

Doc. XVII-bis

n. 1

**DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

nella seduta del 2 dicembre 1992

Relatori SENATORI DI NUBILA e LIBERATORI, DEPUTATO IMPEGNO

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*promossa nella seduta del 24 settembre 1992 e svolta nelle sedute del 7 ottobre,
22 ottobre, 11 novembre, 18 novembre e 2 dicembre 1992*

SU

LE REGIONI NELL'ATTUALE QUADRO ISTITUZIONALE

*(articolo 48, comma 6, del Regolamento del Senato e articolo 144,
comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)*

Trasmesso alle Presidenze il 3 dicembre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI. - Le forze decisive di governo della società, dell'economia e delle istituzioni, sono state a lungo caratterizzate, nel concreto svolgersi della esperienza repubblicana, dalla dimensione nazionale delle loro sfere di azione e dalla progressiva apertura all'integrazione sovranazionale.

L'esigenza prioritaria dell'unificazione nazionale, dunque, ha ispirato il comportamento dei grandi soggetti collettivi per un lungo arco di tempo. Il processo di regionalizzazione dello Stato si è, di conseguenza, in qualche modo scontrato con la naturale inclinazione delle grandi organizzazioni collettive ed ha dovuto registrare incertezze nel suo procedere dovute anche alla contraddizione di fondo tra l'obiettivo costituzionale della valorizzazione e della espansione dei poteri regionali e locali, da un lato, e l'obiettivo, anche esso costituzionale, della rimozione di disuguaglianze civili, economiche e delle opportunità culturali; obiettivo che nella prima fase di ricostruzione nazionale appariva plausibile solo se perseguito in una prospettiva fortemente ancorata a valori centrali ed unificanti.

Sul filo di questa esperienza, e rimanendo (per forza di cose) all'interno o comunque condizionati dalla impostazione originaria, la scelta regionalistica del 1970 era destinata a corrispondere non tanto al disegno costituzionale quanto alla esigenza di assicurare una «nuova presa» ed una articolazione - formalmente visibile - dello Stato centrale, così come si era concretamente configurato nei primi anni della Repubblica. Da qui una catena di effetti, positivi e negativi.

La vasta articolazione delle assemblee elettive locali e regionali ha rappresentato sicuramente un punto saldo di riferimento per la diffusione e il consolidamento della coscienza democratica, per l'apertura - anche di fronte alle più gravi emergenze

che, nell'arco dell'ultimo ventennio, hanno interessato la storia della Repubblica - di un circuito più stretto tra governanti e governati.

Il raccordo infatti tra Assemblee legislative nazionali e Assemblee regionali costituisce ormai lo snodo primario della rappresentanza politica nel nostro sistema, e ad esso deve essere riferito anche il rapporto autonomo tra Governo e regioni - al quale si collega l'istituzione della Conferenza permanente Stato-regioni -, talchè la distinzione tra indirizzo politico di maggioranza e indirizzo politico-costituzionale si traduce, anche nella concretezza dei rapporti tra Stato e regioni, in due sistemi di raccordo coordinati e contestuali.

In definitiva le regioni hanno dato un rilevante contributo al processo di allargamento delle basi democratiche della Repubblica, e ne hanno anche prefigurato un tratto irreversibile.

Questo risultato costituisce, anche da solo, il fondamento per un giudizio positivo in ordine all'esperimento regionale ed autonomistico in generale.

Sull'altro versante vanno collocati, e sono oggetto di riflessione, gli effetti negativi.

Nel corso della audizione dedicata ai Presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali, si è puntualmente messo in rilievo come, dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, a oggi, un «susseguirsi di interventi governativi e parlamentari» abbia progressivamente «compreso l'autonomia regionale determinando di fatto una accentuazione dei poteri centrali che, a sua volta, ha determinato la pratica impossibilità per le regioni di adempiere alle loro funzioni costituzionali». Si sarebbe, per fare un esempio significativo, «creato un vincolo verticale attraverso i cosiddetti piani di settore che, per loro natura, hanno contribuito a colpire ogni

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

plausibile tentativo di programmazione economica e territoriale».

