

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

14° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 MAGGIO 1975

Presidenza del Presidente CARON

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

Seguito della discussione congiunta:

« Provvedimenti a favore della Regione Friuli-Venezia Giulia » (341) (*D'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia*);

« Concessione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di un contributo speciale di lire dieci miliardi, ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto » (1937)

approvazione con modificazioni del disegno di legge n. 1937; rinvio del seguito della discussione del disegno di legge n. 341:

PRESIDENTE Pag. 130, 131, 132 e *passim*

ABIS, sottosegretario di Stato per il tesoro 130
131, 132 e *passim*

BACICCHI 130, 131, 133 e *passim*

BASADONNA 132, 136, 137

BURTULO Pag. 132, 135
LEPRE 132, 135
MARTINA 132, 136
PALA, relatore alla Commissione . 130, 131, 132
e *passim*

IN SEDE REDIGENTE

Discussione e rinvio:

« Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni » (1938):

PRESIDENTE 137, 144, 146 e *passim*

BACICCHI 145

MORLINO, ministro per le regioni . 144, 145, 146
e *passim*

ROSA, relatore alla Commissione . 137, 144, 146

La seduta ha inizio alle ore 10,20.

C O R B A , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE DELIBERANTE

Seguito della discussione congiunta dei disegni di legge:

« **Provvedimenti a favore della Regione Friuli-Venezia Giulia** » (341), d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia;

« **Concessione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di un contributo speciale di lire dieci miliardi, ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto** » (1937);

approvazione con modificazioni del disegno di legge n. 1937; rinvio del seguito della discussione del disegno di legge n. 341

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge « Provvedimenti a favore della Regione Friuli-Venezia Giulia, d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, e: « Concessione di un contributo speciale di lire dieci miliardi, ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto ».

Nella seduta di ieri pomeriggio la Sottocommissione all'uopo nominata, i cui membri ringrazio per il proficuo lavoro svolto, ha elaborato un nuovo testo sulla base del disegno di legge n. 1937.

Prima di passare all'esame degli articoli del nuovo testo, affrontiamo l'esame degli ordini del giorno.

L'ordine del giorno presentato nella seduta di ieri dal senatore Brosio è stato ritirato.

I senatori Bacicchi, Sema, Burtulo, Lepre e Martina hanno presentato il seguente ordine del giorno:

La 5^a Commissione permanente del Senato, approvando il disegno di legge n. 1937 che costituisce una prima attuazione dell'articolo 50 dello Statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

considerata la situazione economica e sociale della Regione ed il ruolo che la stessa può assolvere nello sviluppo dei rapporti e dei traffici tra l'Italia ed i Paesi dell'Europa

centro-orientale conformemente agli interessi nazionali;

rilevata la necessità di predisporre un programma di interventi che, superando inadempienze e ritardi, sia volto a sostenere lo sviluppo economico del Friuli-Venezia Giulia e a favorire gli scambi ed i traffici a cui la Regione è interessata;

ritenuto che parte essenziale di tale programma si incentra in una più ampia attivazione dei contributi speciali dello Stato alla Regione per l'esecuzione di un programma di sviluppo economico e sociale, secondo il disposto del ricordato articolo 50 della legge costituzionale 31 gennaio 1963;

impegna il Governo a presentare entro il mese di maggio del 1976 un piano finanziario e un programma di interventi statali che, in relazione alle proposte contenute nel disegno di legge n. 341, di iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, consenta di procedere all'approvazione di un organico provvedimento di legge corrispondente agli scopi indicati in premessa.

B A C I C C H I . Credo che non vi sia bisogno di illustrare l'ordine del giorno. Vorrei soltanto sottolineare che esso riassume la discussione svoltasi in Commissione, tenendo conto delle osservazioni avanzate dall'onorevole relatore e dal rappresentante del Governo circa il problema degli interventi di competenza statale e di quelli da effettuarsi dalla Regione. Per questo, nel dispositivo finale, si chiede al Governo non soltanto un piano finanziario, ma anche un piano per interventi statali, in modo che la nostra Commissione possa procedere in tempi relativamente vicini alla discussione del disegno di legge d'iniziativa regionale.

P A L A , relatore alla Commissione. L'ordine del giorno ripete sostanzialmente le osservazioni avanzate dalle varie parti politiche nel corso del dibattito. Pertanto il relatore si rimette al Governo.

A B I S , sottosegretario di Stato per il tesoro. Nel mio intervento di ieri avevo cercato di esprimere l'esigenza che il program-

ni per lo sviluppo del Friuli-Venezia Giulia andavano collocati all'interno di piani più vasti che lo Stato aveva già approntato o che avrebbe approntato per l'avvenire, riguardanti tutto il paese. Nell'ordine del giorno si impegna il Governo a predisporre entro il maggio 1976 un piano finanziario e un programma di interventi statali esclusivamente per il Friuli-Venezia Giulia. Proprio per poter rispettare tale impegno, anche in relazione agli indispensabili collegamenti con i piani nazionali, pregherei i proponenti di trasformare l'impegno in un invito.

Comunque, accetto l'ordine del giorno come raccomandazione, convinto della giustezza del suo contenuto, ma senza poter prendere un impegno preciso, soprattutto in relazione alla precisa scadenza fissata.

B A C I C C H I . Mi spiace di non poter accogliere l'invito del rappresentante del Governo. Pur dando atto al sottosegretario Abis della sua buona volontà, non reputo di poter accogliere l'invito, anche perchè ritengo i tempi proposti estremamente ragionevoli.

Insisto perchè l'ordine del giorno sia posto in votazione.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'ordine del giorno, accolto dal Governo come raccomandazione.

(È approvato).

Passiamo ora all'esame degli articoli del disegno di legge n. 1937, che, come di intesa, avrà luogo nel testo presposto dalla Sottocommissione.

Do lettura dell'articolo 1:

Art. 1.

È autorizzata la concessione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di un contributo speciale di lire 50 miliardi per l'esecuzione di programmi di sviluppo, ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

Il testo predisposto dalla Sottocommissione presenta due modificazioni rispetto a quel-

lo originale: la misura del contributo viene elevata da 10 a 50 miliardi e l'inciso « ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 » è stato messo al termine dell'articolo.

I senatori Bacicchi, Sema, Colajanni, Bolini, Li Vigni e Corba hanno presentato il seguente emendamento, sostitutivo dell'intero articolo:

« Ai sensi dell'articolo 50 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, è assegnato alla Regione Friuli-Venezia Giulia un contributo speciale di lire 100 miliardi per l'esecuzione di un programma straordinario di interventi rispondente all'esigenza della trasformazione e del miglioramento delle strutture economiche e sociali della Regione, all'obiettivo della piena e stabile occupazione e dell'incremento generale dei redditi.

Il contributo speciale è assegnato in aggiunta ad ogni altro intervento ordinario o straordinario cui lo Stato abbia provveduto o provveda con carattere di generalità e al cui finanziamento viene fatto fronte mediante stanziamenti negli statuti di previsione dei Ministeri competenti.

B A C I C C H I . L'aspetto più rilevante dell'emendamento consiste nell'aumento dello stanziamento a 100 miliardi. Sono poi specificate la straordinarietà del programma di intervento e, nel secondo comma, l'aggiuntività dei ministeri competenti ».

P R E S I D E N T E . Il parere del relatore?

P A L A , *relatore alla Commissione*. Il relatore non può che essere contrario a questo emendamento.

P R E S I D E N T E . Il Governo?

A B I S , *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo è contrario alla prima parte perchè abbiamo già discusso ampiamente sulle disponibilità attuali del bilancio. Per quanto riguarda la seconda parte, nella seduta di ieri abbiamo ritenuto superato il concetto di aggiuntività, per cui non mi sembra necessario ribadirlo.

5^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (15 maggio 1975)

P R E S I D E N T E . Il senatore Lepre ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto.

L E P R E . Nella sostanza saremmo tutti d'accordo sulla necessità di aumentare lo stanziamento. Le nostre preoccupazioni, al momento, sono diverse. Noi abbiamo concordato, attraverso una Sottocommissione, un testo che ci dà la possibilità di disporre immediatamente del finanziamento. Una volta che la Camera avrà approvato questo disegno di legge si potrà dare una risposta, sia pure magra e dimessa, alle richieste della Regione. Sotto questo profilo non ce la sentiamo, quindi, di votare l'emendamento Bacicchi ed altri, pur riconoscendone nella sostanza la validità. Direi anzi che dopo l'approvazione dell'ordine del giorno questo emendamento poteva anche essere ritirato.

