.200
Giustizia	5.700
Sicurezza nazionale	13.100
Relazioni internazionali (CEE, etc)	14.000
Cooperazione internazionale	2.400
Università e ricerca	9.100
Pensioni pubbliche	22.000
Previdenza (INPS, etc.)	42.000
FS	14.000
ANAS (50% del totale)	3.500
Poste	3.000
Prezzi agricoli	1.500
Partecipazioni e conferimenti	2.300
Poste correttive, lotto	6.500
Contributi su mutui passati (enti locali, edilizia, agricoltura, imprese, etc.)	20.000
Interessi sul debito pubblico	118.000
Trasferimenti a Regioni	222.500
Totale	549.500

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

nefandezze dei bollini e cose di questo genere. E' fondamentale, quindi, affrontare il tema della finanza regionale in termini di autonomia delle risorse. Non preoccupiamoci più di tanto di come verranno esercitate le competenze perchè se le risorse saranno per Costituzione delle Regioni, lo Stato potrà fare quello che vorrà ma il coltello dalla parte del manico lo avranno le Regioni. E l'esperienza tedesca è da questo punto di vista fondamentale. Occorre, dunque, un rovesciamento di enfasi: non dedichiamo al tema della finanza uno spazio inferiore - almeno - a quello che dedichiamo al tema delle competenze.

Con il dottor Giarda abbiamo tentato di fare delle simulazioni su ciò che vorrebbe dire la riforma del regionalismo. Quel che abbiamo cercato di stabilire è che cosa competa alle singole Regioni in termini di spesa e in termini di entrate. Non è un esercizio facile perchè non esiste a livello di sistema contabile statale qualche cosa che consenta di percepire immediatamente quant'è l'ammontare della spesa dello Stato nelle singole regioni così come, peggio ancora, non esiste qualcosa che consenta di stabilire quant'è l'ammontare dei tributi raccolti nello Stato in ogni regione. Per quale motivo? Lo Spiego: perchè è un aspetto

di metodo non secondario.

Per quanto riguarda la spesa le informazioni sono incomplete, contraddittorie, caotiche: anche prendendo il bilancio e i conti riassuntivi del Tesoro non è una ricostruzione che si possa fare facilmente. L'unico lavoro "serio" che sia stato fatto fino ad oggi in materia, lo ha realizzato il Formez, con un gruppo di lavoro di cui facevano parte anche l'Istat e il ministero del Tesoro. Lo studio ha portato a una stima molto credibile sulla ripartizione della spesa statale nelle Regioni italiane nel 1986. Basandoci sui dati di quella stima abbiamo ricostruito, facendo riferimento alle diverse competenze, i dati che pubblichiamo (Tab. 2). Quando leggete "spesa trasferibile" ci riferiamo, in pratica, a quanto spetterebbe alle Regioni a Statuto ordinario, sulla base dei dati del '90, se cessasse l'esercizio delle competenze statali così come previsto dal testo della Bicamerale e quelle competenze fossero trasferite alle Regioni. Il bilancio dell'Umbria, per esempio, arriverebbe a circa 2.800 miliardi. Grosso modo siamo intorno ai 3 milioni, tre milioni e mezzo per abitante. Ancora più complesso è il ragionamento sui tributi pagati. I tributi riscossi dallo Stato in una regione non sono i tributi pagati dai residenti. Vi faccio un esem-

TAB. 2 - Distribuzione regionale della spesa secondo le proposte di riforma e distribuzione regionale del prelievo tributario e contributivo (stime 1990 in miliardi di lire).

Regione	Popolazione	Spesa trasferibile	Gettito tributi ripartiti
Calabria	2.111	7.076	5.308
Basilicata	612	2.173	1.693
Campania	5.748	16.987	16.161
Molise	331	1.157	971
Puglia	4.010	11.401	11.851
Abruzzo	1.252	3.945	4.509
Marche	1.419	4.573	6.400
Umbria	813	2.854	3.727
Veneto	4.338	12.523	21.992
Liguria	1.707	5.767	8.891
Toscana	3.529	10.527	18.822
Piemonte	4.300	13.441	23.136
Lazio	5.116	17.347	28.307
Emilia Romagna	3.882	12.199	22.648
Lombardia	8.815	22.180	53.996
Totale	47.983	144.158	228.419

REGIONE DELL'UMBRIA

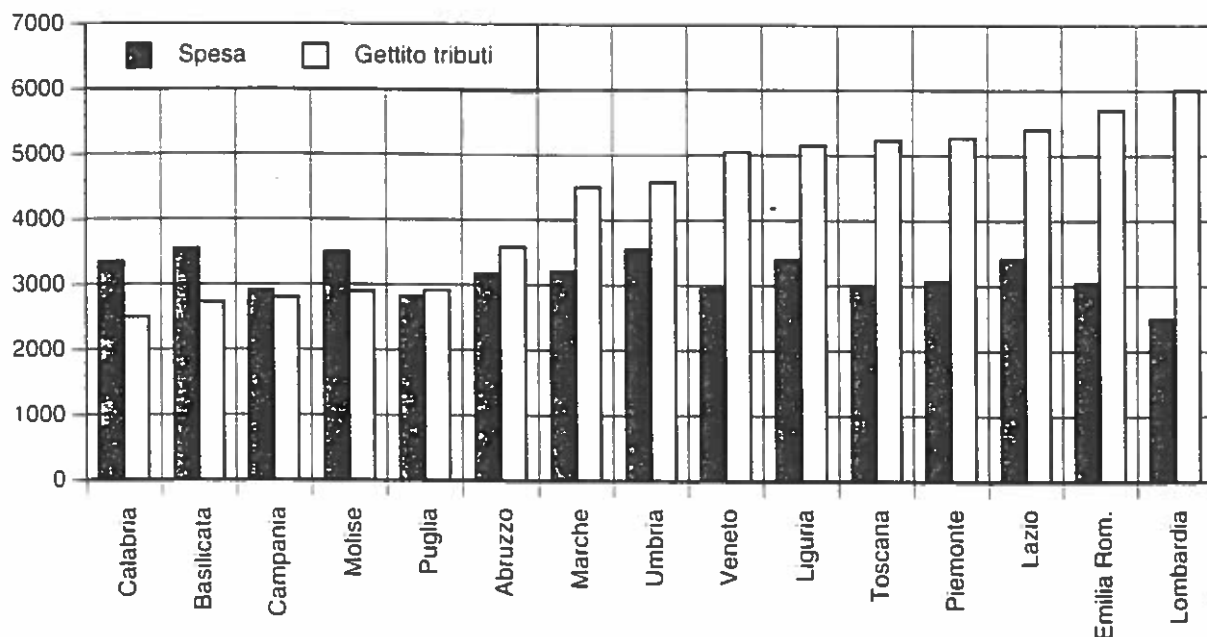
pio banale: l'Iva sulle bollette della corrente elettrica consumata in Umbria, per esempio, non è riscossa nella regione umbra ma nel luogo ove ha sede legale l'Enel. Allo stesso modo, se un abitante di Orvieto acquista un'automobile Fiat, l'Iva su quella automobile non è riscossa nella regione Umbria ma a Torino. C'è un bel guazzabuglio. Sotto questo profilo, fare riferimento al concetto di imposta riscossa regionalmente porterebbe a una situazione in cui circa i due terzi dei gettiti delle imposte sarebbero riscossi in Lombardia e nel Lazio e il resto d'Italia si dovrebbe spartire soltanto un terzo. Stabilire, dunque, che cosa sono i tributi riscossi in una Regione non è facile. Nella proposta che ho fatto alla Bicamerale e che mi sembra sia stata accolta c'è un riferimento al "gettito prodotto regionalmente", dove "prodotto" non è sinonimo di "riscosso" ma è qualcosa che tende a fare riferimento alla dimensione economica dei fatti.

Facendo riferimento, ora, al Grafico 1, occupiamoci della ripartizione dei tributi e delle spese di ciascuna Regione, tributi e spese che la Bicamerale vorrebbe fissare per le singole Regioni (escluse l'Irpeg e l'imposta sostitutiva sugli interessi, quindi titoli di Stato e conti correnti). La barra nera in tabella è quella che rappre-

senta la spesa per abitante. C'è una cosa evidentissima: siamo di fronte a una situazione in cui, in pratica, la spesa per abitante è la stessa in tutti gli angoli d'Italia. Le differenze sono marginali. I valori sono più alti nelle regioni demograficamente più piccole: guardate la Calabria, la Basilicata, l'Umbria. Non a caso la Lombardia, che è la regione più grande, ha anche la spesa per abitante più bassa. Questo è un punto importantissimo: noi abbiamo raggiunto una situazione in cui la presenza pubblica è equamente distribuita su tutto il territorio nazionale. Ammesso che il numero degli abitanti sia un buon indicatore del livello di servizi che andrebbero garantiti sul territorio. C'è, dunque, una situazione di uniformità che rappresenta un formidabile punto di partenza di cui non disponevamo sicuramente nel '72. Abbiamo una situazione di sostanziale uguaglianza.

L'altra barra, quella che risulta trasparente, riguarda l'ammontare dei tributi pagati da ciascun abitante. E sotto questo profilo Bossi ha ragione: un cittadino della Lombardia paga sei milioni di imposte e ne ha in cambio due milioni e mezzo di spesa. Un cittadino della Calabria prende tre milioni e mezzo di spesa e paga due milioni e mezzo di imposte.