Lungo questa falsariga le regioni sarebbero «diventate quasi dei prefetti collegiali che rispondono ai vari Dicasteri che, di volta in volta, nella manifestazione dei loro rinati poteri, si mostrano in tutti i settori di competenza regionale».

Sotto la copertura di «dichiarazioni ampie, che lasciavano continuamente intravedere grandi orizzonti alle regioni nel futuro disegno dell'assetto costituzionale dello Stato» è concretamente andato avanti il fenomeno del «progressivo riproporsi di strutture, che dovevano essere cancellate con la nascita delle regioni (non è un caso che le strutture periferiche dei Ministeri dell'agricoltura, del turismo e dei lavori pubblici siano trasferite alle regioni), e che invece hanno ulteriormente accresciuto la loro influenza, parallelamente alla nascita di numerosi altri Ministeri che hanno assorbito ulteriori competenze regionali (ambiente, aree urbane, eccetera)».

Questi fenomeni hanno avuto una pesante ricaduta sul piano dei rapporti tra potere politico e dirigenza amministrativa, perchè hanno determinato - secondo il giudizio dato a conclusione della precedente indagine conoscitiva di questa Commissione bicamerale - un «progressivo squilibrio a danno della valorizzazione delle competenze tecnico-professionali dei dipendenti pubblici regionali e locali, non meno di quanto sia dato di constatare in riferimento all'analogo rapporto tra dirigenza politica e dirigenza tecnico-professionale in sede nazionale; d'altra parte, l'espansione dei poteri regionali e locali si è spesso tradotta in una occupazione eccessiva della società civile da parte dei partiti politici, con compressione della capacità di autogoverno, che la società esprime in riferimento al soddisfacimento di bisogni antichi e nuovi delle comunità locali, e conseguente snaturamento e perdita di capacità di direzione politica da parte degli stessi partiti».

Per contro, nel corso della presente indagine conoscitiva i Presidenti delle regioni hanno denunciato l'affermarsi di «una

più forte burocrazia centrale», cogliendo con preoccupazione un profilo - comunque speculare a quello appena evidenziato - ma questa volta direttamente riferito alla resistenza ed allo spirito di conservazione delle istanze burocratiche, soprattutto centrali, che rappresentano pur sempre un aspetto - sia pure capovolto - della tendenza alla compenetrazione tra politica e amministrazione.

Nuovo centralismo e più forte burocrazia sono aspetti dunque dell'attuale ordinamento della Repubblica che vanno rapidamente corretti, se si vuole evitare che i risultati positivi del decentramento politico e istituzionale vengano dispersi nella coscienza popolare sino a dar vita ad una ondata antiregionalista ed antiautonomistica i cui esiti sono imprevedibili, e comunque recano pericoli seri per le sorti stesse della democrazia.

Non si tratta solo di reazioni emotive, ispirate da posizioni pregiudiziali e propagandistiche. È nota la critica insidiosa che, in maniera ricorrente, viene portata contro l'istituto regionale; una critica apparentemente suffragata dal fatto che nella concreta esperienza italiana il reddito *pro capite* delle regioni meridionali, dopo aver conosciuto un andamento ascendente e aver toccato all'inizio degli anni '70 il punto più alto di risalita e quindi di inversione superiore, è poi ritornato - proprio in coincidenza temporale (e funzionale) con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario - sui livelli relativi, rispetto al Centro-Nord, propri degli anni '50 (dal 66 al 55 per cento).