B U R T U L O . Premetto che anche il nostro Gruppo sarebbe ben lieto che si aumentasse lo stanziamento. Anche noi abbiamo ribadito il concetto dell'aggiuntività e mi sembra opportuna la nuova formulazione che richiama quanto previsto dall'articolo 50, che di per sé stabilisce l'aggiuntività.

Voteremo, quindi, contro l'emendamento Bacicchi.

M A R T I N A . Come ha già detto il collega Burtulo, noi vorremmo che gli stanziamenti a favore del Friuli-Venezia Giulia fossero più consistenti di quelli che stiamo approvando. Ci rendiamo, però, conto che dai 10 miliardi iniziali, previsti dal disegno di legge governativo, si è arrivati a 20 miliardi per il primo anno e a 10 miliardi per ciascuno degli anni finanziari dal 1976 al 1978, secondo quanto previsto dall'articolo 2 del testo della Sottocommissione. Vi è, quindi anche la probabilità che negli anni successivi si abbiano altri stanziamenti.

Ribadisco, pertanto, il voto contrario all'emendamento Bacicchi.

B A S A D O N N A . Anch'io voterò contro l'emendamento Bacicchi ed altri, non perchè ritengo che 100 miliardi siano troppi, ma

perchè in questo momento non vi sono le disponibilità. D'altra parte 100 miliardi non consentono l'espletamento del programma esposto dalla Regione e quindi occorrerebbe un secondo intervento, con relativo impegno del Governo in tal senso. Per il momento ci si può accontentare di quanto il Governo ha messo a disposizione.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento sostitutivo dell'articolo 1 presentato dai senatori Bacicchi, Sema, Colajanni, Bollini, Li Vigni e Corba.

(Non è approvato).

All'articolo 1 è stato presentato un emendamento da parte del senatore Brosio. Ne do lettura:

Aggiungere in fondo all'articolo le parole seguenti:

« ..., avendo particolare riguardo all'ampliamento degli interventi, nell'ambito del territorio regionale, del Medio-credito del Friuli Venezia Giulia con sede in Udine e del Fondo di rotazione per le iniziative economiche (FRIE) con sede in Trieste ».

P A L A , relatore alla Commissione. Non sono d'accordo con questo emendamento. Con il testo concordato noi abbiamo lasciato da parte tutto il programma previsto dal disegno di legge regionale. Ritengo, quindi, che la Regione debba avere la più larga autonomia nella destinazione di questi fondi.

A B I S , sottosegretario di Stato per il tesoro. Il Governo è contrario per gli stessi motivi esposti dal relatore.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento aggiuntivo presentato dal senatore Brosio sull'articolo 1.

(Non è approvato).

Metto ai voti l'articolo 1 nel testo elaborato dalla Sottocommissione.

(È approvato).

Passiamo pertanto all'esame dell'articolo 2 nel nuovo testo proposto dalla Sottocommissione, di cui do lettura:

Art. 2.

Per l'attuazione degli interventi a cura della Regione il contributo di cui all'articolo precedente sarà versato alla Regione medesima in ragione di lire 20 miliardi per l'anno finanziario 1975 e di 10 miliardi per ciascuno degli anni finanziari dal 1976 al 1978.

A questo articolo è stato presentato un emendamento da parte dei senatori Bacicchi, Sema, Colajanni, Bollini, Li Vigni, Corba. Ne do lettura:

Sostituire le parole: « 10 miliardi per ciascuno degli anni finanziari dal 1976 al 1978 » con le altre: « 15 miliardi nell'esercizio finanziario 1976 e 15 miliardi nell'esercizio finanziario 1977 ».

All'articolo 2 è stato presentato un altro emendamento da parte dei senatori Bacicchi, Sema, Colajanni, Bollini, Li Vigni, Corba. Ne do lettura:

Dopo il primo comma inserire il seguente:

« Per le somme stanziolate dalla presente legge la Regione istituisce una contabilità speciale ripartita secondo i titoli di spesa fissati dai programmi di intervento ».

È stato presentato, poi, un emendamento aggiuntivo di un nuovo articolo 2-bis da parte dei senatori Bacicchi, Sema, Colajanni, Bollini, Li Vigni, Corba. Ne do lettura:

Art. 2-bis.

Al fine di assicurare il coordinamento degli interventi e delle opere da eseguire nel territorio regionale dai Ministeri competenti e degli interventi e delle opere che la Regione intende realizzare con mezzi propri, con la quota di stanziamenti destinati al Friuli-Venezia Giulia nel fondo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e con gli stan-

ziamenti di cui alla presente legge, i Ministeri e le aziende autonome dello Stato comunicano al CIPE e alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia le direttive degli interventi e i programmi di rispettiva competenza da eseguire annualmente nel territorio regionale.

È stato infine presentato un altro emendamento inteso ad aggiungere un articolo 2-ter da parte dei senatori Bacicchi, Sema, Colajanni, Bollini, Li Vigni, Corba.

Ne do lettura:

Art. 2-ter.

Il Ministro delle partecipazioni statali promuove annualmente, d'intesa con la Regione Friuli-Venezia Giulia, una conferenza con la partecipazione dei rappresentanti della Regione, degli enti di gestione, dei sindacati e delle organizzazioni economiche. La conferenza esamina una relazione del Ministro sull'attuazione nella Regione dei programmi degli enti di gestione e sulle proposte per i programmi successivi.

La parola al senatore Bacicchi per l'illustrazione di tutti gli emendamenti presentati all'articolo 2.

B A C I C C H I . Il primo emendamento si riferisce alla proposta che noi facciamo di abbreviare i tempi dell'erogazione dei contributi alla regione Friuli-Venezia Giulia. Proponiamo di abbreviarli a un anno in modo che questa legge abbia scadenza nel 1977 anziché nel 1978. Ecco, quindi, che si propone soltanto di aumentare le rate del 1976 e del 1977, eliminando la quota del 1978. Riteniamo che questo emendamento possa essere accolto. Questa impostazione, d'altra parte, ci sembra coerente con l'accoglimento dell'ordine del giorno in quanto, se entro il 1976 deve essere approvato un ulteriore stanziamento, mi sembra logico che questa legge debba avere scadenza nel 1977.

Con il secondo emendamento si propone che la Regione istituisca una contabilità speciale, ripartita secondo i titoli di spesa fis-

sati per i programmi d'intervento, per quanto si riferisce evidentemente ai contributi a norma dell'articolo 50 dello Statuto. Questo proponiamo proprio perchè risulti evidente l'aggiuntività di questi contributi e perchè tali contributi non servano a sopprimere alle minori entrate che si registrano tuttora nella Regione Friuli-Venezia Giulia, come in altre Regioni a statuto speciale. Sappiamo benissimo che si tratta di un problema generale, conseguente alla riforma tributaria e che interessa tutte le Regioni a statuto speciale.

Vorrei aggiungere che questo emendamento è conforme alla prassi seguita per analoghi contributi versati dallo Stato alla Regione sarda.

Anche per ciò che concerne gli articoli 2-bis e 2-ter ci rifacciamo quasi testualmente alla legge che il Senato ha approvato l'anno scorso per la Sardegna, ritenendo con ciò di stabilire forme di coordinamento che non servano ad inceppare (come ci è stato osservato ieri in sede di Sottocommissione l'attuazione di questo provvedimento, ma che invece stabiliscano dei meccanismi attraverso i quali la Regione possa coordinare i suoi interventi con quelli dello Stato. Ecco perchè all'articolo 2-bis viene formulata l'esigenza che i Ministeri e le aziende autonome dello Stato comunichino sia al CIPE, che sovrintende all'azione economica e alla programmazione, sia alla Regione, le direttive degli interventi e i programmi di rispettiva competenza da eseguire annualmente nel territorio regionale.

Penso che i colleghi comprenderanno l'importanza che la Regione conosca, ad esempio, i programmi dell'ANAS, delle Ferrovie dello Stato e così via. Anzi, su questo terreno si sono già verificati episodi ben precisi: la Regione si è persino sostituita allo Stato nell'elaborazione del piano della ferrovia Pontebbana.

In questa stessa direzione si muove l'emendamento aggiuntivo con cui chiediamo l'introduzione di un articolo 2-ter che riguarda le Partecipazioni statali. Anche in questo caso prendiamo testualmente una legge votata un anno fa per la Sardegna, sottolinean-

do l'enorme importanza per la Regione Friuli-Venezia Giulia di un coordinamento in queste forme per quanto riguarda le Partecipazioni statali.