GRAF. 1 - Distribuzione delle spese e delle entrate



"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

Questo che cosa significa? Che i lombardi sono generosi e i calabresi tirchi? No: significa una cosa molto semplice che abbiamo visto nella cartina geografica. Se noi calcolassimo il rapporto e non più la popolazione ma il prodotto regionale troveremmo che questo rapporto è identico in tutti gli angoli del Paese. Cioè: il rapporto tra i tributi pagati e la base imponibile dei tributi è un rapporto praticamente identico in tutta l'Italia. Ciò significa che, a livello regionale o a livello territoriale, noi abbiamo oggi nel Paese questa situazione: la spesa è uniforme in rapporto agli abitanti e il prelievo è uniforme in base al reddito. Noi possiamo, come Bossi fa, mettere in discussione il principio per cui la Lombardia deve pagare più imposte della Calabria. Possiamo farlo, ma attenzione, dobbiamo essere coerenti e arrivare ad affermare che è ingiusto, allora, che i ricchi paghino più tasse dei poveri. Perché? Noi abbiamo un ordinamento fiscale basato in buona sostanza sul principio secondo cui, quanto più elevato è il reddito, quanto migliore è la condizione economica, tanto maggiore deve essere il volume di imposta pagato. Se una persona ha cento milioni di reddito deve

pagare più imposte di chi di reddito ha solo venti milioni. Il nostro ordinamento prevede anche che chi ha cento milioni di reddito non possa chiedere di avere maggiori e migliori servizi di chi di reddito ha venti milioni. In estrema sintesi: il nostro ordinamento prevede che paghi più imposte chi ha più reddito e meno chi ne ha meno, ma che davanti alla fruizione dei servizi i due soggetti siano uguali. Questo principio noi lo abbiamo realizzato a livello regionale: i lombardi pagano il triplo delle imposte dei calabresi perché hanno un reddito che è il triplo. E godono di un livello di spesa praticamente identico perché i lombardi non credo possano vantare delle caratteristiche fisiche che giustifichino un livello di spesa più elevato. Non vi è, dunque, alcuna violazione del principio di equità. Anzi: da questo punto di vista, probabilmente, l'Italia è l'unico Paese europeo che abbia raggiunto questo risultato certamente invidiabile, una situazione di equità, sia nella politica di spesa che nella politica di prelievo. Va detta una cosa molto importante: questo è un risultato di rilevanza storica e corrisponde a una situazione che è propria degli ultimi dieci anni. Per tutti gli

TAB. 3 - Quota di compartecipazione uniforme e trasferimenti integrativi

La quota di compartecipazione al gettito dei tributi viene fissata in modo da coprire le spese della Regione più ricca. Alle altre Regioni vengono erogati trasferimenti integrativi a pareggio.

Regione	Popolazione	Spesa totale	Tributi totali	Compartecipazioni unificate	Trasferimento integrativo
Piemonte	4 300	13.441	23.136	9.504	3.937
Lombardia	8 815	22.180	53.996	22.180	0
Veneto	4 338	12.523	21.992	9.034	3.489
Liguria	1 707	5.767	8 891	3.652	2.114
Emilia Romagna	3 882	12.199	22.648	9.303	2.895
Toscana	3 529	10.527	18.822	7.732	2.794
Umbria	813	2.854	3.727	1.531	1.323
Marche	1 419	4.573	6.400	2.629	1.943
Lazio	5 116	17.347	28.307	11.628	5.719
Abruzzo	1 252	3.945	4.509	1.852	2.093
Molise	331	1.157	971	399	758
Campania	5.748	16.987	16.161	6.639	10.348
Puglia	4 010	11.401	11.851	4.868	6.532
Basilicata	612	2.173	1.693	695	1.477
Calabria	2 111	7.076	5.308	2.180	4 895
Totale	47 983	144.158	228.419	93.833	50.324

REGIONE DELL'UMBRIA

altri anni, dal 1960 al 1980 questo stesso grafico avrebbe portato a una spesa più alta al Nord e più bassa al Sud e a un prelievo con meno differenze tra Nord e Sud. La situazione che abbiamo di fronte è il frutto di due operazioni congiunte: la riforma tributaria e il processo di ridefinizione della spesa messo in atto con le Regioni.

Noi ci troviamo di fronte, a mio avviso, a una situazione di partenza di estrema rilevanza: a questo punto, con una situazione di questo tipo noi possiamo anche dire alle Regioni: se volete andare oltre, andateci, chiedetelo ai vostri cittadini. In altri termini, abbiamo alle spalle un modello distribuzione del prelievo e della spesa che è condivisibile sul piano dei principi dell'equità.

Ma vediamo, in concreto, che cosa può significare definire un sistema di finanziamento delle Regioni che salvaguardi l'autonomia, non faccia venir meno i principi della responsabilità finanziaria e gestionale e tenga conto anche dei divari. Vediamo le simulazioni.

La *Tabella 3* (a pag. 25) riproduce un'ipotesi di finanziamento delle Regioni in cui a ciascuna Regione viene data una quota uniforme dei tributi. In pratica che cosa

si fa? Si prende la Regione che paga più tasse, nel nostro caso la Lombardia, e si dice: quanto servirebbe alla Lombardia per coprire le spese che le verrebbero trasferite? Alla Lombardia servirebbero 22.180 miliardi che corrispondono, grosso modo, al 41 per cento dei tributi pagati in Lombardia. Diamo a tutte le altre Regioni il 41 per cento dei tributi riscossi nella Regione. Il risultato è quello che vedete: in pratica, esclusa la Lombardia, tutte le Regioni godrebbero di un livello di trasferimenti particolarmente elevato. Una Regione come l'Umbria si ritroverebbe con 1.500 miliardi di tributi e 1.300 miliardi di trasferimenti. Quando poi scendessimo a una Regione come la Calabria, ci ritroveremmo con 2.000 miliardi di compartecipazioni e 5 mila miliardi circa di trasferimenti. Un modello di questo genere riprodurrebbe pari pari il meccanismo di dipendenza finanziaria che abbiamo conosciuto in questi anni.

Seconda ipotesi, alla *Tabella 4* diamo la compartecipazione differenziata. Risultato: alla Lombardia diamo il 41 per cento, il 54 per cento all'Emilia-Romagna, alla Calabria diamo il 100 per cento di tutti i tributi e in più dobbiamo dargli ancora

TAB. 4 - Quote di compartecipazione differenziate e trasferimenti integrativi

La quota di compartecipazione al gettito dei tributi viene fissata in modo da coprire le spese di quasi tutte le Regioni. Alle altre Regioni vengono erogati trasferimenti integrativi a pareggio.

Regione	Popolazione	Spesa totale	Tributi totali	Compartecipazione differenziata	Trasferimento integrativo
Piemonte	4 300	13.441	23.136	58%	
Lombardia	8 815	22.180	53.996	41%	
Veneto	4 338	12.523	21.992	57%	
Liguria	1 707	5.767	8.891	65%	
Emilia Romagna	3 882	12.199	22.648	54%	
Toscana	3 529	10.527	18.822	56%	
Umbria	813	2.854	3.727	n%	
Marche	1 419	4.573	6.400	71%	
Lazio	5 116	17.347	28.307	61%	
Abruzzo	1 252	3.945	4.509	87%	
Molise	331	1.157	971	100%	185
Campania	5 748	16.987	16.161	100%	825
Puglia	4 010	11.401	11.851	96%	
Basilicata	612	2.173	1.693	100%	479
Calabria	2.111	7.076	5.308	100%	1.768
Totale	47 983	144.158	228.419	63%	3.259

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

un trasferimento di 1768 miliardi. C'è un'altra ipotesi, consistente nel non fare riferimento a tutti i tributi o, meglio, nel cominciare a discutere che cosa dare alle Regioni. Nel testo che ho proposto alla Bicamerale e che è stato accolto si fa riferimento all'area dell'imposizione indiretta. Perché le Regioni dovrebbero avere compartecipazioni con riferimento prevalentemente all'area dell'imposizione indiretta? Il ragionamento è abbastanza semplice. Con divari di reddito come quelli che abbiamo visto la distribuzione del prelievo fiscale è già fortemente diversificato se si fa riferimento alle imposte indirette, cioè a quelle che gravano sui consumi. Se il riferimento fosse fatto alle imposte dirette, i divari esploderebbero. In altri termini, se tra la Lombardia e la Calabria, stante una differenza del reddito pari a tre volte, le imposte sui consumi hanno una differenza in termini per abitante da uno a due e mezzo, a livello di imposta sul reddito la differenza è di uno a cinque. E se noi dicessimo che le Regioni hanno diritto a godere di compartecipazione nell'area dell'imposizione diretta faremmo esplodere le

differenze, proprio perché, essendo diversa la condizione economica, risulterebbero ancora più evidenti i divari in termini di imposizione. E allora per dare 5 alla Lombardia dovremmo dare 150 alla Calabria.

In questo senso la proposta che noi abbiamo messo a punto è una proposta che parte da questa constatazione: in pratica, devolvendo alle Regioni l'Iva, i contributi sanitari, tutte le imposte di fabbricazione e le tasse di circolazione, le Regioni del centro-nord si finanzierebbero, in pratica, tutte le competenze previste dalla Bicamerale. E si realizzerebbe un sistema di questo genere: alle Regioni competerebbe l'imposizione indiretta, allo Stato l'area dell'imposizione diretta. Si avrebbe, quindi, una sostanziale autonomia finanziaria per tutte le Regioni del centro-nord. Rimarrebbe aperto il problema delle piccole Regioni. Lo abbiamo detto prima e lo vediamo nel grafico: le piccole Regioni, in termini di spesa per abitante, hanno un qualcosa in più, dovuto alle diseconomie di dimensione. E' importante, allora, che ci sia un'integrazione: la stima, per Regione, è di circa

TAB. 5 - Devoluzione delle entrate con un esempio di differenziazione delle funzioni

Alle Regioni viene devoluto il gettito dei tributi raccolti regionalmente con esclusione delle imposte dirette. Per il Sud l'istruzione rimane a carico dello Stato.