Ancora di recente, nel *Forum* internazionale che ha riunito a Taormina economisti e responsabili delle politiche industriali ai diversi livelli politico-amministrativi, per analizzare «le politiche per lo sviluppo delle aree deboli dell'Europa», venivano rese esplicite le motivazioni - non solo di principio - di quanti, almeno in Italia, sono contrari alla scelta regionalista. Si legge nei documenti conclusivi che «il ruolo dello Stato per la crescita equilibrata del territorio e per il perseguimento di obiettivi di industrializzazione e di occupazione, viene oggi posto in discussione sia da chi contesta

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

con motivazioni estremisticamente "concorrenziali" e "liberiste" l'iniziativa pubblica in favore delle aree deboli - e tra essi si pone anche, da Bruxelles, la Commissione CEE - sia da chi si sforza di ricondurre i problemi a logiche "localistiche", senza tener conto che dare maggior peso alle regioni nelle scelte di politica economica è funzionale - nel nostro Paese in cui crescono gli squilibri e gli egoismi - agli interessi delle aree forti».

Sono posizioni queste che, proprio per il fatto di cogliere ed isolare elementi di «verità», racchiudono una lettura parziale e perciò deviante in ordine alle prospettive concretamente perseguibili sul piano dei rapporti tra Stato e regioni.

La Commissione bicamerale per le questioni regionali ritiene cioè che la tumultuosa crescita civile, economica e sociale del Paese, unitamente all'evidenziarsi ed all'acuirsi di nuovi e vecchi squilibri, rende necessario non il superamento delle strutture regionaliste, bensì una vera e profonda scelta regionalista, come unico «investimento istituzionale» capace di raccogliere ed esprimere - in armonia con la domanda che sale dal Paese - un diverso equilibrio ed assetto dei poteri nell'ordinamento della Repubblica.

* * *

Sono note le proposte concrete che sono avanzate, dalle regioni e dal Parlamento, per imprimere una svolta decisa in senso regionalista all'ordinamento costituzionale; proposte che sono al vaglio della Commissione bicamerale per le riforme. Esse ruotano attorno e costituiscono esplicitazione del progetto di dare vita ad uno Stato regionale, che veda «ripartire le competenze secondo il rovesciamento del principio contenuto nell'attuale testo dell'articolo 117 della Costituzione».

A questo fine il nuovo trasferimento di competenze alle regioni sarebbe disposto con leggi rinforzate, di grado superiore alla legge ordinaria e pertanto non esposte alla ipotesi della reversibilità (come è invece avvenuto nella concreta esperienza della normazione delegata). Per contro allo Stato

competerebbe il potere di affermare, attraverso «leggi organiche aventi valore vincolante per le sole regioni e non per i cittadini», principi fondamentali per il coordinamento unitario della legislazione complessiva.

«Resta impregiudicata la questione della creazione della Camera delle regioni e quella della forma di partecipazione regionale all'approvazione delle leggi organiche. Si è comunque previsto che la legislazione statale di interesse regionale (che non è certo limitata a quella espressa dalle leggi organiche) sia formata con il parere della Commissione per le questioni regionali»; il parere dovrebbe avere efficacia pari a quella che i Regolamenti parlamentari attribuiscono ai pareri di costituzionalità e di copertura finanziaria delle leggi.

Una specifica considerazione ha riguardato la potestà amministrativa regionale. Le proposte puntano al trasferimento del potere amministrativo, dei mezzi e delle strutture in parallelo con le nuove attribuzioni legislative. Ma si è osservato che «il puro e semplice distacco di parti anche importanti della funzione amministrativa dallo Stato alle regioni, senza mutarne i lineamenti e la disciplina di principio, prelude ad un grave fallimento».

«La sede propria per ricostruirne una soluzione corretta» è quindi individuata nella «disposizione costituzionale che concerne la pubblica amministrazione, per la quale già è stata proposta una modifica, volta a ricostituire la riserva (relativa) normativa dell'Esecutivo per la disciplina organizzativa. Si delineano quindi alcune ulteriori integrazioni, sulla partecipazione del soggetto privato alla formazione del provvedimento amministrativo, sul limite dell'azione amministrativa da individuare nelle forme collettive di organizzazione della società civile, sulla cosiddetta *deregulation*, sulla estensione dei principi del diritto privato...».