Si pensi che gran parte dell'economia, particolarmente nelle province di Trieste e di Gorizia, ruota attorno alle Partecipazioni statali, e che la loro ulteriore espansione, per esempio, nel settore meccanico-tessile, fa sì che nella stessa provincia di Pordenone esse abbiano un ruolo di non scarso rilievo, mentre per la provincia di Udine vi sono stati nel passato programmi delle Partecipazioni statali che non hanno trovato attuazione senza che la Regione ne abbia mai saputo il perchè.

Il secondo e il terzo emendamento, appunto perchè tendono a promuovere una politica di programmazione e di coordinamento degli interventi tra Regione e Stato, ci appaiono di notevole rilievo e confidiamo nella loro approvazione da parte della Commissione.

P A L A, *relatore alla Commissione*. Per quanto riguarda l'emendamento che concentra l'intervento sul triennio '75-'77, il relatore si dichiara contrario per le ragioni di ordine finanziario già più volte esposte.

Mi dichiaro invece favorevole all'emendamento relativo ad una contabilità speciale, norma già inserita nella legge per la Sardegna.

Sono contrario all'emendamento tendente ad assicurare il coordinamento degli interventi statali e regionali attraverso il CIPE e la Regione Friuli-Venezia Giulia, perchè esso si tradurrebbe non certo a favore della Regione. È una norma che meglio si inserirebbe in un organico disegno di legge, quale quello presentato dal Consiglio regionale.

Sono invece favorevole all'ultimo emendamento, pur se anch'esso potrebbe meglio inserirsi in un contesto più organico.

A B I S, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Il Governo si dichiara contrario all'emendamento tendente a diminuire di un anno il periodo dello stanziamento. Ho già detto sia in sede di Commissione che di Sot-

5^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (15 maggio 1975)

to commissione che non è stato possibile trovare la copertura in questi termini.

Il Governo si dichiara anche contrario agli altri tre emendamenti, pur apprezzandone le finalità. Giustamente norme di questo genere sono state inserite nella legge per la Sardegna, che prevede, però, uno stanziamento pluriennale di ben diversa consistenza, intorno al quale deve ruotare tutta la programmazione regionale. Il provvedimento in esame prevede uno stanziamento di soli 10 miliardi all'anno e gli emendamenti non sono, a mio avviso appropriati alla dimensione finanziaria del disegno di legge.

LEPRE. La mia parte politica rinnova al Governo l'invito a valutare la possibilità di contrarre il finanziamento in tre esercizi.

Per quanto riguarda gli altri emendamenti, sono anch'io dell'avviso che andrebbero meglio inseriti in una legge organica, quale quella proposta dal Consiglio regionale.

BURTULO. Nostro malgrado siamo costretti a prendere atto delle dichiarazioni del Governo circa la disponibilità di fondi. Certo, se il Governo fosse in grado di modificare il suo atteggiamento, saremmo lietissimi di votare favorevolmente all'emendamento sostitutivo proposto dal senatore Bacicchi.

Per gli altri emendamenti sarei concettualmente favorevole, condividendo però l'avviso che essi debbano essere inseriti in un testo più organico. Essi comunque appaiono superati dall'ordine del giorno approvato dalla Commissione.

PRESIDENTE. La parola al senatore Bacicchi.

BACICCHI. Manteniamo il primo emendamento all'articolo 2. Le argomentazioni svolte dal relatore e dagli altri colleghi, pur non convincendoci interamente, ci fanno decidere invece di ritirare il secondo emendamento all'articolo 2 (quello sulla contabilità speciale) e l'articolo 2-bis. Manteniamo invece la richiesta di un articolo 2-ter: non vediamo, infatti, alcuna ragione che impedisca una conferenza delle Partecipazioni statali.

PRESIDENTE. Metto ai voti il primo emendamento sostitutivo di alcune parole dell'articolo 2, presentato dai senatori Bacicchi ed altri.

(Non è approvato).

Risultano, poi, ritirati il secondo emendamento all'articolo 2, aggiuntivo di alcune parole, e la proposta di articolo 2-bis, entrambi presentati dai senatori Bacicchi ed altri.

Viene mantenuto, invece, l'articolo 2-ter. Il relatore ha espresso parere favorevole, il Governo contrario.

LEPRE. Per dichiarazione di voto: la mia parte politica vota a favore dell'articolo 2-ter.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 2 nel testo concordato dalla Sottocommissione.

(È approvato).

Metto pertanto in votazione l'emendamento aggiuntivo di un nuovo articolo 2-ter, presentato dai senatori Bacicchi ed altri.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo 3 nel nuovo testo proposto dalla Sottocommissione:

Art. 3.

All'onere di lire 20 miliardi derivante dall'applicazione della presente legge per l'anno finanziario 1975 si provvede, quanto a lire 10 miliardi, a carico del capitolo 5381 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1974 e, quanto a lire 10 miliardi, mediante riduzione del capitolo 6856 del medesimo stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 1975.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

(È approvato).

È stato presentato un emendamento aggiuntivo di un articolo 3-bis da parte del senatore Basadonna. Ne do lettura:

« Nel periodo di un triennio dall'approvazione della presente legge verrà autorizzata alla Regione Friuli-Venezia Giulia la concessione di un nuovo contributo speciale ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto, commisurato ad un programma globale di investimenti nei settori della difesa del suolo, delle infrastrutture di carattere generale, degli interventi in campo economico e degli incentivi per lo sviluppo delle attività economiche, la cui attuazione verrà avviata con i contributi stanziati con la presente legge ».

BASADONNA. Quest'articolo aggiuntivo riassume un po' i concetti contenuti nell'ordine del giorno approvato.

PALA, *relatore alla Commissione*. Il relatore è contrario per i motivi emersi nel corso della discussione. Sul piano sostanziale, comunque, le motivazioni che hanno spinto il senatore Basadonna a presentare questo emendamento sono state recepite nell'ordine del giorno approvato dalla Commissione.

ABIS, *sottosegretario di Stato per il tesoro*. Sono d'accordo con il senatore Pala, relatore alla Commissione.

BASADONNA. Ritiro l'emendamento.

PRESIDENTE. Passiamo ora alla votazione del disegno di legge nel suo complesso.

LEPRE. Ringrazio il Presidente il ministro Morlino per averci dato modo di prospettare, attraverso l'udienza conoscitiva e questo dibattito, i problemi del Friuli-Venezia Giulia, con l'auspicio, recepito anche dall'ordine del giorno approvato, che un disegno di legge organico sia presentato e discusso nei termini più brevi possibile, proprio per risolvere i problemi di fondo di questa Regione, problemi che incidono sull'intera economia nazionale.

BACICCHI. Il nostro Gruppo ritiene utile la discussione che si è svolta in questa Commissione. Riteniamo di aver dato ad essa un contributo costruttivo. Tuttavia non possiamo fare a meno di rilevare che le conclusioni cui giungiamo oggi sono insufficienti. Secondo noi esistevano le condizioni per addivenire, se non a un provvedimento organico, almeno a uno stralcio del disegno di legge di iniziativa regionale. Questa soluzione abbiamo sostenuto nel corso della discussione generale e con la presentazione di emendamenti. Il Governo e la maggioranza hanno scelto una via diversa, giustificandola con le difficoltà del momento. Noi non condividiamo questa scelta, ritenendo invece che affrontare oggi i problemi posti avrebbe significato affrontare anche nel modo giusto le stesse difficoltà di ordine generale che esistono nel nostro paese. È stato accolto l'ordine del giorno presentato e questo è di buon auspicio perchè l'anno prossimo si possano affrontare globalmente questi problemi. Ci dispiace, peraltro, che sia stato respinto il nostro emendamento tendente ad abbreviare i tempi di erogazione dei contributi al Friuli-Venezia Giulia.

Il provvedimento legislativo che ora viene approvato, pur avendo subito miglioramenti che non sottovalutiamo sia per quanto riguarda lo stanziamento pluriennale, sia per quanto riguarda l'emendamento accolto, cioè il nuovo articolo 2-ter, (risultati ai quali riteniamo di aver dato un contributo non secondario) risulta inadeguato e non tale da poter avere il nostro pieno consenso.

Per questi motivi ci asteneremo dalla votazione.