Regione	Popolazione	Spesa totale	Spesa per istruzione	Spesa al netto istruzione nel Sud	Gettito tributi devoluti	Trasferimento integrativo	Istruzione statale
Piemonte	4.300	13.441	4.936	13.441	13.101	340	
Lombardia	8.815	22.180	6.949	22.180	30.646		
Veneto	4.338	12.523	3.668	12.523	13.294		
Uguria	1.707	5.767	1.188	5.767	5.137	631	
Emilia Rom.	3.882	12.199	2.955	12.199	13.311		
Toscana	3.529	10.527	2.930	10.527	11.496		
Umbria	813	2.854	774	2.854	2.358	496	
Marche	1.419	4.573	1.365	4.573	4.028	545	
Lazio	5.116	17.347	5.452	17.347	16.761	586	
Abruzzo	1.252	3.945	1.072	2.873	2.861	11	107
Molise	331	1.157	298	858	618	239	298
Campania	5.748	16.987	5.345	11.641	10.011	1.630	5.345
Puglia	4.010	11.401	3.345	8.065	7.476	589	3.335
Basilicata	612	2.173	659	1.514	1.073	440	659
Calabria	2.111	7.076	2.350	4.726	3.505	1.221	2.350
Totale	47.983	144.158	43.283	131.096	135.682	5.769	13.062

REGIONE DELL'UMBRIA

500 miliardi. Diciamo che l'Umbria, per fare un esempio, coprirebbe tutte le spese con tutte le imposte indirette più un contributo aggiuntivo di 500 miliardi, pari a circa il 15 per cento delle altre entrate e non snaturerebbe, quindi, l'impianto. Un importo simile andrebbe dato alla Liguria e alle Marche. Avremmo quindi un sistema che dà a tutte le Regioni del centro-nord le imposte indirette, con un finanziamento integrativo alle piccole Regioni.

Che fare con il Sud? Questo è il problema. Devolvendo queste entrate, il Sud avrebbe comunque bisogno di un volume di trasferimenti superiore alle entrate devolute. Rischieremmo così di avere due Italie: un'Italia che gode di un regime di autonomia finanziaria sostanziale e un'Italia che godrebbe ancora, invece, di trasferimenti, con tutte le conseguenze che ne derivano. Per cui la Regione Calabria, il giorno che avesse il bilancio che non quadra, andrebbe a piangere a Roma. Mentre il presidente della Regione dell'Umbria sarebbe incastrato perché se andasse a Roma lo rimanderebbero indietro suggerendogli di chiedere più tasse ai cittadini umbri.

A questo punto noi abbiamo fatto un'ipotesi forte che riportiamo nella *Tabella 5* (pag. 27): è l'ipotesi che l'istruzione pubblica, per il Sud, rimanga a carico del bilancio dello Stato. Il modello che si ipotizza è il seguente: le competenze delle Regioni sono identiche ma il trasferimento delle competenze in materia di istruzione alle Regioni è subordinato al raggiungimento di un sufficiente grado di autonomia finanziaria. Questo per evitare che quelle Regioni vivano prevalentemente di trasferimenti.

Cerco di chiarire la natura di questa proposta facendo riferimento a un caso emblematico: quello dell'Abruzzo. Se voi guardate l'Abruzzo vedete che è una Regione alla quale andrebbero 2.861 miliardi di tributi devoluti, 11 miliardi di trasferimento integrativo e 1.072 di spesa per istruzione a carico del bilancio dello Stato. Ma attenzione: come piccola Regione l'Abruzzo dovrebbe aver diritto a quei 500 miliardi di cui abbiamo parlato. Questo vuol dire che l'Abruzzo, già oggi, per il livello di sviluppo che ha raggiunto potrebbe permettersi di pagare metà delle spese per l'istruzione e quindi potrebbe vedersi trasferire la competenza in materia, magari, di scuola elementare e media. In sostanza, dovrebbe essere una sorta di

processo dinamico.

Gli uomini delle Regioni a Statuto ordinario potrebbero, a questo punto, arricciare il naso. Questo modello che noi illustriamo, però, è quello delle Regioni a Statuto speciale. Le Regioni a Statuto speciale sono vissute tutte quante in un regime di autonomia contrattata. Mi spiego.

La Regione Sicilia, nessuno lo sa, per Statuto ha competenza in materia di istruzione di ogni ordine e grado. Questo significa che per Statuto dalla scuola materna all'Università la competenza è regionale, non statale. E' scritto sullo Statuto della Regione Siciliana che è legge Costituzionale. E' accaduto, però che la Regione Sicilia non ha mai attivato queste competenze, che sono sempre rimaste a carico del bilancio dello Stato. Quale è stato il trucco della Regione Sicilia? Quello di non aver attivato le competenze, di aver fatto intervenire lo Stato che però si è dimenticato di trattenere dal bilancio della Regione siciliana le spese per l'istruzione, uno scherzo da 3.000 miliardi all'anno. Per le Regioni a Statuto ordinario si potrebbe proporre un meccanismo simile ma senza i difetti dell'esperienza delle Regioni a Statuto speciale.

Questa è l'ipotesi: che il passaggio delle competenze alle Regioni in materia di istruzione sia subordinato (è soprattutto il caso delle Regioni meridionali) al raggiungimento di un sufficiente livello di autonomia finanziaria. Si tratterebbe, in un certo senso, di un "processo rallentato".

Questa osservazione sul "processo rallentato" mi porta a una considerazione che vorrei fosse quella finale della mia relazione. Come deve avvenire il passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni? Io credo che di fronte a una prospettiva di riforma così consistente come quella che sta emergendo non si possa ipotizzare un modello che sancisca il passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni dalla sera alla mattina. Io immagino un approccio di gradualità. Che cosa intendo dire? La proposta che io faccio è sostanzialmente la seguente, mutuata anch'essa dall'esperienza delle Regioni a Statuto speciale: che si ponga un termine - io ho scritto otto anni, ma potrebbero essere cinque come potrebbero essere quindici, non è un problema - un termine in cui ciascuna Regione, avvalendosi di una Commissione mista Stato-Regioni stabilisce le modalità e i tempi per il trasferimento delle competenze. In un certo

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

sensò, il passaggio delle competenze dallo Stato alle Regioni non deve essere una operazione che riguardi tutto il Paese indiscriminatamente nello stesso giorno. Deve essere un processo regolato Regione per Regione, che deve avere un compimento entro una certa data. Questo per evitare che vi sia una caduta legata al fatto che si smantella un'istituzione come quella statale e si passano le competenze a una struttura regionale che magari non è ancora pronta. Non si vuole togliere niente alle Regioni: si dovrebbe affermare che il passaggio delle competenze deve essere calibrato sulle capacità della Regione. Se ci sono Regioni capaci, nell'arco di due mesi, di assumere l'esercizio di tutte le competenze e di tutte le funzioni previste dalla normativa, lo si faccia. Ma senza pensare a una soluzione nazionale. Non dimentichiamo mai quella Carta dell'Europa: l'Italia è lunga, fatta di realtà estremamente diverse, non possiamo illuderci che esista una soluzione che vada bene contemporaneamente per tutti. Non esistono abiti che vadano bene per tutte le stagioni.

Un'ultima considerazione sulle Regioni a Statuto speciale. Come si inserisce il loro discorso? A mio avviso esse hanno sempre svolto una funzione di frontiera nel nostro ordinamento. Non dimentichiamo che se le Regioni a Statuto ordinario svilupperanno in futuro le loro competenze e le loro potestà è perchè nel nostro ordinamento c'erano da prima le Regioni speciali che hanno avuto una funzione di traino.

Che cosa fare per le speciali? A mio avviso devono rimanere nell'ordinamento e devono essere qualche cosa un po' più in là delle Regioni ordinarie. Che cosa bisogna eliminare di quella esperienza? Prima di tutto le sperequazioni finanziarie, che nascono da un solo fatto: i loro Statuti hanno previsto l'assegnazione delle competenze per quanto riguarda il finanziamento ma non hanno previsto il trasferimento delle competenze per quanto riguarda la spesa. La Regione Sicilia ha depositato in banca l'equivalente del bilancio di un anno per un motivo molto semplice: perchè percepisce la totalità delle imposte pagate dai siciliani ma di fatto la quasi totalità dei servizi erogati ai siciliani è e rimane a carico del bilancio dello Stato. E pensate che in Sicilia, fino a poco tempo fa, accanto a una Regione con questa situazione c'era la Cassa per il Mezzogiorno, l'Anas e lo Stato, e tutti

intervenevano sulle stesse materie. Questo è il privilegio delle Regioni a Statuto speciale. La Provincia autonoma di Trento, se si dovesse pagare gli insegnanti come è scritto nello Statuto, perderebbe quei 600-800 miliardi (che fanno un milione e mezzo per abitante) che ha in più rispetto ad ogni altra Regione italiana. Come si risolve, dunque, il problema delle Regioni a Statuto speciale? In modo molto semplice: facendo quello che è scritto sui loro Statuti, trasferendo loro per intero le competenze che sono scritte negli Statuti o trattenendo le relative risorse. □

IL DIBATTITO

Nicola Savino

*vicepresidente della commissione
Affari costituzionali della Camera*

Sono stato spronato ad anticipare il mio intervento non solo dalle cose dette dall'onorevole Biasutti ma anche dai contenuti della relazione del professor Cerea.