Per quanto riguarda il tema cruciale dell'autonomia finanziaria, si richiede che la nuova Carta costituzionale preveda espressamente «che i trasferimenti statali alle regioni ordinarie siano correlati alle

somme riscosse nei rispettivi territori, con adeguati meccanismi di riequilibrio (non diversamente che nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome), e che venga dato un significativo spazio ai tributi o alle addizionali imponibili dalle regioni stesse, per finanziare servizi e funzioni di livello più alto di quello minimo e medio, prescritto per l'intero territorio nazionale».

La preoccupazione, espressa in varie sedi, circa «il rischio che la prescrizione di un autonomo potere impositivo delle regioni, oltre alle attribuzioni ad esse di quote erariali, finisca con il tradursi in una dilatazione della spesa pubblica (oltre a provocare un inammissibile aggravamento della pressione fiscale)» ha sollecitato la previsione di meccanismi espliciti che, in Costituzione, siano volti a prevenire un simile effetto. «La sede propria sarebbe quella della riscrittura dell'articolo 81 della Costituzione, secondo il paradigma offerto dal progetto governativo presentato alla fine della X legislatura». Il nuovo testo dovrebbe prevedere un aggravamento dell'obbligo di copertura delle spese, per riferirlo all'intero periodo di applicazione della legge. Altra scelta da costituzionalizzare sarebbe quella, oltre al principio delle entrate reali, di ammettere l'accensione di prestiti come entrata accertabile in bilancio solo a fronte di spese in conto capitale.

«In pari tempo, dovranno essere coerentemente rinnovati anche gli schemi degli attuali rapporti tra le regioni e lo Stato apparato. Oltre che l'articolo 127 della Costituzione, relativo ai controlli sulle leggi regionali, occorrerà dunque riconsiderare l'articolo 125, concernente i controlli statali sugli atti amministrativi».

La proposta riguarda una ipotesi di sfoltimento degli attuali controlli, per renderli meno dispersivi e cartolari, e la istituzione piuttosto di un controllo di gestione sui risultati.

«Su tutt'altro piano, si renderà anche necessario prevedere - per quanto di competenza dello Stato italiano - forme di compartecipazione delle regioni alle decisioni degli organi comunitari europei, concernenti competenze regionali».

Le regioni a statuto speciale hanno rappresentato tutto sommato un'articolazione reale, e quindi un punto di forza nella esperienza dello Stato repubblicano: un esperimento destinato a reagire positivamente ed a propagare i suoi effetti sulla rimanente parte dell'ordinamento.

Proprio per questo, per non disperdere le ragioni della specificità, non sembra possibile sussumere verso l'alto e convertire «forzosamente» la disciplina delle regioni a statuto ordinario in quella degli statuti speciali, in ossequio ad un astratto disegno di unificazione dell'ordinamento complessivo. Tanto meno sono praticabili forme di «scivolamento verso il basso», che in ogni caso avrebbero una forte carica di delegificazione costituzionale.

Appare pertanto preferibile, per consolidare ed aumentare la forza di penetrazione dell'esperimento autonomistico, proporsi «la conservazione delle regioni ad autonomia speciale distinte rispetto alle altre; con la previsione di una disciplina costituzionale transitoria che consenta, in un dato termine e con procedura semplificata, di rendere omogenea la sua disciplina di principio, inserendola direttamente in Costituzione»; sulla scia di quanto sta avvenendo in materia di ordinamento degli enti locali con la proposta di legge costituzionale all'esame delle due Camere, e sulla quale la Commissione bicamerale per le questioni regionali ha dato un convinto parere positivo.

* * *

Alla Commissione bicamerale per le questioni regionali non compete, almeno in sede di indagine conoscitiva, pronunciarsi nel merito di proposte, che peraltro non esauriscono il campo dei problemi e delle possibili soluzioni. Tuttavia dal materiale riportato, sia pure sommariamente, si desume un indirizzo sufficientemente chiaro, oltre che largamente condiviso. E sarebbe curioso che una Commissione bicamerale avente, tra le altre, funzioni di indirizzo, nel licenziare il documento conclusivo della presente indagine conoscitiva non esprimesse proprie considerazioni su un tema

così rilevante come quello che concerne il passaggio ad una forma di Stato regionale.