MARTINA. Anche io mi associo ai colleghi che sono intervenuti nel ringraziare il Presidente della Commissione ed il Governo per questa dimostrazione di buona volontà, che prescinde dall'insufficienza dello stanziamento. Siamo convinti anche noi che lo stanziamento di 20 miliardi non possa far fronte a tutte le esigenze, anzi è un motivo che c'induce a pensare che fra poco potremo discutere il disegno di legge d'iniziativa re-

regionale nel suo complesso e ottenere ulteriori possibilità da parte del Governo e del Parlamento. Comunque, l'occasione della discussione di questo provvedimento ha consentito per la prima volta che il Parlamento sentisse i responsabili della Regione Friuli-Venezia Giulia e credo che questo incontro abbia veramente sensibilizzato l'opinione pubblica, il Governo e lo stesso Parlamento sulle effettive esigenze della nostra Regione.

Concludo auspicando che attraverso tale sensibilizzazione e coi contatti che certamente ci saranno in futuro, si possa veramente far fronte alle esigenze della Regione, che sono anche le esigenze dell'intero nostro paese. L'auspicio è altresì rivolto a che, il più rapidamente possibile, possa essere approvato quel disegno di legge organico che da tempo stiamo attendendo.

BASADONNA. Pur riconoscendo la buona volontà dimostrata dal Governo che ha quintuplicato lo stanziamento inizialmente previsto, non posso dichiararmi soddisfatto, anche perchè non si assume nessun impegno per quanto riguarda gli stanziamenti futuri. Pertanto mi asterrò dal voto.

PRESIDENTE. Esprimo la mia soddisfazione personale per essere stato chiamato ad operare in favore della Regione Friuli-Venezia Giulia per la prima volta nella mia non breve carriera politica. Condivido l'opinione che effettivamente questo provvedimento non può soddisfare le esigenze, al completo, della Regione; però è un passo concreto su quella strada e io devo riconoscere che il Governo è andato al di là delle aspettative, data anche la condizione di bilancio in cui ci troviamo. Mi auguro che l'ordine del giorno votato dalla Commissione stimoli il Governo a proseguire su questa via.

Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge n. 1937 nel suo complesso.

(È approvato).

Il seguito della discussione del disegno di legge n. 341 è rinviato ad altra seduta.

IN SEDE REDIGENTE

Discussione e rinvio del disegno di legge:

« Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni » (1938)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni ».

Prego il senatore Rosa di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

ROSA, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevole Sottosegretario, colleghi senatori, il Parlamento, il Governo e tutte le forze politiche hanno sempre affermato la necessità e l'urgenza di avviare il problema di una radicale riforma della normativa vigente sulla contabilità pubblica statale e regionale in particolare. Il tema — è noto — è in discussione da oltre un decennio ed ha assunto la massima attualità con l'istituzione delle Regioni, legittimamente interessate a svincolarsi al più presto dall'obbligo di dover osservare una legislazione di contabilità statale antiquata e del tutto inadeguata rispetto alle nuove esigenze poste dalle profonde trasformazioni economiche e istituzionali che il paese ha vissuto negli ultimi decenni. A tale riguardo il governo Moro ha assunto fra i suoi fondamentali impegni programmatici quello di modificare la contabilità regionale, al fine di rendere più razionali e snelli gli adempimenti contabili, nel quadro del vivificato rapporto instaurato fra Stato e Regioni; la collaborazione tra Governo e Regioni richiede infatti un dialogo continuo, leale e costruttivo, per assicurare, fuori da esasperati conflitti, l'armonia della politica economica nazionale e la pur essenziale unità dell'ordinamento. Tale dialogo presuppone un quadro di certezze sui rispettivi ruoli, le rispettive competenze, le rispettive scelte.

È stato presentato, pertanto, al Parlamento dal Ministro per le regioni, senatore Mor-

lino, di concerto coi Ministri del tesoro e del bilancio, il disegno di legge n. 1938, oggi al nostro esame, per consentire un raccordo tra la finanza centrale e quella regionale. Trattasi di un testo molto interessante, ultima elaborazione di seri e approfonditi studi. La sollecitudine e la completezza del lavoro evidenziano l'operoso impegno di questo Governo e, per il problema in argomento, del senatore Morlino, già autorevole componente di questa Commissione.

Una considerazione preliminare: ci troviamo di fronte ad un disegno di legge organico, che reca norme sulla contabilità regionale che innovano completamente e profondamente la difficile materia. Le innovazioni, inoltre, sono di tanto rilievo da farci affermare che se la nuova normativa avrà successo, si saprà finalmente da dove cominciare per riformare anche la contabilità nazionale.

La consapevolezza che si va sempre più verso una forma compiuta di stato sociale di diritto, ha portato alla prima delle innovazioni, che prevede l'introduzione di un bilancio pluriennale a fianco del bilancio annuale; si vuole, in sostanza, una finanza pubblica sorretta da criteri e da obiettivi di programmazione. Si afferma, così, un concetto altamente innovativo: la contabilità pubblica pluriennale diventa proiezione e supporto di un disegno programmatico che necessariamente richiede e considera un arco di tempo di più anni. È proprio sulla base dei programmi regionali di sviluppo che si ordinano il bilancio pluriennale e quello annuale, sicché i due bilanci assicurano, per la parte che a ciascuno compete, concretamente e coerentemente i mezzi finanziari sia ai progetti che agli obiettivi del programma. Si sono voluti così eliminare i grossi inconvenienti, le disarticolazioni e gli inevitabili ritardi dovuti alla rottura che si determina in una finanza pubblica ristretta entro una contabilità annuale, quando poi si debbono realizzare obiettivi che richiedono interventi in tempi più lunghi del bilancio annuale. Ma quel che più importa è che una contabilità pubblica pluriennale disciplina meglio il rapporto tra bilancio e leggi di spesa, in tema di copertura finanziaria, ex articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Per memoria vogliamo ricordare la sentenza della Corte costituzionale del 10 gennaio 1966, n. 1, che sancisce l'obbligo del legislatore ordinario di indicare i mezzi di copertura nei confronti di spese nuove o maggiori che ricadranno negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri. Viene così affermato l'obbligo puntuale e rigoroso della copertura anche nei confronti di spese nuove o maggiori che per legge si proiettano negli esercizi futuri; sicché una legge di spesa pluriennale deve indicare con precisione i mezzi di copertura per i diversi esercizi interessati.

Principio dell'unità del bilancio. Le Regioni dovranno amministrarsi con bilanci tesi ad eliminare la creazione dei residui passivi: avranno quindi bilanci reali. Infatti, in base al nuovo sistema, per ogni capitolo di spesa, per esempio la costruzione di ospedali, di scuole o di reti irrigue, vi saranno tre voci. La prima attinente ai residui (somme impegnate, ma non ancora spese); la seconda riguardante le somme che si intendono impegnare nell'anno; la terza, infine, risultante dalla somma delle prime due cifre, che è quella di un bilancio di cassa; deve cioè indicare quello che sarà realmente speso nell'anno. E se poi non lo fosse? In tal caso vi sarebbe un riscontro politico tra il Governo regionale che ha presentato il bilancio e la sua opposizione. E su tale base verrebbe a stabilirsi anche un raffronto tra Regioni.

Dicevamo che il bilancio di cassa delle Regioni, che costituisce un'altra novità di rilievo del presente disegno di legge, sarà un bilancio reale proprio perché le Regioni opereranno in base a due bilanci tra loro raccordati, uno pluriennale e uno annuale. Vogliamo ricordare un altro aspetto interessante del disegno di legge, laddove elimina l'accumulo dei residui passivi e, nel contempo, snellisce le procedure amministrative, accorciando i tempi della realizzazione delle opere. In sintesi, esemplificativamente, si tratta di questo: si prevede con legge che in un periodo di quattro o cinque anni si spendano cento miliardi per le scuole. Allora, assieme alla legge di bilancio pluriennale, si presenterà la legge di bilancio annuale. Quest'ultima legge nel primo

anno non recherà stanziamenti per i nuovi piani di opere, perchè prima di giungere agli appalti occorre adempiere ad una serie di pratiche amministrative, come la progettazione e relative approvazioni. Occorre evidenziare, però, che la presentazione della legge triennale di bilancio metterà subito in moto le burocrazie, che inizieranno gli adempimenti amministrativi. A questo punto preme ricordare che la legislazione attuale, invece, stabilisce una diversa disciplina: cioè il bilancio annuale sia dello Stato che delle Regioni deve indicare l'iscrizione dello stanziamento specifico; solo dopo si possono elaborare i progetti per giungere, ancora successivamente, agli appalti.