Ho fatto il consigliere e l'assessore provinciale, poi, per dieci anni, l'assessore regionale della Basilicata e sono alla seconda legislatura alla Camera dei deputati. La mia convinzione, in materia di riforme, è che la prima dovrebbe riguardare la Camera e il Parlamento in generale: vuole discutere di tutto e attraverso i suoi regolamenti pretende su tutto l'accordo di tutti. Quando parliamo di consociazione ci riferiamo a qualcosa che continua a asserci al di là della caduta dei suoi originari motivi storici. Sono arrivato a questa conclusione anche lavorando nella Commissione Affari costituzionali della Camera e confrontandomi con lo schema di modello di regionalismo sul quale in questa sede si discute e che prima o poi dovrebbero giungere anche all'esame della nostra Commissione.

Fin dalla scorsa legislatura ho presentato alla Camera uno schema di proposta di legge sulla pubblica amministrazione

REGIONE DELL'UMBRIA

perchè sono convinto di molte cose che in questa sede ho visto confermate. Il discorso del professor Cerea, per esempio, mi conforta molto per l'impianto metodologico con il quale io affronto questa materia. Qual è l'impianto metodologico? Io ritengo che non si possa affrontare la questione istituzionale senza porsi il problema dello Stato sociale. Le cose che il professore ha detto riguardano il modo di organizzare lo Stato sociale e cioè: chi lo paga, come si ripartisce la spesa, come si organizzano le procedure, come si distribuiscono i pesi, come si assegnano i segmenti di queste procedure. Sono del tutto d'accordo con il metodo che il professor Cerea propone ma sono in assoluto disaccordo sulla sua ricetta. Cercherò di dire perchè. Non c'è dubbio che noi dobbiamo scrivere qualcosa di più sull'articolo 97 della Costituzione. Presumere di dividere le competenze come se ci ripartissimo le canne di un organo - qualcuna a me, qualcuna a te - significherebbe probabilmente condannare l'organo a non suonare mai. E così come noi stiamo procedendo attualmente, indicando le materie che spettano all'uno o spettano all'altro, ho l'impressione che stiamo commettendo l'errore di assegnare una canna all'uno e una canna all'altra.

Io credo invece che l'articolo 97, quello su cui, sia nella nuova che nella vecchia stesura troviamo affermazioni generiche e approssimative sulla nostra architettura amministrativa, vada riempito di un modello di amministrazione che si faccia carico del nodo centrale, dello Stato sociale.

Ma su una cosa è necessario che ci intendiamo fino in fondo (ed è perciò molto utile che si integrino esperienze diverse) che il problema meridionale - ma credo, in generale, del nostro Paese - è un problema di maturità democratica e civile e che, quindi, non sia soltanto un problema di come si distribuiscono i quattrini, di come si reperiscono, cosa peraltro importantissima: credo che il problema sia soprattutto di come si gestiscono. Mi si potrà dire, e anch'io lo dico: nessuno impara a nuotare senza tuffarsi in acqua. E quindi la democrazia, la partecipazione, tutte queste cose non ci saranno, soprattutto nella parte d'Italia che nella cartina presentata dal professor Cerea appare a strisce trasversali o verticali, perchè non ci sono mai state. Il problema è quello di vedere se noi siamo in grado

di immaginare una architettura amministrativa che potenzi, avvi, faccia decollare finalmente un più sostanzioso processo di democrazia. In altri termini, io sono convinto che i servizi dello Stato sociale - dalla scuola, alla sanità e tutti quelli che tecnicamente lo consentissero - dovrebbero essere autogestiti. Per molti ordini di motivi: innanzitutto perchè in una società complessa e in una competizione quale è quella del mercato mondiale, è stupido ritenere che noi possiamo organizzare col bollino nazionale. Questi fatti si organizzano per comunità, si organizzano secondo le disponibilità, le culture, si organizzano intorno ai servizi. Se i servizi sono autogestiti, se l'autogestione non è la sciocca lottizzazione per partito ma è la assunzione di responsabilità su quanto io debba pagare quei servizi e quanto non li debba pagare chi non ha quattrini. Cioè: autogestione dei servizi e collegamento al reddito della partecipazione agli utili.

Noi dovremmo tentare di approfittare, io dico, di questa circostanza che viene giustamente definita storica, per disegnare un sistema nel quale i servizi siano autogestiti. Parlo di questo a ragion veduta, perchè ho studiato per dodici anni il sistema sanitario anglosassone, sono andato più volte a vedere come funzionava e mi sono convinto che si debba ricorrere al sistema del budget - non più il piè di lista - con l'autogestione della differenza che è ricavata dall'utente. Il quale utente utilizza quel servizio se è buono, altrimenti sceglie di andare in un altro ospedale. Sempre pubblico, beninteso, perchè qui stiamo parlando di servizi pubblici, autogestiti secondo regole dettate da qualcuno che a mio avviso dovrebbe essere la Regione. Un Centro, del quale dovrebbero fare parte anche le Regioni, dovrebbe programmare la ripartizione "una tantum" delle risorse: quello sarebbe il salvagente, il resto naviga e nuota, impara a navigare e a nuotare secondo la dialettica dettata dal mercato. Un mercato così, dei servizi sociali, si autoregola, si rende efficiente, di lui si sa quanto costa.

Ma questa situazione presuppone un Centro. Non un Centro che abbia solo alcune competenze, ma che tratti di tutte le compatibilità, che stabilisca gli standard. Se noi partiamo dall'architettura amministrativa, quindi da un sistema di poteri autonomi - le Regioni, le Province, i Comuni, ciascuno con il proprio ambito

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

del "non impedibile" - e da un sistema di larghe autogestioni, noi abbiamo bisogno di un centro che stabilisca le regole, che faccia da arbitro, che assicuri e garantisca le compatibilità senza le quali non si può fare niente. Uno Stato moderno ha bisogno della compatibilità: il problema dello Stato democratico oggi, nell'Occidente, è quello delle compatibilità rispetto allo Stato sociale. Tutto si gioca, quindi, su quella che è la nostra ricetta: a quel punto ci potremo dividere in progressisti e conservatori e, anzi, forse abbiamo bisogno di questo metro per ricollocarci tutti quanti.

Dunque, c'è bisogno di uno Stato che programmi e che non programmi solo una parte ma tutto, tutta quanta la sua ricchezza. E che programmi o preveda, o tenga conto anche delle dinamiche che si scatenano e che devono essere controllate sul mercato. Non sto parlando, evidentemente, di una programmazione di tipo sovietico, ma di una programmazione che sia di supporto all'inventiva, alla creatività, alla responsabilità, alla partecipazione, alle autogestioni, con un budget annuale, immodificabile, a proiezione pluriennale, ma con una larga fetta di costi affidata all'utente. E' questo che scatena l'efficienza e garantisce l'economicità.

Se questo metodo, se questo mio approccio dovesse avere un qualche fondamento, che conseguenze ne derivano?

La prima è che dovremo prima di tutto riscrivere l'articolo 97 della Costituzione per dire che esiste un centro che fa certe cose, che l'amministrazione è fatta in un certo modo. Attualmente si procede con continui rinvii alla legge e succede che la burocrazia non si fa più toccare. Provate a porvi il problema dello smantellamento dei dinosauri burocratici a Roma: se non ve lo porrete non faremo altro che perdere tempo, che creare doppioni come in passato. Perciò dobbiamo scrivere nella Costituzione come dovranno essere i ministeri, per definire in maniera certa che cosa è l'amministrazione se la incentriamo sulle autonomie e sulle autogestioni dei servizi. Quindi dobbiamo definire come debba essere il Centro, come debba organizzarsi per occuparsi di fare la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento. Conseguentemente, gli articoli 70 e 117 non possono essere dei semplici elenchi di materie e di attribuzioni come in un organo, una canna a te e una canna a me: devono essere un indi-

viduazione dei segmenti di una procedura che spettano al centro e dei segmenti di quella stessa procedura che spettano alla periferia.

Ma vi è un altro motivo per cui dobbiamo assumere come metodo la questione dello Stato sociale da risolvere ora o mai più è la questione dei servizi da gestire in un certo modo anche in funzione dello sviluppo e del potenziamento della democrazia, anche questo ora o mai più; vi è un altro motivo, dicevo, ed è quello sostenuto dal professor Cerea nella sua relazione. Dice il professor Cerea: l'istruzione se la paga chi ha la possibilità di pagarsela; il Mezzogiorno non ha la possibilità quindi continuerà a farla lo Stato. La ricetta è assolutamente geniale dal punto di vista dell'ingegneria finanziaria: logica, razionale. Ma produce due inconvenienti: il primo è la statuizione di un Paese a due velocità, con due sistemi; il secondo inconveniente consiste nel fatto che quella ricetta probabilmente avvantaggia chi ha un reddito più elevato.

Vediamo adesso di entrare dentro le cifre che il professor Cerea ci ha mostrato e in particolare vediamo di esaminare i dati sulla spesa statale regione per regione. Quel che voglio porre in evidenza è che è soprattutto il Mezzogiorno a pagare l'assenza, nel nostro Paese di una programmazione. Come assessore regionale mi sono occupato per anni di edilizia scolastica: in Italia, ancora oggi, l'edilizia scolastica si programma a livello nazionale in base al numero degli alunni e non in base all'indice di carenza. Un asilo nido, a Reggio Emilia, costa circa due milioni al mese per alunno. Ma non voglio fare conti antipatici: dico che in Calabria o in Basilicata l'asilo nido non esiste quasi da nessuna parte, perchè hanno cominciato tardi, perchè non se ne sentiva il bisogno, perchè tanto la madre non lavorava, per tanti motivi, comunque l'asilo nido non esiste.