Per il rispetto che si deve ai diversi livelli istituzionali cointeressati alla riforma, si vuole escludere preliminarmente che qualcuno abbia in mente versioni «gattopardesche», della serie «cambiare tutto per non cambiare niente». Ma proprio per questo è necessario che lo sforzo di tutti sia accompagnato da una coscienza critica, adeguatamente avvertita sui possibili rischi ed involuzioni.

Sarebbe invero fuorviante pensare che una inversione secca di competenze, il passaggio (o distacco) indiscriminato di funzioni e risorse, dal centro alla periferia, si iscriva necessariamente in una linea autonomistica. È vero piuttosto che la presenza e la diffusione degli istituti autonomistici riuscirà tanto più ricca e significativa quanto più ci sarà una responsabilità dello Stato nel mettere concretamente regioni ed enti locali in grado di esercitare compiti di governo effettivo nel loro territorio, partecipando - in una visione non organicistica, ma aperta e dialettica - alle scelte centrali, ed al progressivo affermarsi in esse di un vincolo autonomistico. Altrimenti saranno i poteri forti, già ramificati ed insediati nella società (non certo le autonomie) ad attrarre quote crescenti di potere e risorse, a scapito di una loro finalizzazione agli interessi generali.

Di qui una forte sottolineatura, proprio in chiave regionalista, delle funzioni e delle responsabilità dello Stato centrale. Spetta ad esso fissare dal centro binari, al tempo stesso obbligati e privilegiati, fuori dei quali l'autogoverno delle regioni è destinato a disperdere la propria carica propositiva ed accentuare, anziché correggere, gli squilibri territoriali.

Questa esigenza peraltro è stata fatta propria dalle stesse regioni che, non solo per quel che si riferisce alle leggi organiche e alle leggi rinforzate, hanno sollecitato una più marcata assunzione di responsabilità da parte dello Stato, proprio in una prospettiva regionalista. Nella stessa prospettiva deve, peraltro, essere letta la solenne dichiarazione delle regioni, di voler essere «parte dello

Stato e non controparte del governo centrale».

La questione della finanza regionale e statale viene concordemente indicata quale snodo e passaggio decisivo per l'affermarsi di un disegno di Stato regionale. In questo senso si sono mosse le dichiarazioni alla Commissione, certamente condivisibili, del ministro Costa, che ha appunto individuato nell'autonomia finanziaria il fulcro attorno al quale costruire ogni ipotesi credibile di diversa dislocazione dell'attuale assetto dei poteri - e della rappresentanza politica - nell'ordinamento della Repubblica.

La situazione generale della finanza è quella conosciuta. La struttura del *deficit* segnala come la curva del disavanzo non sia indice di politica espansiva, ma descriva piuttosto il limite superiore oltrepassato il quale la spesa pubblica alimenta rendite ed interessi finanziari. A considerazioni del genere si rifanno certamente le regioni, quando responsabilmente, nel loro documento, propongono di «destinare parte del gettito tributario (prima del riparto tra Stato e regioni) al servizio del debito pubblico, sia per il pagamento degli interessi sia per la riduzione del debito stesso».

Ora la politica di risanamento, vincolata per sua natura alla osservanza di scadenze brevi a carattere predeterminato, si concentra e reagisce sulla situazione esistente e non tiene conto del disegno di modifica dell'assetto statale, ancorché largamente condiviso nelle linee essenziali. Ne viene oggettivamente un ulteriore limite, ed il peggioramento della condizione relativa delle regioni, che nell'attuale configurazione dello Stato rappresentano tuttora strutture relativamente fragili ed anche per certi versi transitorie, immerse come sono nella prospettiva - ed esposte alla relativa incertezza - di un profondo ripensamento del ruolo e della loro funzione generale.