Col nuovo sistema, proposto dal disegno di legge in esame, ed è questa la novità saliente di un sistema che inizialmente opererà solo per le Regioni, le cifre di spesa appariranno nel bilancio annuale solo dopo che le procedure amministrative sono state completate, sicchè la Regione impegnerà le somme per la realizzazione delle opere pubbliche solo nell'anno in cui le opere si effettueranno. Il sistema descritto, pertanto, modificherà molto il controllo politico della spesa pubblica. Si saprà, infatti, in anticipo, quali somme saranno realmente spese nell'anno per investimenti. Ciò consentirà di regolare meglio anche le disponibilità finanziarie nazionali. Sarà possibile, al limite, individuare i modi per rallentare o accelerare certe spese di investimento in funzione della congiuntura nazionale.

Attualmente, invece, i bilanci pubblici registrano spese per migliaia di miliardi che non si sa se saranno davvero erogate: soprattutto, non si sa quali settori beneficeranno — anno per anno — delle spese di pubblico investimento.

Continuando nell'esame dei vari punti del disegno di legge, desideriamo dire che consentiamo in ordine alla conferma delle linee ispiratrici, di fondo della legge 16 maggio 1970, n. 281: autonomia finanziaria delle Regioni essenzialmente sul versante della spesa; collegamento con la finanza statale attraverso trasferimenti e coordinamenti in sede di programmazione globale.

Quanto alle dimensioni del fondo comune di cui all'articolo 8 della succitata legge, preso atto che se ne riconosce l'attuale inadeguatezza, va sottolineato che tale dimensione deve essere tale da farne la risorsa di gran lunga preminente tra quelle che alimentano la finanza regionale, in particolare per le Regioni non sviluppate.

Vogliamo aggiungere che una linea di salvaguardia della autonomia di spesa delle Regioni richiede che le entrate certe non solo siano sufficienti a coprire le spese correnti, ma lascino possibilmente dei margini anche per spese di investimento non necessariamente incluse nei programmi da finanziare con il fondo di cui all'articolo 9 della legge n. 281.

Quanto al meccanismo per assicurare una adeguata dinamica del fondo *ex* articolo 8, preme evidenziare, condividendolo, il criterio di determinazione dell'entità agganciata mediante una percentuale prestabilita, da rivedersi periodicamente, al totale delle entrate tributarie dello Stato. Così come riteniamo corretto il meccanismo proposto per il calcolo delle entità annue del fondo comune, quando tale entità viene agganciata e collegata all'ammontare previsto dalle entrate tributarie per il nuovo esercizio, salvo conguaglio, a due esercizi di distanza, in base ai dati del consuntivo. Sembra anche di dover condividere l'ipotesi subordinata secondo cui il fondo comune verrebbe commisurato ad una percentuale delle entrate versate nell'esercizio il cui consuntivo è stato approvato e rivalutato con opportuni parametri.

Ed è giusta l'impostazione relativa alla revisione dei criteri di riporto del fondo comune; riconoscere infatti una funzione perequativa a detto fondo, mediante l'adozione di opportuni parametri, e non riservare la funzione perequativa solo alle entrate « discrezionali », appare indispensabile soprattutto per non creare una condizione peggiore, in termini di autonomia di spesa, alle Regioni meno sviluppate.

Quanto al fondo *ex* articolo 9, forse sarebbe stato opportuno non rinviare all'adozione di futuri strumenti la determinazione pluriennale del fondo medesimo. Ciò consen-

tirebbe alle Regioni di impostare i propri programmi di investimento su basi temporaneamente meno anguste, potendo contare su una entrata « straordinaria » globalmente determinata. Egualmente potrebbe pensarsi, in tale ipotesi, ad un riparto valido per più anni di tutto o di una parte del fondo, sulla base di indirizzi programmatori dello Stato e di programmi formulati dalle Regioni.

In ordine all'accesso al credito da parte delle Regioni è indiscutibile l'inclusione della quota del fondo comune tra le entrate tributarie cui si commisura la capacità di indebitamento di ciascuna Regione. Parimenti evidenziamo il criterio con il quale si fissa la percentuale massima, nella misura del 10 per cento, delle annualità complessive di ammortamento sul totale delle entrate tributarie, il che significa ridurre opportunamente le possibilità di indebitamento delle Regioni.

Ho esaurito a questo punto le mie considerazioni di carattere generale sul disegno di legge, senza per questo presumere di aver esposto compiutamente tutte le linee direttrici e la *ratio* su cui si muove il documento legislativo.

È vero anche però che la complessità e la novità della materia trattata avrebbero richiesto disponibilità di tempo maggiori di quelle che mi sono state consentite per diversi ed altrettanto vincolanti impegni di carattere legislativo. Mi scuso, pertanto, se non ho soddisfatto l'attesa e le esigenze dei colleghi che certamente completeranno le mie lacune arricchendo con le loro osservazioni la mia trattazione. Passo pertanto ad esaminare l'articolato.

L'articolo 1 tratta del bilancio pluriennale. La Regione, infatti, non solo adotta il bilancio annuale, ma anche un bilancio pluriennale che non va considerato in termini di atto contabile, ma che diventa proiezione del programma regionale di sviluppo.

Bisogna aggiungere che l'adozione del bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscossioni od a spese in esso contemplate.

Il bilancio pluriennale non può superare il termine di tempo del quinquennio e viene allegato al bilancio annuale.

È una innovazione di grande rilievo se è vero che gli amministratori finalmente possono disporre di un atto contabile-finanziario definito ed elaborato con riferimento puntuale al programma regionale di sviluppo.

L'articolo 2 disciplina la questione delle leggi di spesa che prevedono stanziamenti pluriennali, come autorizzazione e relativa copertura (*ex* articolo 81, quarto comma) e come quota spendibile per lo stanziamento annuale. L'innovazione più importante è costituita dalla possibilità di dare corso agli adempimenti amministrativi prima ancora dell'assunzione degli impegni cioè dell'inserimento della spesa sia nel bilancio pluriennale che in quello annuale.

L'articolo 3 disciplina il delicato tema del bilancio di competenza, quello in cui non vi è riscontro; cioè abbiamo entrate e spese di competenza dell'anno a prescindere dal riscontro di cassa. Sicchè può verificarsi che, pur avendo il bilancio prevista la spesa, di contro non si siano realizzati i relativi pagamenti.

Ed ecco la novità del bilancio di cassa contemplato nell'articolo stesso. Si stabilisce inoltre il divieto di riportare residui di stanziamento; cioè a consuntivo le somme non impegnate non vanno più a residui, ma vanno portate fra le economie e, quindi, a migliorare ovvero peggiorare l'eventuale avanzo o disavanzo, a seconda che si tratti di spesa o di entrata. Scompaiono quindi i residui di stanziamento, cioè quelli iscritti ma non giuridicamente impegnati, mentre sussisteranno i residui propri, cioè quelli che si riferiscono a spese impegnate o ad entrate accertate.

Scompaiono così gli accumuli dei residui non reali che attualmente caratterizzano la contabilità di Stato. Vedi il libro bianco della Tesoreria su questa materia.

L'articolo 4 obbliga al pareggio di cassa come fatto di equilibrio tra il totale dei pagamenti autorizzati e il totale delle entrate da riscuotere, sanato alle presunte giacenze iniziali di cassa.

Per il bilancio di competenza è consentito un disavanzo nella misura massima del 10 per cento delle entrate tributarie (quelle del-

le Regioni e quelle dello Stato); mentre l'articolo 10 della legge n. 281 prevede il 20 per cento delle sole entrate delle Regioni (ILOR-tassa di circolazione). Prima, quindi, le entrate dell'articolo 8 della n. 281 (fondo comune, cioè contributi dello Stato) non erano comprese fra le entrate tributarie; per cui il 20 per cento era conteggiato in una misura del tutto insignificante.

Come dicevo, prima le entrate della Regione riguardavano la quota ILOR (imposta locale sui redditi) e quella della tassa di circolazione.

Le spese normali (ex correnti) possono raggiungere come massimo l'ammontare delle entrate tributarie o anche di quelle trasferite durante l'esercizio finanziario dallo Stato senza specifica destinazione. Esempio: la legge post-colera n. 868 del 1973.