Occorre, dunque, un riequilibrio, che io non perseguirei attraverso la ricetta del professor Cerea. Credo che si dovrebbe garantire a tutti i non abbienti uno zoccolo gratuito di servizi. Il resto dovrebbe essere pagato sulla base del reddito. Se mi si riconosce che un forte dislivello tra le regioni è dovuto alla tassazione diretta, vuol dire che ci sono forti divari di reddito pro capite. E allora sarebbe giusto che ciascuno pagasse i servizi secondo le proprie disponibilità economiche.

REGIONE DELL'UMBRIA

Il cittadino della Lombardia, che secondo le statistiche è più ricco del cittadino dell'Umbria o della Campania, sarebbe giusto che pagasse i servizi qualcosa di più, con ciò contribuendo al miglioramento dei servizi.

Concludo invitando ancora una volta a non dividere le canne dell'organo: stabiliamo invece in maniera chiara quale debba essere l'impianto della nostra struttura amministrativa e evitiamo di abolire il metodo della programmazione che le Regioni e il Centro, insieme, devono realizzare se si vuole che un sistema moderno possa sorreggere le autonomie e le autogestioni, facendo salve le differenze sociali, culturali ed economiche che in questo Paese esistono e che non possono certo essere ignorate nel momento in cui si pensa di realizzare una nuova Repubblica che non potrà e non dovrà essere a due o a tre velocità. □

Giampaolo Rossi

*ordinario di Diritto amministrativo
presso l'Università degli Studi di Perugia*

Il professor Cerea ci ha mostrato un grafico impressionante dal quale si ricava che i cittadini lombardi pagano tre volte di più rispetto ai servizi che ottengono dallo Stato. Credo che ci troviamo d'accordo nel chiarire che si tratta di una lettura solo parzialmente esatta: i dati non tengono conto, infatti, dei servizi che i cittadini lombardi prendono dallo Stato per compiti che resterebbero statali (difesa, giustizia e via di seguito). Mi pare si possa dire che tenendone conto il rapporto tra quanto pagano e quanto prendono sarebbe pressoché alla pari. In realtà qui si sconta la questione del debito pubblico, un argomento che anche nella fase transitoria va esaminato perché non si possono trasferire massicce risorse a livello regionale tenendo tutto il debito pubblico a livello statale.

Sulla proposta del collega professor Cerea, che mi è apparsa interessantissima, vorrei fare un'osservazione di merito. Da un punto di vista estetico, credo che l'idea di fare la differenziazione lasciando il costo dell'istruzione in certe regioni allo Stato, difficilmente sarà pra-

ticabile sul piano politico. La mia impressione, però, è che bisogna tentare di mettersi d'accordo sul tasso di differenziazione possibile. L'idea giusta di mantenere una perequazione a livello nazionale, soprattutto in una realtà così frammentata come è l'Italia, non può però portare a negare a chi produce più reddito la possibilità di svilupparsi di più. Sarebbe ingiusto e politicamente pericolosissimo. Per cui, anche trasferire una quota di Irpef, anche se determina un moltiplicatore di differenza, credo che risolverebbe quell'antipatico problema del non dare l'istruzione come costo a qualcuno. Agendo su una quota di Irpef e sul fondo perequativo si potrebbe arrivare forse a risolvere questo problema.

E' sottostante a quello che dico un'idea di sviluppo che capisco sia opinabile, ma è la mia: non è detto, cioè, che tutte le parti del Paese debbano svilupparsi allo stesso modo, non perché non si debba tendere all'uguaglianza ma perché bisogna capire bene l'uguaglianza in che cosa in realtà consista. E l'uguaglianza non può essere uniforme: lo sviluppo può essere diverso da regione a regione non solo quantitativamente ma anche qualitativamente. E' possibile che in certe zone del Paese non si voglia correre tutto il giorno come pazzi ed è quindi giusto che si abbiano, di conseguenza, livelli di prestazione di servizi parzialmente minori. Bisogna spostare l'attenzione sullo zoccolo non della sopravvivenza ma della vita dignitosa e per il resto consentire le differenziazioni. Anche recentemente hanno destato scandalo le statistiche che dimostravano come fosse aumentato il divario tra Nord e Sud in Italia. Ma gli stessi giornali non rilevavano il fatto che le singole zone del Sud erano nel frattempo notevolmente migliorate: che poi altri migliorassero anche più velocemente non può dare scandalo.

Questo tema che stiamo trattando è delicatissimo perché ci fa riflettere su questioni molto di fondo: quelle relative al tipo di sviluppo che vogliamo e al tasso di differenziazione che consideriamo possibile e accettabile. La mia opinione è che sarebbe sbagliato e pericoloso mettere una gabbia uniforme a tutte le diverse realtà del nostro Paese. □

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

Guido Rhodio

presidente della Giunta regionale della Calabria

Condivido molte delle cose dette fin qui da chi ha sostenuto che è necessario prestare la nostra attenzione alle risorse prima che alle competenze. Pur essendo io il presidente della Regione Calabria e perciò di quella Regione che è stata segnata in termini più negativi, condivido senza riserve l'impostazione della relazione presentata dal professor Cerea. E condivido anche la gradualità di trasferimenti alla quale il professore ha fatto riferimento. Ritengo, tuttavia, che su due questioni vi sia l'esigenza di un chiarimento, anche in riferimento ad alcune cose appena dette dal professor Rossi.

Il livellamento in ordine ai servizi essenziali ci deve pur essere. Lo squilibrio non può durare all'infinito. Questo problema io me lo pongo, come regione del Sud, ad esempio, quando si parla di trasporti. Prendiamo un argomento di recente discussione: il problema dell'alta velocità si ferma a Napoli. Quel che mi domando è come in uno Stato unitario si possa pensare all'alta velocità mentre ci sono regioni da Napoli in giù che del sistema ferroviario non hanno neppure il minimo essenziale, non disponendo neppure della velocità normale. Uno Stato che vuole essere unitario questo problema se lo deve porre. E ancora: quando si parla di sanità non si può fare in eterno



Guido Rhodio, presidente della Giunta regionale della Calabria.

il discorso della spesa storica. Se la spesa storica significa tutelare l'esistente e quindi consentire a Milano, a Torino, di andare sempre più avanti ma a chi sta indietro di non raggiungere nemmeno il minimo della dignità, questo è un nodo che va sciolto.

Voglio però tornare al dubbio, alla domanda che mi pongo rispetto alla impostazione che posso anche condividere: ci sono Regioni, di cui si deve prendere atto che sono in una fase avanzata e hanno mezzi e risorse che consentono loro di autogovernarsi e autogestirsi; e ce ne sono altre che lo possono fare gradualmente. Bene: come si supera questo gap? Come si supera questa diseconomia? Attraverso quale progetto che in cinque, sei, sette anni consenta alle regioni del Sud, alle regioni svantaggiate in genere, di accelerare il processo verso il riequilibrio?

Ecco: questa è la domanda che desidero porre al professor Cerea, allo studioso più che al politico. □

Gianfranco Cerea

ordinario di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Trento

Rispondo alle questioni che sono state sollevate a proposito della mia relazione.

Vorrei che fossero ben chiare. Innanzitutto: perchè insisto tanto sul problema dell'autonomia delle risorse? Perchè ritengo che quando questa autonomia è garantita, una Regione è obbligata a essere autonoma. Facciamo un esempio banale che, rivolto al presidente della Regione Calabria, suonerà come una provocazione. Se voi aveste adoperato i forestali per imbullonare le traversine ferroviarie, la Calabria disporrebbe a questo punto delle ferrovie più avanzate del mondo. Che cosa intendo dire? Intendo dire che voi siete autonomi, disponete di queste risorse, dovete essere liberi di fissare le vostre priorità fuori da ogni schema e da ogni costrizione centrale. Se la Regione Calabria ritiene che la prima cosa da fare sia l'alta velocità, bene, rinunci a qualche altra cosa e la realizzi. Questo è il primo punto: stabilire le priorità. La Germania, dopo la seconda guerra mondiale, cosa ha rico-

REGIONE DELL'UMBRIA

struito prima di tutto? Le fabbriche. Non le case, nè gli ospedali: hanno strabillato che la priorità assoluta era ricostruire le fabbriche. La Regione Calabria decida. Può decidere di avere dodici alunni per classe ma può anche decidere di averne venti per classe e di utilizzare quel che risparmia con questa decisione, per dotarsi di alcune infrastrutture che oggi non ha. C'è un altro sistema: quello che la Regione Calabria chieda a Roma la differenza, ma questo è il sistema che già conosciamo. □

Adriano Biasutti

deputato, membro del Comitato parlamentare per le questioni regionali

Cio che noi abbiamo tentato di fare oggi, non in termini di provocazione, è un ribaltamento dell'ottica di tutto ciò che in questi anni abbiamo detto a proposito di regionalismo e centralismo. Noi partiamo dalle risorse e sulle risorse ricostruiamo il resto. Abbiamo fatto un esempio a proposito di una piccola regione come il Friuli-Venezia Giulia, che non costituisce nè una diversità culturale, nè storica, nè biologica. È un esempio credibile.

Guido Rhodio

presidente della Giunta regionale della Calabria

Consentitemi una brevissima interruzione. Non è la stessa cosa il modo in cui il Friuli-Venezia Giulia si muove per trasportare i propri prodotti agricoli verso il centro Europa e il modo in cui si muove la Calabria per trasportare i propri agrumi in Germania. □

Adriano Biasutti

deputato, membro del Comitato parlamentare per le questioni regionali

Non sono problemi, quelli che il presidente Rhodio solleva, caricabili attualmente sulle Regioni. Ma ti dico che il "gap" di cui tu parli sarà gradualmente superabile da parte delle Regioni svantaggiate appena le

risorse saranno utilizzabili sulla base delle competenze previste nella revisione costituzionale. Faccio qualche esempio pratico per essere più chiaro.