La tendenza descrive un andamento oggettivo della finanza pubblica, tant'è che colpisce pesantemente le stesse regioni a statuto speciale, ancorché per funzioni e competenze che sono loro delegate dallo Stato centrale.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si vuole dire che la progettata inversione di competenze tra Stato e regioni riuscirà svuotata nei contenuti, e fatalmente abbandonata a processi reversibili, ove il trasferimento di funzioni non si accompagni alla definizione delle compartecipazioni erariali e della misura di queste, ma soprattutto alla istituzione di una imposta di valenza generale per tutte le regioni, ed anche per l'intero corpo delle autonomie. Una imposta che, lasciando invariata la pressione fiscale complessiva, sposti sullo Stato centrale l'onere di rivisitare gli strumenti finanziari e segni una inversione netta della tendenza ad assegnare alle regioni uno spazio tutto sommato residuale ed aggiuntivo all'interno della finanza generale.

Una nuova configurazione degli assetti finanziari non può andare disgiunta dalla politica della spesa pubblica, e dell'intervento complessivo dei pubblici poteri in materia economica.

La politica economica del Paese viene tuttora concepita quale un *pruis*, una formula pregiudiziale da cui far discendere, quasi per deduzione, il concorso delle regioni al conseguimento di determinati obiettivi.

Anche qui il passaggio ad una forma di Stato regionale importa un rovesciamento chiaro di impostazione che tragga le dovute conseguenze dal fatto - di elementare evidenza - che le regioni hanno intensi rapporti commerciali non soltanto con i Paesi esteri, ma soprattutto con le rimanenti regioni del Paese.

È risaputo quali siano gli strumenti adoperati dalla politica economica per ristabilire l'equilibrio delle bilance commerciali, qualora ovviamente lo scostamento da certi valori presenti andamenti e caratteristiche strutturali. Sovvengono a questo proposito - dovendosi escludere, quando si versa in tema di economie integrate come sono le regioni, il ricorso a dazi e contingentamenti - la politica del cambio, della regolazione della domanda e dei trasferimenti di capitale.

Ora la politica di trasferimento verso le regioni svantaggiate incontra la resistenza di una manovra di bilancio che perde

elasticità nella misura in cui cospicue risorse sono assorbite dal servizio del debito pubblico, per quote interessi e capitale. D'altra parte la politica di regolazione della domanda attraverso lo strumento fiscale nella migliore delle ipotesi - anche a voler prescindere dalle stime dei professori Giarda e Cerea circa la caduta del gettito («I contenuti finanziari di recenti proposte di riforma dell'ordinamento regionale», ottobre 1992) - avrà bisogno, prima di contare su un nuovo assetto in senso regionalista, di un periodo non facile di gestazione; ed in ogni caso non è alla lunga sopportabile che l'onere di un riequilibrio tra le regioni gravi interamente sulla imposizione fiscale, e quindi su una politica di stampo deflazionista.

Nessuno contesta che la politica monetaria e quella del cambio debbano essere di pertinenza dello Stato centrale. Tuttavia il sistema monetario unitario, il cambio alla pari di lira con lira, costituisce certo un dato imprescindibile nel nostro Paese ma (proprio per questo) legato a valori puramente nominali. Esso non corrisponde al vivo flusso di prodotti ed al peso delle sottostanti capacità produttive nelle diverse regioni italiane. La moneta patisce nelle regioni svantaggiate un'evidente sopravvalutazione, che porta a sfavorire, nel calcolo degli effetti esterni alle aree meno sviluppate, le iniziative e i progetti basati sull'utilizzo di risorse locali.