Gli articoli 5 e 6 formulano i principi della annualità, della universalità e della integralità del bilancio. Per le riscossioni ed i pagamenti di entrate accertate o spese impegnate entro il 31 dicembre, si fa ricorso al cosiddetto esercizio suppletivo, e quindi si può riscuotere e pagare entro il 31 gennaio dell'anno successivo.

Prima era solo una prassi, mentre ora si è codificato in materia con una norma definita.

L'articolo 6, in particolare, stabilisce che le entrate dello Stato devono essere iscritte in bilancio nella loro globalità, senza la decurtazione di eventuali spese sostenute per la riscossione. Le spese figureranno nella loro parte competente. Non si consentono le gestioni di fondi extra bilancio; tutto deve essere iscritto in bilancio. Così facendo lo Stato si assicura il controllo effettivo sulle Regioni, che altrimenti verrebbe disatteso.

Il primo comma dell'articolo 7 stabilisce che il Consiglio regionale approva con legge il bilancio di previsione, nei modi e nei termini previsti dallo statuto e dalle leggi regionali; il secondo comma tratta dell'esercizio provvisorio, che è concesso per un periodo massimo di 4 mesi, come nello Stato. L'innovazione è che in caso di bilancio approvato dal Consiglio regionale, ma non ancora legge perchè non approvato dagli

organi centrali (Governo — adesso si parla anche di Corte costituzionale e Corte dei conti — per le rispettive competenze) entro il 31 dicembre dell'anno precedente, la Regione è autorizzata a gestire il bilancio stesso nei limiti di 1/12 riferito alle previsioni proposte anche se non ancora approvate. Oggi comunque l'autorizzazione si riferisce ad 1/12 del bilancio dell'esercizio precedente. Trattasi della stessa norma già introdotta dallo Stato per il suo bilancio nell'approvare l'esercizio provvisorio 1975.

L'articolo 8 ripropone la classificazione delle entrate come prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 1970 n. 1171, da abrogare quando sarà legge il disegno di legge in discussione.

Innovazioni: il titolo I tratta dell'inserimento nelle entrate tributarie della quota del fondo comune dello Stato (ex articolo 8 della legge n. 281).

Il titolo II tratta dei trasferimenti di fondi dello Stato con destinazioni specifiche (agricoltura, istruzione professionale, sanità, trasporti).

Il titolo III, entrate di rendite patrimoniali; esempio: gestione demanio forestale.

Il titolo IV dei mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie. Il capitolo — precisa la norma — è l'unità fondamentale delle entrate e delle spese e può essere suddiviso in articoli per una più analitica classificazione delle entrate e delle spese stesse.

Il riassunto dei capitoli forma la categoria; il riassunto delle categorie forma il titolo e il riassunto dei titoli forma le entrate generali del bilancio.

Nell'articolo 9 si ribadisce l'autonomia delle Regioni stabilendo una classificazione di massima delle spese di bilancio. L'innovazione consiste nel fatto che al terzo comma si dice che il capitolo può raggruppare più oggetti strettamente collegati e riferentisi ad uno stesso servizio o ad una medesima funzione. Attualmente sappiamo che per uno stesso oggetto abbiamo parecchi capitoli del bilancio. Vediamo ad esempio il personale. Ci sono molti capitoli che parlano del personale: stipendi, straordinari, contributi, eccetera; addirittura ogni dicastero ha un pro-

prio capitolo che si riferisce al proprio personale. Con l'attuale norma che qui si presenta, questa voce è invece unica, cioè esiste un'unica spesa per il personale di ogni settore, senza distinzioni.

Classificazione delle spese. Mentre le entrate sono distinte in tre voci, le spese si suddividono in quattro voci fondamentali; si aggiunge cioè la sezione. Un insieme di capitoli forma la sezione, un insieme di sezioni forma la categoria, un insieme di categorie forma i titoli e un insieme di titoli forma le spese generali.

Nell'articolo 10 si prevede che, oltre al riassunto generale del bilancio, siano allegati i seguenti prospetti:

a) entrate con destinazione specifica (ad esempio la legge ospedaliera o fondo regionale di sviluppo *ex* articolo 9 della legge numero 281);

b) stanziamenti di competenze di cassa relativi alle funzioni normali, da una parte, e dall'altra le spese per l'attuazione di programmi di sviluppo.

Articolo 11: si riferisce ai bilanci degli enti dipendenti dalla Regione e alle spese degli enti locali per funzioni ad essi delegate. Questi bilanci devono essere approvati secondo i termini e le forme stabiliti dallo statuto e dalle leggi regionali.

Articolo 12. Disciplina i fondi di riserva: servono a far fronte a eventuali deficienze nei capitoli di spese obbligatorie, senza definire la misura percentuale rispetto al totale delle spese obbligatorie stesse, nonchè ad eventuali spese imprevedute. La legge regionale di bilancio deve stabilire anche le norme per il prelievo da detti fondi. Le spese non previste e alle quali non si può far fronte coi fondi di riserva devono essere autorizzate con apposita legge di variazione di bilancio.

L'articolo 13 dà la definizione del fondo globale per spese a copertura di leggi *in itinere*: è obbligatoria l'elencazione dei provvedimenti nei loro oggetti e nelle loro quantificazioni. La nuova norma disciplina per la prima volta l'utilizzo dei fondi globali e si rifà al criterio ispiratore della legge 27 febbraio 1955, n. 64: le disponibilità del fondo

globale possono cioè essere utilizzate nell'esercizio successivo allorquando una legge inserita nell'elenco richiesto non abbia compiuto tutto il suo *iter* procedurale entro il 31 dicembre dell'anno al quale il fondo si riferisce. Si prevedono due tipi di fondo globale: uno per le spese normali e l'altro per le spese di finanziamento dei programmi di sviluppo.

L'articolo 14 si riferisce all'assestamento del bilancio sulla base del consuntivo dell'anno precedente, oltre ad eventuali variazioni che si ritenessero opportune. In conclusione, si tratta di una verifica che deve essere fatta entro il 30 giugno; in altre parole, il presente disegno di legge prevede che entro il primo semestre dell'anno le Regioni approvino il loro assestamento di bilancio per essere in condizione di poter fare una verifica delle loro contabilità.

L'articolo 15 precisa che le variazioni sono di due tipi. Mediante provvedimenti amministrativi, allorquando lo Stato trasferisce alle Regioni fondi con destinazione specifica (quasi, quindi, una partita di giro); tutte le altre variazioni necessitano di una apposita legge. Termine massimo per le leggi di variazione è il 30 novembre.

All'articolo 16 si fa divieto dell'atto amministrativo per gli storni, per i quali è necessaria una legge regionale.

Articolo 17. Vi si definisce il concetto di impegno di spesa, che deve essere previsto nei termini di legge per contratti, ruoli, sentenze, eccetera, con divieto di superare il termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce. Gli impegni pluriennali sono calcolati per la quota afferente l'esercizio in corso.

Articolo 18. I pagamenti possono essere disposti nei limiti degli stanziamenti di cassa, suddivisi per competenze e residui (sempre riferiti al bilancio di cassa). Non si possono pagare le spese se la pratica amministrativa non è perfezionata o con l'approvazione da parte dell'organo di controllo (il commissario di Governo), o con la dichiarazione di immediata esecutività degli atti stessi, ai sensi della legge 10 febbraio 1953, n. 62. Nel caso che la spesa non fosse successivamente

approvata, scatta il principio della responsabilità diretta dell'amministratore.

Articolo 19. La legge regionale sul bilancio stabilisce le competenze per la gestione delle spese e i controlli di carattere economico e finanziario.

L'articolo 20 fornisce la definizione dei residui: attivi, come somme accertate e non rimosse entro il termine dell'esercizio, e passivi, come somme impegnate e non ancora pagate. Le somme non impegnate non costituiscono residui e, quindi, alla fine dell'anno passano tra le economie. I residui passivi non pagati entro i due anni successivi alla loro istituzione costituiscono anch'essi economie, salvo l'eventuale riproposizione nei bilanci successivi di appositi capitoli speciali nel caso di richiesta da parte del creditore. Questo punto mi lascia alquanto perplesso, poichè un'eventuale disattenzione dell'avente diritto potrebbe portare alla perdita del suo diritto.

Tutte le entrate previste e non accertate entro il termine dell'esercizio cui si riferiscono, costituiscono minori accertamenti, tanto da determinare un peggioramento del bilancio. Di converso le somme previste e non impegnate costituiscono economie di spesa e quindi un miglioramento della situazione di bilancio.