Qualche anno fa, quando ero presidente della mia Regione, ho promosso la Conferenza regionale dell'artigianato. Era presente l'assessore del Veneto che ad un certo punto mi disse: "mi scusi, presidente, ma i dati sull'Artigiancassa che ci sono stati illustrati dall'assessore sono probabilmente sbagliati. Come è possibile che il Friuli-Venezia Giulia abbia fatto ricorso all'Artigiancassa quattro volte più del Veneto?". I dati sono esatti, gli rispondo: il fatto è che noi, avendo competenza primaria e le risorse, abbiamo alimentato l'Artigiancassa per gli artigiani della nostra regione in maniera completamente diversa.

Altro esempio, questo anche per chiarire che cosa intendiamo noi per partecipazione. Anche il Friuli-Venezia Giulia non aveva strade, non esistevano: l'Italia si fermava a Mestre. E allora un certo giorno abbiamo detto: facciamo una società per azioni, chiediamo allo Stato la concessione e una minima quota e cominciamo a costruire chilometri di autostrada. Quei chilometri di autostrada sono diventati reddito.

E ancora. Il professor Cerea ricordava poco fa delle scelte compiute dalla Germania. Anche noi, in Friuli, dopo il terremoto abbiamo avuto la necessità di elaborare una "filosofia della ricostruzione" e di stabilire delle priorità. Anche noi abbiamo privilegiato il posto di lavoro, le fabbriche, al secondo posto abbiamo messo le case, al terzo le chiese. Questa è stata la logica della ricostruzione. Il mio amico, onorevole Gargani, mi rinfaccia i tanti soldi che il Friuli ha avuto per la ricostruzione. Io gli rispondo: "sì, amico Gargani, con quei soldi noi abbiamo fatto quel pezzo di autostrada che ci mancava fino al confine di Stato e stiamo realizzando il raddoppio della ferrovia per l'Austria, fino al confine".

Che cosa vogliamo dire? Vogliamo dire che il gap è un fatto dinamico che un po' alla volta può essere riassorbito. Proprio attraverso le scelte. Prima si parlava di alta velocità. Bene: anche per noi non si tratta di un affare, in quanto comporterebbe un contributo della Regione di 800 miliardi. Sta a noi scegliere se procedere oppure no, se sia utile distogliere parte delle nostre risorse per tot anni da altri progetti per partecipare alla realizzazio-

ne dell'alta velocità.

Di tanto in tanto noi rivolgiamo alla Calabria una benevola provocazione a proposito del problema dei forestali. Nessuno può ragionevolmente pensare di abbandonarli alla loro sorte. Il problema è quello di assegnare le risorse alla Calabria, senza alcun vincolo, perchè possa cominciare a trasformare un po' alla volta quelle migliaia di forestali, che oggi pesano soltanto sui bilanci dello Stato, in artigiani, commercianti, gestori di strutture turistiche o quant'altro.

Questo noi vorremmo far capire: che dall'uso diverso delle risorse, con un'autonomia reale, partendo dai settori economici, dalle infrastrutture e dalla gestione del territorio si può riequilibrare la realtà di questo Paese e si può produrre un reale risanamento. □

Guido Rhodio

presidente della Giunta regionale della Calabria

Condivido quanto dice Biasutti, ma voglio sottolineare una differenza che a mio giudizio crea tra situazione e situazione, tra regione e regione, uno squilibrio che è drammatico. Mi chiedo e chiedo a Biasutti: "perchè si parla sempre dei forestali calabresi che pesano sul bilancio dello Stato e non si parla degli operai della Olivetti che lo Stato ha assorbito per evitarne il licenziamento da parte dell'azienda?". □

Nicola Savino

vicepresidente della commissione Affari costituzionali della Camera

Cio di cui non tiene conto Biasutti è la differenza di cultura tra situazione e situazione. Le cose che lui dice sono ragionevoli se esiste un determinato livello culturale: altrimenti le cose sono molto diverse. Provi lui, per esempio, a mandare a casa i forestali. □

RELAZIONE

"Gli apparati amministrativi"

Giampaolo Rossi

ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Perugia

Allorché si realizzano riforme istituzionali l'ultima delle attenzioni viene riposta alla questione degli apparati amministrativi. Questa circostanza deriva non solo da una impreparazione o prigrizia del legislatore ma forse anche da un ritardo culturale. Riflette cioè l'idea che le riforme si possono semplicemente attuare con atti legislativi.

Questa impostazione poteva essere valida fino a quando le funzioni prevalenti dei pubblici poteri erano quelle di ordine e di regolamentazione. Certamente non è più attuale in un contesto nel quale i pubblici poteri svolgono prevalentemente funzioni inerenti a servizi, ad attività cioè per le quali il profilo dell'operatività concreta e premiente anche rispetto a quello della previsione normativa e dell'astratta modellistica.

Se questa considerazione vale per tutte le riforme che implicano conseguenze amministrative vale ancor più nella materia della quale qui stiamo trattando. Le Regioni sono alla vigilia di un grande ampliamento di competenze che le trasformerà in senso quantitativo e anche in senso qualitativo.

Quale è la posizione di partenza dei loro apparati amministrativi alla vigilia di questi avvenimenti. E' noto che quando si stava per attuare il primo trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni si nutrivano grandi speranze di poter realizzare fatti innovativi nell'amministrazione pubblica per la capacità creativa che si riteneva le Regioni avrebbero saputo dimostrare. Si riteneva inoltre che le Regioni, secondo del resto il dettato costituzionale, avrebbero dovuto svolgere prevalentemente compiti di programmazione lasciando poi, attraverso le deleghe, agli Enti locali i compiti di gestione. L'esperienza che ne è seguita ha frustrato queste speranze. Le Regioni hanno fatto uno scarso uso delle deleghe, hanno creato apparati amministrativi consistenti, non hanno espresso novità significative rispetto alle caratteristiche dell'Amministrazione dello Stato. In queste condizioni il massiccio ulteriore trasferimento di compe-

REGIONE DELL'UMBRIA

tenze potrebbe determinare un rischio di appesantimento ulteriore dei già non snelli apparati regionali e quindi una seria difficoltà a svolgere le funzioni di governo che, come poi meglio vedremo, la riforma prospettata assegna alle Regioni.

Questo rischio non si esorcizza ripetendo le inutili declamazioni che hanno preceduto i primi trasferimenti; occorre invece fare una riflessione di fondo per capire le ragioni dello scarso funzionamento attuale e le prospettive che ora si aprono. Sarebbe un errore prendere in esame il tema degli apparati amministrativi regionali in modo avulso dal reticolo dell'insieme dei pubblici poteri e quindi, in primo luogo, dalle regole comuni all'esercizio di pubbliche funzioni o servizi e, in secondo luogo, dalla considerazione dell'intelaiatura complessiva dei pubblici poteri ai vari livelli, dei rapporti che sussistono tra loro e delle relative sfere di responsabilità.

Quanto alle regole comuni, queste sono in parte formali, dettate cioè da norme, in parte comportamentali.

I problemi che al buon funzionamento delle amministrazioni derivano dalle regole formali che vengono adottate sono ben noti. Le pubbliche amministrazioni sono nate per gestire funzioni autoritative ed è quindi ben spiegabile che le norme abbiano accompagnato l'esercizio di queste funzioni con cautele, per impedire gli arbitri, per garantire le situazioni soggettive dei privati, per assicurare la parità di trattamento.

Quando questa impostazione è stata trasferita alla gestione di pubblici servizi, gli elementi inevitabili di rigidità e garantismo che accompagnano l'esercizio di funzioni autoritative sono stati indebitamente trasferiti alle nuove attività determinando risultati di scarsa efficienza. Le critiche che si rivolgono alle pubbliche amministrazioni derivano tutte da questa impostazione: la rigidità dei modelli, il carattere formale dei controlli, la propensione all'esecuzione di norme anziché all'ottenimento di risultati. Su questi aspetti le diagnosi sono note come sono noti gli inutili tentativi di cambiare, ad esempio, la funzione di controllo, concentrandola sui risultati anziché su profili formali dell'attività svolta.

Queste diagnosi non hanno però portato a mutamenti significativi della gestione delle amministrazioni perché l'esigenza di garantire l'uniformità e la legittimità del comportamento amministrativo ha sempre fatto premio sulle esigenze di rapidità, elasticità, efficienza di gestione, che sono contraddittorie rispetto alle prime.

E qui viene la seconda questione relativa alle regole comuni alle pubbliche amministrazioni che consiste nei profili che hanno carattere comportamentale. Vado ripetendo da tempo che la pubblica amministrazione non è, come appare al giurista formalista, un insieme di uffici retto da norme, ma è un insieme di persone retto da comportamenti e i comportamenti tendono ad ispirarsi ai seguenti criteri: quello dell'uniformità, quello della mancanza di responsabilità, quello della indifferenza delle formule organizzative.

Mi soffermo brevemente su quest'ultimo aspetto. E' diffusa la convinzione che il tasso di efficienza aumenti quanto più ci si allontana dalla formula dell'amministrazione diretta dell'ente territoriale. Amministrazione diretta, aziende autonome, enti pubblici, enti pubblici economici, società per azioni, segnerebbero, da un lato, il massimo di garanzia e di uguaglianza; dal lato opposto il massimo di elasticità e di efficienza. Questa idea spiega le successive riforme, ad esempio dell'azienda autonoma, poi dell'ente pubblico, e poi della Società per azioni

Ferrovie dello Stato, o ancora la legge relativa agli enti cosiddetti di servizi, Inps ed Inail, che ha modificato la loro normativa verso forme più snelle rispetto a quelle tipiche del parastato.

