

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali)

INDAGINE CONOSCITIVA
SUI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI
IN ORDINE AL BILANCIO DELLO STATO

(articolo 48 del Regolamento)

Resoconto Stenografico

3^a SEDUTA

MERCOLEDÌ 23 MAGGIO 1973

Presidenza del Presidente CARON

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	<i>Pag.</i> 51, 54, 57 e <i>passim</i>	<i>CONTI</i>	<i>Pag.</i> 57, 80
BACICCHI	75	<i>GUIDOLIN</i>	54, 78
BORSARI	76	<i>PAGANELLI</i>	51, 79
MODICA	72, 80	<i>TRISORIO LIUZZI</i>	68, 78, 79 e <i>passim</i>
MORLINO	73	<i>VERRASTRO</i>	62
OLIVA	71		
REBECCHINI	78		

Intervengono alla seduta, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, Conti, Presidente della regione Umbria; Guidolin, Vicepresidente della Regione Veneto; Paganelli, Assessore al bilancio della Regione Piemonte; Trisorio Liuzzi, Presidente della Regione Puglia; Verrastro, Presidente della Regione Basilicata.

La seduta ha inizio alle ore 9,45.

P A L A, *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui rapporti tra Stato e regioni in ordine al bilancio dello Stato.

Esprimo il vivo ringraziamento della Commissione e mio agli onorevoli rappresentanti delle regioni, che abbiamo qui invitati oggi, allo scopo di conoscere il loro pensiero su alcuni problemi che sono stati indicati nella mia lettera del 10 maggio 1973. Sono oggi presenti il rappresentante del Piemonte, il presidente dell'Umbria, il presidente della Basilicata, il vicepresidente del Veneto e il presidente della Puglia.

Di quanto loro dichiareranno sarà redatto processo verbale stenografico, che sarà inviato al domicilio di ciascuno per le dovute correzioni, e viene redatto anche un resoconto sommario. Dopo le loro dichiarazioni, che verranno esposte cominciando da sinistra verso destra — e con questo spero di non offendere nessuno, in quanto è mio unico intendimento indicare un ordine di svolgimento dei lavori — prego i presenti di volere di buon grado aderire a rispondere a qualche domanda che possa essere posta dai membri della Commissione.

Loro ricorderanno che nella lettera del 10 maggio 1973 abbiamo ripetuto che è su richiesta delle regioni che teniamo questa udienza conoscitiva, la quale intende rac cogliere gli orientamenti delle regioni stesse su una serie di punti non ancora ben chiari. Punto prevalente è quello degli strumenti procedurali per la partecipazione delle regioni all'elaborazione del bilancio dello Sta-

to. Questo dibattito è stato determinato non solo da una richiesta pervenuta dai Presidenti delle regioni a statuto ordinario durante il dibattito sul bilancio 1973, ma anche dall'aver il Governo accettato un ordine del giorno del senatore Cucinelli ed altri riguardante precisamente la partecipazione delle regioni alla formazione del bilancio dello Stato. È poi evidente che questa indagine conoscitiva si articola su altri punti che sono elencati nella mia lettera del 10 maggio scorso, e che per brevità non ripeto.

Abbiamo oggi il piacere di avere qui presente anche il presidente della Commissione speciale delle questioni regionali, senatore Oliva, per cui penso che sarà anche di maggiore interesse conoscere i chiarimenti che verranno forniti.

Penso sia opportuno che io ricordi che l'articolo 48 del nostro Regolamento prevede che queste indagini conoscitive sono proposte dalla Commissione ed approvate dal presidente del Senato, e comunico che ciò è avvenuto. Esse hanno lo scopo di acquisire notizie, informazioni e documentazioni. Informo, quindi, fin d'ora i delegati delle varie regioni che avessero documentazioni da trasmettere o che credessero opportuno rimettere seduta stante o successivamente, che esse saranno bene accette. È opportuno però che io fissi una data per l'invio di queste documentazioni: entro il mese di maggio corrente, perché è nostro intendimento di finire al più presto possibile questa indagine conoscitiva, tenendo presente che è interesse stesso delle regioni essere in qualche modo presenti alla creazione e alla formazione del bilancio 1974.

Ciò premesso, se non ci sono obiezioni do la parola ai vari rappresentanti regionali, cominciando dal Piemonte, che è il primo disposto da sinistra verso destra.

P A G A N E L L I. Io ho qui un documento che è stato presentato dalla Giunta, approvato dalla Commissione bilancio della Regione e letto anche in aula. Il Presidente della Giunta approfittando della libertà concessagli nella lettera di convocazione, ha infatti preferito sentire in proposito la Commissione bilancio. Se il Presidente mi con-

sente vorrei leggerlo: non è molto lungo, e segue esattamente l'indicazione dei punti esposti nella lettera inviataci. Dopo la lettura, lo consegnerò alla segreteria.

In ordine ai problemi che sono oggetto della apprezzata indagine conoscitiva della Commissione bilancio del Senato, la regione Piemonte ritiene di dover avanzare le seguenti valutazioni:

a) la partecipazione delle regioni alla elaborazione del bilancio dello Stato deve costituire un momento di particolare rilievo nel sistema di rapporti tra Stato e regioni. Insieme con la programmazione, il bilancio costituisce infatti un elemento essenziale per la formazione dell'indirizzo politico generale ed in particolare per la definizione delle linee di politica economica e della stessa politica istituzionale.

Su questi due temi, programmazione e bilancio, s'incentra quindi nella sua sostanza il rapporto fra Stato e regioni, e da ciò discende l'importanza di costruire un sistema adeguato anche negli aspetti procedurali.