L'articolo 21 disciplina l'assegnazione dei fondi dello Stato alle Regioni. La Regione può integrare i fondi dello Stato con mezzi propri ed ha anche la facoltà di erogare in una unica soluzione la maggiore somma quand'essa si riferisca a stanziamenti pluriennali, con l'obbligo di recuperare, cioè di compensare la maggiore spesa nell'esercizio in corso o negli esercizi successivi.

Articolo 22. Per poter contrarre un mutuo è necessaria una legge regionale che può essere la stessa legge annuale di bilancio o una successiva legge di variazione al bilancio stesso. Il limite massimo della quota di ammortamento, comprensiva di capitale ed interessi, di tutti i mutui a qualsiasi titolo contratti o da contrarre, non può superare il dieci per cento delle entrate tributarie di cui al titolo I della classificazione delle entrate (vedi quanto è stato detto a proposito dell'ar-

ticolo 8). È un giusto sbarramento perchè non si crei un indebitamento superiore alle possibilità della Regione. Nessun nuovo mutuo può essere autorizzato nell'esercizio in corso se non è stato approvato il rendiconto dei due anni precedenti. La legge di contrazione del mutuo ha validità temporale identica al bilancio al quale si riferisce: 1° gennaio-31 dicembre. Anche per le obbligazioni sussiste il vincolo di non superare del dieci per cento le entrate tributarie. Conseguentemente viene abrogato l'articolo 10 della legge n. 281, che prevede il venti per cento delle entrate proprie delle Regioni.

L'articolo 23 parla degli allegati al bilancio che costituiscono le eventuali garanzie prestate dalle Regioni a favore degli Enti (Comuni, Province, Consorzi) in genere. Esempio: garanzia fidejussoria a favore di Comuni per costruzione di asili nido, campi sportivi, fognature, acquedotti, eccetera.

L'articolo 24 definisce il rendiconto generale annuale.

Gli articoli 25, 26, 27 e 28 dettano le norme tecniche per la formulazione del rendiconto finanziario, patrimoniale e degli Enti dipendenti dalle Regioni. È da sottolineare che il rendiconto è approvato con legge regionale.

L'articolo 29 stabilisce che il Consiglio regionale, con propria legge, fissa le norme che garantiscono la sua autonomia contabile, tenuto conto della legge statale 6 dicembre 1973, n. 853.

L'articolo 30 disciplina le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti regionali, conformemente alle norme vigenti in materia di responsabilità dello Stato.

Articolo 31. Organo competente a giudicare le responsabilità di cui all'articolo 30 è la Corte dei conti, così come avviene per gli amministratori e i dipendenti statali. La Corte dei conti si può avvalere del « potere riduttivo ».

Con l'articolo 32 si fa obbligo agli amministratori e ai dipendenti, a conoscenza di eventuali irregolarità, di denunciare il fatto al procuratore generale della Corte dei conti. Per fatto doloso, l'obbligo di denuncia dell'amministratore compete alla Giunta,

mentre per il dipendente compete all'amministratore, cioè al presidente. Sanzioni per eventuale omissione di denuncia sono contemplate dallo stesso articolo. La legge regionale che disciplina le funzioni e le competenze dei dipendenti deve indicare le persone fisiche responsabili degli atti omessi per non aver provveduto ad inoltrare le denunce.

L'articolo 33 tratta dell'istituzione e l'affidamento del servizio di tesoreria che viene disciplinato con legge regionale.

L'articolo 34 disciplina i rapporti di cooperazione, come i sistemi informativi (statistiche) tra gli uffici statali (Ragioneria generale dello Stato) e gli uffici finanziari regionali.

L'articolo 35 stabilisce il modello di bilancio regionale, che viene stabilito con legge regionale, in conformità delle norme di cui al presente disegno di legge. In assenza dell'approvazione delle norme in esame, la Regione deve osservare le norme della contabilità di Stato, anche in materia di beni e di contratti.

Onorevoli colleghi, le proposte contenute nel disegno di legge presentato dal ministro Morlino certamente fanno compiere significativi passi avanti al problema di un migliore assetto della finanza regionale, atteso che queste proposte sono largamente ispirate all'esigenza di assicurare uno sviluppo finanziario adeguato ai bisogni delle Regioni, assicurando la massima autonomia di spesa. È da considerare ancora la ormai avvertita necessità di portare a soluzione, con altrettanta rapidità, il problema della contabilità regionale. È, infatti, urgente liberare le Regioni dai limiti della legge generale sulla contabilità di Stato. L'approvazione di un provvedimento legislativo in materia appare più che matura, tenuto conto anche della larga convergenza di vedute esistente in sede scientifica e politica.

Il primo ciclo di esperienze di attuazione dell'ordinamento regionale sta ormai avviandosi a conclusione; pertanto il nostro incontro avviene al termine di una legislatura regionale, la quale porta, accanto ai problemi irrisolti, numerosi dati positivi di efficaci realizzazioni per le quali si deve esprimere

apprezzamento agli amministratori uscenti, al ministro Morlino e ai suoi predecessori...

M O R L I N O , *ministro per le regioni.*
Che non vorrebbe essere tra gli uscenti...

R O S A , *relatore alla Commissione.* Per quello che più direttamente e immediatamente ci riguarda, Parlamento, Governo, forze politiche e sociali non dovrebbero frapporre indugi ulteriori nell'utilizzare i risultati della prima legislatura regionale per dare alle Regioni, nel senso voluto dalla Costituzione, il respiro finanziario necessario, unitamente alla efficienza amministrativa, per l'espletamento delle loro funzioni. Si rendono, quindi, necessarie le riforme della legge comunale e provinciale, di quella tributaria e di quella sui controlli, con un particolare, attento richiamo all'avvertita esigenza di rivedere la legislazione sulla contabilità dello Stato, di cui il presente disegno di legge anticipa i criteri e avvia la soluzione.

E vogliamo insieme rilevare che veramente, in una Italia completamente mutata, il più grande cambiamento, la più rilevante delle nuove realtà, è costituita proprio dalle Regioni. Passare da uno Stato accentrato ad una articolazione pluralistica dei poteri pubblici non è opera che possa essere svolta nel corso di una sola legislatura, ed è quindi comprensibile che vi siano ancora problemi aperti concernenti l'occupazione, l'assistenza, la sanità, l'edilizia, l'informazione e la formazione professionale.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il collega Rosa per la sua, come al solito, brillante e chiara esposizione, e non possiamo non vedere con soddisfazione la presentazione di questo disegno di legge: esso si inserisce bene come naturale proseguimento legislativo dell'indagine conoscitiva che ha fatto benemerita la nostra Commissione nei riguardi dei rapporti tra Stato e Regioni. Vorrei interrogare la Commissione sul modo con il quale vogliamo procedere. Mi parrebbe, a parte la chiarezza della relazione, che data la complessità del provvedimento non sia opportuno procedere oggi stesso alla discus-

sione generale, perchè rischiamo tutti di improvvisare. Io domando e mi domando se non sia il caso, data la complessità del disegno di legge, di nominare un gruppo di lavoro, una Sottocommissione che cerchi di facilitare il compito dei commissari per le successive riunioni, perchè non penso che possa essere sufficiente una sola seduta per un disegno di legge tanto complesso. In ogni modo, sono a disposizione della Commissione per vedere in che modo vogliamo procedere.

B A C I C C H I . Signor Presidente, a me pare interessante e giusta la sua proposta di addivenire alla costituzione di un comitato ristretto per esaminare una materia come questa: mi sembra che la sua indicazione possa effettivamente agevolare il lavoro successivo della Commissione nella discussione generale e soprattutto nell'esame degli articoli. Quindi dichiaro il mio accordo con la proposta del Presidente. Vorrei aggiungere che sarà opportuno che il comitato ristretto — non penso che occorra la commissione plenaria — senta le Regioni. Risulta, fra le altre cose, che proprio la prossima settimana, convocato dalle cinque Regioni a statuto speciale, con la partecipazione anche delle Regioni a statuto ordinario, si svolgerà un convegno sulla materia che noi stiamo discutendo e trattando. Quindi un contributo può venire dall'audizione diretta dei rappresentanti regionali; anche se non penso che questo debba comportare un allungamento dei tempi. La forma può essere studiata; tuttavia mi sembra che ci siano alcuni elementi da verificare, a parte tutto l'apporto che le Regioni possono dare ad una discussione di questo genere che le interessa direttamente. Ci sono alcuni punti particolari da verificare, per cui questa audizione è particolarmente importante, al di là dei problemi di forma. Sta a lei — signor Presidente — decidere sull'opportunità e le forme procedurali per poter giungere a questo.