L'analisi empirica mostra come, in realtà, a queste trasformazioni organizzative non siano seguite in modo significativo modifiche nell'efficienza di questi organismi, appunto perché queste riforme non sono state in grado di modificare i comportamenti degli agenti. Altre ricerche che abbiamo effettuato su settori che non hanno subito evoluzioni organizzative mostrano del resto che, nelle diverse realtà territoriali, modelli organizzativi uniformi hanno tassi di efficienza notevolmente diversi, è il caso del settore scolastico nel quale, pur nella difficoltà ad individuare parametri di efficienza, è stato possibile constatare che, nelle diverse realtà del Paese, la scuola ha risultati in termini di efficienza profondamente diversi. Non è necessario essere pessimisti né profeti di sventura per sostenere che verosimilmente anche il recente decreto di cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego e di potenziamento della dirigenza produrranno effetti limitati. Una riforma della dirigenza era già stata fatta in passato e già sulla base della normativa precedente all'ultimo decreto si prevedeva una configurazione della dirigenza analoga a quella che ora viene stabilita: il dirigente avrebbe dovuto

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

avere piena responsabilità nell'ambito delle direttive stabilite dal ministro. I ministri non hanno mai dato delle direttive, nè i dirigenti le hanno richieste.

Questo primo gruppo di problemi attengono, come abbiamo detto, alle regole comuni alle pubbliche amministrazioni che dovranno essere riviste se si vorrà determinare fatti innovativi nella gestione amministrativa. Su questi problemi non tornerò nel seguito della relazione perché fanno parte del generale dibattito sull'efficienza delle pubbliche amministrazioni. Era necessario però ricordarli perché sarebbe velleitario ritenere che le Regioni possano risolvere i problemi del loro funzionamento prescindendo da queste problematiche generali.

Veniamo ora ai problemi di funzionamento degli apparati amministrativi regionali in relazione al loro essere parte dell'intelaiatura complessiva dell'insieme dei pubblici poteri.

E' iniziato da alcuni decenni un processo di attenuazione della sovranità esclusiva dello Stato connesso all'avvio del processo di unità europea ed al trasferimento di competenze alle Regioni, anche se la quantità più rilevante del pubblico potere si concentra ancora nello Stato.

Il tema regionale viene quindi per lo più avvertito come la rivendicazione di ulteriori trasferimenti di parti di questo potere.

Non c'è dubbio però che stanno per verificarsi avvenimenti, alcuni già decisi, altri in via di definizione, che muteranno nell'immediato futuro lo schema stato-centrico.

Nell'arco di pochi anni saranno trasferite a livello europeo molte delle funzioni chiave degli Stati. Il trattato di Maastricht determina un significativo trasferimento delle competenze tradizionali degli Stati in capo all'Unione europea: basta considerare le norme generali sulle funzioni dell'Unione: questa si prefigge, secondo l'art. B, i seguenti obiettivi:

- promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica, in conformità delle disposizioni del trattato;

- affermare la sua identità sulla scena internazionale, segnatamente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune che

potrebbe, successivamente, condurre ad una difesa comune;

- rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione;

- sviluppare una stretta cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni. Parallelemente si svilupperanno le competenze delle Regioni.

La Commissione bicamerale ha in sostanza ripreso il testo base che era già stato discusso in sede parlamentare nella scorsa legislatura. In sostanza questo testo inverte il rapporto Stato-Regioni, indicando in modo tassativo le competenze legislative dello Stato.

A differenza della precedente stesura si prevedono tre tipi di competenze: quelle esclusive dello Stato, quelle esclusive delle Regioni ed altre invece nelle quali Stato e Regioni hanno competenza concorrente. In termini riassuntivi si può rilevare che la competenza concorrente si eserciterebbe essenzialmente nelle materie dei servizi sociali, nelle quali per altro, in relazione ai diritti fondamentali del cittadino, lo Stato conserverebbe un potere sostitutivo qualora le prestazioni essenziali non fossero garantite. La competenza esclusiva si avrebbe nelle materie dell'agricoltura, del commercio, dell'industria, dell'artigianato, del turismo e dell'assetto urbanistico del territorio.

Sul piano delle fonti, nelle materie a competenza concorrente la legge regionale dovrebbe rispettare i principi fissati dalle leggi organiche; nelle materie nelle quali le Regioni avrebbero competenza esclusiva, il limite sarebbe solo quello delle leggi di riforma economico-sociale della Repubblica.

Il quadro complessivo, va detto francamente, è tale da destare non poche preoccupazioni per il suo carattere largamente indefinito. Con riferimento, ad esempio, alle materie di competenza esclusiva regionale, queste comprendono tutti i settori più rilevanti dell'economia, ma resta da capire come potranno raccordarsi con le competenze statali che condizionano le attività economiche; basti pensare alla moneta, alle attività finanziarie e al credito sovra-regionale, alla programmazione economica nazionale e all'azione di riequilibrio, alle partecipazioni dello Stato, ai tributi statali, alle politiche energetiche ed industriali nazionali, ai trasporti e alle comunicazioni, alla tutela dell'ecosistema, alle politiche del lavoro.

Queste competenze, che resteranno statali, come potranno non condizionare le attribu-

REGIONE DELL'UMBRIA

zioni che si assumono come esclusive in capo alle Regioni in materia economica? Ci si devono porre allora due problemi di grande rilievo sui quali si è poco riflettuto finora: nella progressiva erosione di competenze dello Stato, da un lato sul versante della comunità europea, dall'altro sul versante regionale, quale sarà il ruolo dello Stato? Può essere quello della risultante materiale di due sottrazioni, ciascuna delle quali è effettuata senza tener conto delle connessioni con l'altra? e sul versante delle Regioni, si può ritenere che con un assetto siffatto si possa individuare una sfera ben definita di competenze regionali in ordine alle quali le regioni possono avere un'autonomia effettiva, una sfera di responsabilità loro propria, della quale debbano rispondere ai cittadini?

Bisogna fare attenzione a questi problemi perché qui si tocca il punto cruciale del nuovo assetto istituzionale.

L'esperienza fin qui compiuta mostra che, anziché una divisione razionale di competenze fra Stato e Regioni, il criterio essenziale è stato quello della cogestione delle competenze. Questo sistema di cogestione è stato da un lato determinato da un atteggiamento nazionale poco rispettoso delle autonomie, che si è concretizzato in una accezione assai ampia dell'interesse nazionale che si è tradotta da un lato nell'attribuire allo Stato un potere di coordinamento contemplato dalla Costituzione; dall'altro nell'adozione di leggi quadro talmente dettagliate da svuotare il contenuto della potestà legislativa concorrente, rendendola sostanzialmente integrativa. Le leggi regionali sono state in pratica norme regolamentari, elenchi di adempimenti procedurali; contengono solo raramente scelte politiche.

L'osservazione generalizzata in dottrina e nel dibattito politico è che ci si trova a registrare un regionalismo mancato. E così emerge, del resto, da questa semplice constatazione: nell'esistenza concreta dei cittadini italiani, che vivono nelle diverse Regioni, non c'è nessuna differenza significativa derivante dall'esistenza dell'ente Regione. Qualche differenza marginale c'è, ma non è tale da produrre apprezzabili difformità nelle condizioni di vita di chi abita nelle diverse Regioni. Ciò significa che, in realtà l'avvento dell'autonomia regionale non ha determinato una differenziazione significativa nella gestione della sfera pubblica nelle diverse zone del territorio nazionale.

Quali sono le ragioni di questo sistema indifferenziato che sopravvive nonostante

l'esistenza delle Regioni? Le circostanze istituzionali prima ricordate spiegano la vischiosità che determina la sostanziale uniformità ma non danno una spiegazione esauriente.

Basta pensare all'esperienza delle Regioni a Statuto speciale, per le quali il grado di autonomia istituzionale è certamente più ampio, ma che condividono con le altre, a parte alcuni profili particolari, per lo più di carattere finanziario, il fenomeno di standardizzazione nella gestione delle attribuzioni.

Le ragioni dell'uniformità vanno, allora ricercate in cause più profonde.

La prima è di natura politico-culturale e sta nel fatto che nella coscienza diffusa in Italia non si accettano le differenziazioni. L'idea della giustizia distributiva continua ad essere riferita all'intero ambito nazionale.

Non si ammette, ad esempio, che i servizi siano di livello differente o che le retribuzioni del personale con funzioni analoghe possano essere differenziate nelle diverse zone del Paese.

Ed è ben chiaro che non può esserci autonomia se non c'è la possibilità di differenziazione.

La seconda ragione è connessa alla prima, e cioè che i partiti e le associazioni, comprese quelle dei lavoratori e dei datori di lavoro, sono essenzialmente nazionali; le sedi regionali sono articolazioni minori di strutture che trovano il loro vertice unitario nella sede nazionale.

Con un contesto di questo tipo i presupposti dell'autonomia politica non possono che essere solo formali perché gli orientamenti politici sono uniformi e controllati nazionalmente.

In estrema sintesi, ci si trova oggi con un sistema istituzionale e politico-sociale che proclama il valore dell'autonomia ma non tollera le differenziazioni e le esorcizza con un fitto reticolo di legami istituzionali ed associativi. Anzi, un'analisi dei comportamenti dei soggetti preposti ad istituzioni autonome mostra che per lo più l'autonomia, intesa come potere-dovere di assumere decisioni responsabili, non è neppure voluta. Basti pensare, ad esempio, alle resistenze che gli amministratori pubblici oppongono al carattere successivo anziché preventivo del controllo sugli atti.