Da qui la necessità di agire non sul livello ma sulla composizione delle attività produttive, assumendo quali parametri oggettivi «monete di conto» ovvero «cambi ombra» che assicurino un margine di svalutazione (o rivalutazione) e consentano di tenere conto, proprio attraverso un calcolo di efficienza - il grado di favore (o di sfavore) è esattamente pari a quello che le attività si troverebbero ad avere in una situazione di equilibrio - dell'obiettivo fondamentale della politica di intervento, quello di stimolare la crescita dell'apparato produttivo all'interno delle singole regioni, facendo leva prevalentemente su forze endogene. Sarebbe così possibile, per tutto un arco di iniziative che dagli incentivi

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

arriva all'assunzione diretta di responsabilità da parte dello Stato, circoscrivere l'area dei giudizi soggettivi e discrezionali, ed uscire pertanto dalla continua oscillazione tra comportamenti assistenziali da un lato e tentazioni autarchiche dall'altro.

Una linea di questo genere, oltre a corrispondere a modelli di intervento largamente utilizzati in altri Paesi a struttura regionale, consentirebbe una reale partecipazione delle regioni anche alle decisioni centrali, che sono poi quelle che contano veramente e definiscono il peso e il concreto configurarsi dell'articolazione territoriale dello Stato. Sarebbe cioè utopistico ritenere che, nella concreta situazione in cui versa il Paese, il passaggio ad «una forma di Stato regionale» possa comportare o addirittura essere favorito dalla moltiplicazione orizzontale dei centri di spesa e di entrata, affidando esclusivamente a «criteri di solidarietà» da parte delle regioni più ricche il necessario sostegno, o il riequilibrio, a favore delle regioni meno favorite.

Un approccio più responsabile dello Stato, ed in definitiva concretamente autonomistico, avrebbe importanti riflessi sull'annosa questione dei rapporti tra politica ed amministrazione che non può essere risolta attraverso la retorica di dichiarazioni intese a delimitare le rispettive sfere di azione, salvo precludere a nuove, confuse sovrapposizioni di competenze.

Compito dei livelli esecutivi è quello di svolgere le complesse operazioni in cui si sostanzia l'analisi tecnica di progetti alternativi di intervento. Si tratta - giova ricordarlo - di individuare lungo frontiere di fattibilità parametri oggettivi di riferimento e segnalare alle autorità di governo «valori di rovesciamento», ovvero la struttura degli obiettivi implicita nella scelta di un progetto invece di un altro. I politici sono così messi in condizione di valutare in concreto il peso e la gerarchia degli interessi; in particolare sono chiamati a decidere - e rivelare - quanta parte dello sviluppo quantitativo sono nell'immediato disposti a sacrificare a vantaggio degli obiettivi di più lungo periodo, di trasformazione e riequilibrio.

Analisi costi-benefici e metodologie della moderna organizzazione amministrativa, legate alla capacità di fissare in anticipo e sostenere nel tempo parametri di comportamento «inflexibili ed oggettivi», «costituiscono ormai un corpo tecnico» che vanta, secondo le parole dell'economista Graziani, «solida tradizione e diffusa applicazione», ovviamente nel novero dei Paesi più progrediti. Il passaggio ad una «forma di Stato regionale» può rappresentare più che l'occasione una concreta necessità per l'affermarsi anche in Italia di una capacità di governo, centrale e periferica, che sia al passo con ineludibili esigenze di modernità e progresso.

* * *

Il Gruppo di Rifondazione Comunista esprime un giudizio molto critico sul documento conclusivo, sia per la parte ricostruttiva della esperienza trascorsa, come per la parte propositiva.

Rifondazione Comunista non trova accettabile l'impostazione del documento nella parte in cui - sia pure dietro lo schermo di osservazioni che, prese isolatamente, possono anche presentare aspetti di verità - considera inevitabile ed oggettivo il percorso istituzionale seguito dal nostro Paese dal 1948 al 1970, e tutto questo in omaggio alla astratta esigenza del «momento unificante centrale»; finendo per dare quasi una valutazione positiva, o comunque necessitata, della inadempienza del dettato costituzionale in materia regionalistica.

Anche per il periodo successivo al 1970, il documento ritiene che l'esperienza attuativa delle regioni non avesse in sostanza reali alternative se non quella di conformarsi alla situazione determinatasi nella fase precedente; con il risultato di prolungare, fin quasi ai giorni nostri, la solita logica giustificatoria.