Mi riferisco, per quanto riguarda questo aspetto, all'utilità di un raccordo tra il provvedimento sulla contabilità e gli Statuti regionali. È un raccordo di notevole impor-

tanza, perchè sulla base delle norme statutarie le Regioni hanno anche organizzato i loro apparati e i loro uffici. Anche se questa è una legge-quadro, tuttavia qualche problema potrebbe sorgere a questo riguardo e non sarebbe certo inopportuno operare una verifica.

M O R L I N O , *ministro per le regioni*. Ringrazio innanzitutto per la sollecitudine con cui la Commissione ha affrontato l'esame del disegno di legge. Abbiamo di fronte un obiettivo concreto molto semplice: che i bilanci regionali del 1976 siano elaborati in base alla nuova normativa. L'attuale, infatti, dati i suoi meccanismi, non può permettere alle Regioni — non per loro colpa — di operare con rigore ed efficacia. Ciò è tanto vero che se, come indirizzo di Governo, avessimo dovuto applicare rigorosamente la normativa esistente, avremmo paralizzato tutta l'attività regionale di quest'ultimo periodo, che, contrariamente a quanto scritto da qualche osservatore esterno, è stata di ordinamento e non elettorale. Ma tutta questa legislazione, anche la migliore, se come indirizzo di Governo fossimo rimasti legati alla normativa in atto, non avrebbe potuto essere approvata.

È quindi necessario che i bilanci regionali 1976 siano redatti in base alla nuova normativa. I bilanci regionali dovrebbero essere approvati entro il 31 dicembre e quest'anno un gruppo di cinque-sei Regioni li ha approvati entro questa data, altre entro gennaio, altre più tardi. Il disegno di legge dovrebbe quindi concludere il suo *iter* entro ottobre, perchè le Regioni abbiano poi il tempo di predisporre norme attuative e di coordinamento. È necessario perciò fare presto.

Ma il raccordo con le Regioni proposto dal senatore Bacicchi è certamente importante e capace di dare frutti positivi, anche se già il disegno di legge tiene conto di certi suggerimenti regionali e di progetti di legge regionali concernenti la modifica della contabilità. A mio avviso, inoltre, si può ottenere, attraverso questo rapporto con le Regioni, che, nonostante la fase elettorale, gli uffici specializzati regionali comincino a predisporre immedia-

5^a COMMISSIONE

14° RESOCONTO STEN. (15 maggio 1975)

tamente la normativa di coordinamento. Pertanto, anche sotto questo profilo, la consultazione proposta dal senatore Bacicchi non può certo risolversi in una perdita di tempo. Chiarito questo, va però anche sottolineata la necessità di imprimere sollecitudine al nostro lavoro. Sarebbe quindi opportuno che la Sottocommissione fosse immediatamente costituita e cominciasse subito a lavorare, anche durante la sospensione del periodo elettorale. È più facile ottenere il contributo delle Regioni in questa fase elettorale, che immediatamente dopo. La Sottocommissione si dovrebbe, a mio avviso, già riunire in questa settimana, in modo da tracciare le linee del proprio lavoro, invitando le Regioni a pronunciarsi su temi concreti. Potremo così lavorare speditamente, rispettando la scadenza che ci siamo proposti. È una scadenza che appare necessaria, anche se la Camera ha già approvato — con consensi larghissimi, al di là della maggioranza di Governo, in quanto tutti i Gruppi dell'arco costituzionale si sono dichiarati favorevoli, pur se con qualche riserva da parte liberale e comunista — il disegno di legge n. 114.

Questo rappresenta una tappa importante dal punto di vista della volontà, che poi non è sempre e solo del Governo e del Parlamento, di muoversi. Certo, sarà difficile approvare questo disegno di legge prima delle elezioni — com'era nelle intenzioni —, ma lo si potrà fare subito dopo. Sarà necessario, però, che la Sottocommissione si sottoponga al sacrificio di tenere un po' di riunioni tra questa e la prossima settimana.

P R E S I D E N T E . Onorevole Ministro, io capisco il suo desiderio, che è poi quello di tutti, di fare presto e bene; però realisticamente debbo tener conto del calendario, che fa chiudere il Senato il giorno 23. Tenuto poi conto che il 21 e il 22 c'è la riunione delle Regioni a Trieste, su questo preciso problema, allora mi domando se non sia possibile, anzitutto, fare qualcosa la prossima settimana, ma sul piano formale. Potremmo pregare i Gruppi di designare i loro rappresentanti nella Sottocommissione. A questo proposito desidererei che si chiarisse se deve es-

sere un rappresentante per ogni Gruppo oppure si vuole tener conto di criteri di proporzionalità. Io propenderei per un rappresentante per ogni Gruppo, affidando la presidenza al relatore del disegno di legge.

La Sottocommissione potrebbe, quindi, studiare un modo di approccio con le Regioni. A tal proposito sarebbe quanto mai opportuno che un membro o la Sottocommissione nella sua totalità partecipasse, a Trieste, alla riunione delle Regioni per sentire dalla viva voce dei rappresentanti regionali quali sono le attuali loro esigenze. Si potrebbe poi vedere se durante il periodo elettorale è possibile prendere contatto con le Regioni, in modo che alla ripresa dei lavori parlamentari il lavoro sia abbastanza bene avviato.

R O S A , relatore alla Commissione. D'accordo per la Sottocommissione e per la audizione. Per quanto riguarda la prima, credo che l'impostazione del Presidente soddisfi. Proporrei, quindi, che la Sottocommissione si riunisca la settimana entrante, diciamo martedì, per studiare un proprio programma e stabilire un calendario. In quella sede si potrebbe studiare il problema dell'audizione delle Regioni o di alcune di esse. Sarebbe proprio opportuno, per giungere al più presto all'approvazione, ascoltare anche alcune Regioni a statuto speciale.

M O R L I N O , ministro per le regioni. Sono d'accordo. La Sottocommissione potrebbe rivolgere alle Regioni una richiesta formale di osservazioni, eventualmente scritte, su questa materia. Naturalmente ci si riserva di ascoltare direttamente coloro che ne facciano richiesta o che si ritenga necessario.

La cosa più importante, per ottenere dei risultati concreti, è che ci sia la volontà — come c'è già in questa Commissione — di andare avanti con celerità, con la collaborazione delle Regioni. Dopo il 15 giugno, purtroppo, significa parlarne alla fine dell'estate.

Potremmo concludere dicendo che si costituisce la Sottocommissione nella forma paritetica, come ha detto il Presidente; entro

5ª COMMISSIONE

14º RESOCONTO STEN. (15 maggio 1975)

martedì prossimo comincia a riunirsi; le Regioni saranno sollecitate a mandare tutte le osservazioni, fondamentalmente per iscritto, con riserva di sentirle direttamente, senza limiti di numero, di qualità e di persone.

P R E S I D E N T E . Bene, allora possiamo perfezionare questa proposta, che trova tutti concordi. Penserei di scrivere una lettera a tutte le Regioni (in giornata o domattina al massimo), informando che la Commissione, che ho l'onore di presiedere, ha preso in esame — su relazione del senatore Rosa — il disegno di legge 1938 e, nell'intento di compiere un lavoro approfondito, ha nominato una Sottocommissione presieduta dal relatore, senatore Rosa. Le Giunte regionali sono pregate di esprimere le loro osservazioni, per iscritto o attraverso audizioni dirette. Resta inteso che il collega Rosa convocherà la prima riunione della Sottocommissione per il giorno 20. Riferirà poi circa il modo con cui si intende procedere.

Avevo proposto un rappresentante per ogni Gruppo: penso che il Gruppo democristiano e quello comunista, che sono i più numerosi,

potrebbero averne due, gli altri Gruppi uno ciascuno.

M O R L I N O , *ministro per le regioni*. Se il Presidente permette, consigliereei di inviare questa lettera, per conoscenza, anche alle Regioni a statuto speciale, con la specificazione, però, che ci si riferisce soltanto a quelle a statuto ordinario. Data l'esperienza che in questo campo hanno talune Regioni a statuto speciale — si vedano ad esempio le ultime leggi della Regione Sicilia — il contributo che ce ne potrà derivare sarà senza dubbio notevole.

P R E S I D E N T E . Accolgo senz'altro la proposta del ministro Morlino.

Restando fermi in questa intesa e poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 12,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. GIULIO GRAZIANI