Con riferimento alla dialettica fra le Regioni e lo Stato, e in particolare alle questioni che hanno formato oggetto di decisioni della Corte costituzionale, la constatazione che emerge è la seguente: il conflitto istituzionale è stato particolarmente vivace: nel solo

"VERSO LA CARTA DELLE REGIONI"

1988 la Corte si è pronunciata su 288 ricorsi e conflitti di attribuzioni, ma nel contempo le Regioni nel loro complesso sono state indifferenti o almeno tiepide nel perseguire una linea di difesa e di promozione di un sistema dei rapporti istituzionali garantiti, come avrebbero potuto, sollevando il conflitto sulla troppo pregnante legislazione statale.

Le Regioni, come emerge dalle analisi effettuate sulla tipologia dei conflitti con lo Stato, hanno spesso subito o addirittura avallato il costituirsi in fatto di un sistema legislativo e amministrativo che ne riduceva il ruolo istituzionale.

L'autonomia, quindi, è stata poco voluta e poco esercitata.

Il sistema istituzionale appare tutto costruito secondo il criterio della non imputabilità delle responsabilità politiche e queste non sono chiaramente individuabili non solo dal normale cittadino, ma neppure dallo studioso più attento.

E' tenendo conto di queste preoccupazioni che occorre valutare e forse ridefinire la nuova distribuzione di competenze fra Stato e Regioni per evitare che le Regioni siano competenti su tutto e autonome su niente ed anche per evitare salti nel buio nella gestione di delicatissime attribuzioni che riguardano la vita economica e i servizi essenziali. La mia preferenza sarebbe nel senso di un trasferimento più marcato di responsabilità alle Regioni per tutto ciò che attiene ai servizi sociali salvo delle cautele da definirsi in materia di istruzione, e invece in una competenza prevalentemente statale per i problemi economici, che ormai hanno assunto dimensioni internazionali e che quindi già a fatica lo Stato riesce in qualche modo a gestire. Ma questo è un tema che non rientra nell'ambito della mia relazione e quindi lo tralascio.

Assumiamo quindi il testo predisposto dalla Commissione bicamerale come riferimento per esaminare le conseguenze amministrative che ne derivano. Degli attuali 2.052.500 dipendenti dei ministeri passerebbero alle Regioni 1.189.000. Il personale statale sarebbe quindi più che dimezzato. Questo dato si ottiene sommando il personale attualmente alle dipendenze dei ministeri nell'Agricoltura e foreste, della Pubblica istruzione, della Sanità, del Turismo e dello spettacolo e metà di quello dei Lavori pubblici. Va detto per altro che di questo numero, che appare esorbitante, il 90% attiene al personale della Pubblica istruzione, che da solo raggiunge attualmente il numero di 1.171.000 dipendenti.

Si tratta, nel complesso, di personale che già oggi opera prevalentemente in periferia. I problemi di trasferimento di personale che opera nelle sedi centrali dei ministeri alle Regioni sarebbero quindi limitati rispetto a questo numero complessivo, anche se sarebbero tuttavia rilevanti. Presso le amministrazioni da trasferire e sopprimere operano nuclei di personale che hanno capacità di programmazione, di controllo, di rilevazione statistica dei dati, di gestione dei rapporti comunitari e internazionali. Vi è poi altro personale ministeriale che opera in periferia ma gestisce, potremmo dire, funzioni di frontiera, pensiamo in particolare ai controlli sanitari e veterinari. Il problema organizzativo è quindi tale da non poter essere risolto semplicemente attraverso una scomposizione a livello statale e una ricomposizione a livello regionale degli attuali apparati. Si pone in effetti un delicato e complesso problema di riorganizzazione sia sul versante statale che su quello regionale.

Per quanto riguarda lo Stato, è chiaro che l'esigenza non è solo quella del riordinamento di alcuni dei suoi apparati centrali: va ripensata la funzione dello Stato, come momento di sintesi di una specificità nazionale, che non va intesa come separazione dagli altri Stati dell'Unione europea, ma come contributo positivo che il Paese può dare al nuovo e più ampio sistema. Le singole diversità storiche e culturali vanno intese come elemento di arricchimento complessivo di una unità che porta a sintesi le specificità e non le mortifica.

Le trasformazioni organizzative potranno riguardare in futuro anche i settori più delicati come quello degli affari esteri, degli interni e della difesa. Nell'immediato, per quanto concerne le funzioni che verranno trasferite alle Regioni, lo Stato dovrà svolgere funzioni:

- a) di gestione dei rapporti comunitari e internazionali, sia pure in accordo con le Regioni, con organismi di consultazione e coordinamento che vanno ancora inventati;
- b) di controllo di frontiera;
- c) di elaborazione e verifica degli standards dei servizi, a garanzia delle situazioni soggettive dei cittadini;
- d) di esercizio dei poteri sostitutivi in caso di gravi carenze nella gestione a livello locale.

Come si vede, si tratta di funzioni che richiedono modelli organizzativi e comportamentali ben diversi da quelli attuali, connessi all'esercizio di competenze burocratiche.

Ciò che preoccupa è che su questi problemi

REGIONE DELL'UMBRIA

la riflessione non è nemmeno iniziata: si deve invece pensare a strutture di staff, elastiche, capaci di modularsi in modo non standardizzato.

La collocazione di queste competenze è, poi, forse, il problema minore: si può pensare a uffici speciali o dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio o, come forse è preferibile, a qualche struttura ministeriale di nuovo tipo, ad esempio, per i servizi sociali, a un ministero degli Affari sociali che svolga compiti di staff e di cerniera e che disponga di capacità utilizzabili per il supporto, ove richiesto, o per la sostituzione, ove si renda necessaria.

Sul versante regionale, le Regioni non potranno, nemmeno se lo volessero, limitarsi ad ingrandire i loro apparati senza modificarne la struttura e la filosofia.

Se è esatta la diagnosi precedente, che rileva l'incongruenza dei modi tradizionali di amministrare rispetto alle nuove esigenze di una amministrazione di servizi, potrebbero essere proprio le Regioni, che saranno in primo luogo enti di servizi, a produrre fenomeni innovativi nella pubblica amministrazione.

Le Regioni dovranno ora diventare necessariamente enti di programmazione e di gestione delle risorse finanziarie. Anche esse dovranno dotarsi di personale idoneo a svolgere compiti di staff, di determinazione degli standards e di controllo.

L'intuizione, per ora senza seguito, che il legislatore ha avuto nell'art. 3 della legge 142, che assegna alle Regioni compiti di riorganizzazione complessiva del territorio, dovrà in futuro concretizzarsi in una ridefinizione degli ambiti territoriali e delle relative competenze che non derivi da una astratta modellistica ma che risponda, insieme, alle esigenze dell'efficienza e del controllo democratico.

Tralascio qui, perché non fanno parte del tema che stiamo trattando, i delicati problemi di contemperamento delle esigenze di programmazione regionale e di riordino del territorio con quelle del rispetto della autonomia originaria degli Enti locali minori. La Regione deve avere la capacità di supportare le Autonomie locali, anziché di comprimerle. Gli Enti locali, dal loro lato, devono evitare di propugnare uno strano neostatalismo; tentazione comprensibile essendo preferibile una autorità lontana ad una più vicina, ma da superarsi se si vuole pervenire a un sistema basato non su rapporti autoritativi e gerarchici ma collaborativi e di reciproco rispetto.

Il nuovo sistema delle fonti normative che

regoleranno i fatti organizzativi viene ora prospettato, in sede di bicamerale, in termini che consentono di attenuare il peso delle regole di uniformità. Saranno i regolamenti, sia a livello statale che a livello regionale, a stabilire l'organizzazione degli uffici, nell'ambito dei principi stabiliti dalle leggi rispettivamente statali e regionali. In che misura queste ultime saranno vincolate dai principi della legislazione statale non è stato ancora chiarito, come invece è ben che sia. C'è comunque spazio per una impostazione innovativa e bisogna guardarsi dai possibili condizionamenti culturali e di regolamentazione minuta derivante da norme legislative o anche di fonte contrattuale.

Si deve accettare un margine significativo di possibile differenziazione. L'interesse generale deve essere rivolto a garantire gli standards corrispondenti ai diritti fondamentali, ma si deve ora accettare che, al di sopra di questi, i livelli di prestazione si differenzino a seconda delle capacità e, perché no, anche del livello di risorse finanziarie prodotte nel territorio.

Un'ultima annotazione riguarda i tempi e i modi dell'ulteriore trasferimento. Occorre evitare un rinvio a una data indefinita e, per di più, rimessa ad un atto di decisione statale, ma occorre anche evitare di cadere in velleitarismi inopportuni: gli apparati amministrativi non si formano per decreto, richiedono tempi che possono essere non brevi.

Il sistema migliore sembra essere quello della codeliberazione fra Stato e singola Regione, in modo che sia questa, sostanzialmente a decidere quando ritiene di essere in grado di assumere le nuove, delicate competenze, dopo aver deciso a che livello devono essere esercitate e avere predisposto le strutture organizzative idonee a gestirle.

Questa vicenda può rappresentare un ulteriore fattore di confusione istituzionale e di sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni; ma può anche costituire il passaggio verso una società più efficiente e moderna: tutto dipenderà dalla capacità di dar vita ad una innovazione che non sia improvvisazione e dalla disponibilità ad assumere responsabilità ben definite ad ogni livello e valutabili dai destinatari, in modo che, con l'efficienza, possa crescere anche la democrazia. ▢