La parte propositiva del documento riporta anche alcune dichiarazioni formalmente condivisibili, che tuttavia sono inserite in un'ottica che porta a svuotare il contenuto innovatore e regionalista perfino di quelle dichiarazioni.

Il filone fondamentale che emerge dalla proposta - anche se talvolta le dichiarazioni sono formalmente diverse - tende a vedere nell'accentuazione dei caratteri regionali dello Stato un fattore di approfondimento degli squilibri.

Il limite profondo di questa impostazione sta nel non considerare che, accanto alla concreta esperienza regionalista, sussistono altri livelli e momenti della politica complessiva, ai quali fondamentalmente bisogna fare riferimento quando si discute del bilancio e delle prospettive di riforma, in senso regionalista, dello Stato. Altrimenti, se viene isolato l'aspetto che riguarda l'esperienza passata (e gli effetti ad essa riconducibili) dal contesto complessivo delle politiche nazionali, ci si preclude non solo una visione d'insieme ma pure la capacità dinamica e positiva di correggere gli errori e ricercare uno sbocco politico avanzato attorno al quale mobilitare le energie popolari e progressive del Paese.

* * *

Il Gruppo della Lega Nord giudica accettabile la *pars destruens* del documento, la parte cioè che ricostruisce criticamente la vicenda regionale del nostro Paese; anche se da essa trapela una certa propensione alla cautela, alla diplomazia, ed anche agli eufemismi.

La Lega Nord esprime invece grosse riserve sulla parte propositiva del documento. Il testo infatti accetta il principio del rovesciamento delle competenze rispetto all'articolo 117 della Costituzione, ma questa affermazione di principio è poi circondata da una serie di limitazioni (ed ipoteche) che la indeboliscono e tutto sommato ne inficiano il valore.

Lo stesso concetto di *deregulation*, nei vigenti rapporti tra il potere centrale e il potere periferico, risulta appena insinuato nel documento conclusivo, che non ne

coglie le necessarie e conseguenti implicazioni riformatrici.

Analogo discorso vale per l'autonomia tributaria che nel testo originario è solo timidamente affacciata e circondata anch'essa da considerazioni limitative. Vero è che la nuova stesura accoglie un emendamento del deputato Biasutti che sposta a carico dello Stato l'onere di rivedere gli attuali strumenti finanziari, proponendosi di evitare per l'avvenire che alle regioni continui ad essere riservato un ruolo tutto sommato residuale ed aggiuntivo. Ma la modificazione prospettata, pure importante, resta comunque dentro una logica che continua a fare riferimento a categorie come quella della «pressione fiscale complessiva» e degli «spazi tributari» (da ripartire tra Stato e regione); insomma le categorie di una economia integrata che sono oggettivamente in conflitto con una visione aperta, dinamica e pluralistica delle autonomie, che chiami le diverse regioni ad assumersi fino in fondo le proprie responsabilità.

Una riserva netta riguarda poi il modo come il documento affronta il tema dello «sfoltimento» dei controlli. Il Gruppo della Lega Nord ritiene che essi vadano, piuttosto che sfoltiti, eliminati nell'*iter* di formazione degli atti e concentrati unicamente nella fase successiva della esplicazione degli effetti (controllo di gestione sui risultati).

Altra netta riserva riguarda la partecipazione delle regioni alle deliberazioni della Comunità economica europea. Anche in questo caso non si tratta di concedere un timido potere consultivo ma di rifondare l'intera Comunità europea attorno a raggruppamenti di regioni o «macroregioni» che dir si voglia, sulla base di un principio assolutamente paritario che significhi cogestione dei popoli della Comunità.

In conclusione la Lega Nord ritiene che il concetto di autonomia è qualitativamente assimilabile a quello della libertà: essa costituisce un bene assolutamente indivisibile, pertanto non suscettibile di graduazioni.