Occorre in via generale definire le modalità con cui può stabilirsi un rapporto continuativo tra regioni e Parlamento: è questo un tema che ci permettiamo sottoporre all'apprezzamento degli organi parlamentari, per le implicazioni che presenta in ordine alla struttura ed ai regolamenti delle Commissioni della Camera e del Senato.

Parimenti vi è l'esigenza, anche riguardo alla elaborazione del bilancio, di un più intenso rapporto tra regioni e Governo, organo a cui compete la predisposizione del documento di bilancio. In questa fase infatti è possibile affrontare in modo organico il problema del coordinamento tra l'azione dello Stato e l'azione delle regioni, come è possibile stabilire un sistema di informazioni esenziale ad un corretto funzionamento di tutte le istituzioni.

In particolare è importante per le regioni venir portate tempestivamente a conoscenza dell'ammontare dei fondi assegnati alle regioni e del loro riparto; questo sia per esigenze statutarie — come nel caso della regione Piemonte, tenuta a predisporre il proprio bilancio entro il 31 agosto — sia più in

generale per poter impostare con sufficiente respiro tutta la politica di bilancio a livello regionale.

Anche i rapporti con il Governo debbono quindi assumere maggiore ampiezza e continuità, ed in questa prospettiva occorre che l'esecutivo conferisca certezza ed uniformità alla responsabilità dei rapporti con le regioni.

b) Il fondo comune, istituito con l'articolo 8 della legge finanziaria, viene mostrandosi palesemente sempre più inadeguato a consentire di far fronte alle spese che sono state trasferite alle regioni, e ciò può essere affermato con tranquillità dopo la formulazione dei primi due bilanci. Non esiste cioè un rapporto di congruità tra gli oneri derivanti dalle competenze regionali ed il finanziamento che per esse è stato predisposto, come non esiste un rapporto di equivalenza tra le spese che in queste materie effettuava lo Stato e quelle che possono esercitare le Regioni.

Si pone quindi l'esigenza di un consistente incremento del fondo comune che dovrebbe salire almeno a 700-800 miliardi, con un aumento dell'ordine del 30-35 per cento, per riassorbire gli aumenti di costo del personale e lo slittamento della moneta che si è accentuato in questi ultimi mesi.

Oltre all'aumento del fondo comune è importante, per dare più adeguate dimensioni alla finanza regionale, rivedere il limite del 20 per cento che attualmente regola la capacità di indebitamento e che comprime la spesa regionale a livelli inferiori a quella dei grandi comuni.

Tale misura, unita ad una attenta e concordata revisione della legge finanziaria regionale — che valga a puntualizzare la necessità di una maggiore elasticità impositare più ampio respiro all'autonomia finanziaria delle Regioni.

L'effetto congiunto delle misure proposte va nel campo dei tributi propri — potrà essere rilevante anche sul piano più propriamente economico, per gli investimenti che si possono attivare.

Vi è infine un problema di revisione dei parametri utilizzati per il riparto del fondo,

dato che le spese correnti sono per certa misura indipendenti dalle dimensioni delle varie Regioni: siamo quindi favorevoli ad una revisione che assicuri ad ogni Regione la copertura di questa parte di spesa, ma riteniamo pure necessario che i criteri di riparto, una volta modificati, rimangano poi costanti nel tempo e nelle varie occasioni.

c) Anche per il fondo di sviluppo, di cui all'articolo 9 della legge n. 281, si pone anzitutto l'esigenza di un notevole incremento. Un primo passo in questa direzione è stato fatto quest'anno passando da 20 a 140 miliardi, ma riteniamo che esso debba essere portato a non meno di mille miliardi, come già le Regioni hanno richiesto lo scorso anno, importo che sostanzialmente rispondeva all'ammontare dei residui di stanziamento esistenti al 31 dicembre 1971 nelle materie trasferite alle Regioni.

Quanto alle esigenze delle Regioni, può essere utile considerare il caso del Piemonte, ove è stata avanzata in sede di studi per la programmazione la previsione per il prossimo quinquennio di un fabbisogno finanziario per investimenti sociali dell'ordine di 975 miliardi; solo 250 di questi possono essere effettuati dai comuni e dalle province: l'intervento dello Stato (o di enti statali) e della Regione dovrebbe assicurare quindi la realizzazione di investimenti per oltre 700 miliardi. Ipotizzando che il fondo di sviluppo salga intorno ai 1 000 miliardi e che vengano mantenuti i parametri utilizzati nel 1973 per la sua ripartizione, nell'arco del quinquennio la regione Piemonte verrebbe a disporre per i suoi piani di sviluppo di circa 250 miliardi, una cifra appena sufficiente ad assicurare un attivo intervento della Regione nel settore degli investimenti sociali.

Oltre a questo problema di espansione — che, come si è detto, può trovare soluzione con il trasferimento dei residui passivi non impegnati — si pone l'esigenza che lo Stato mantenga l'impegno di determinare preventivamente su base quinquennale l'ammontare del fondo stesso e parimenti si individui un criterio di riparto che non venga modificato di anno in anno ma abbia anche esso una costanza pluriennale. Occorre infatti ga-

rantire alle Regioni la possibilità di formulare con sufficiente attendibilità le previsioni finanziarie che debbono sostenere la politica di programmazione regionale.

Mentre si richiede questo duplice impegno allo Stato, la Regione Piemonte, che ha in fase di avanzata elaborazione il suo piano di sviluppo, intende predisporre adeguati progetti di fattibilità che consentano alle maggiori entrate di tradursi in effettivi flussi di spesa.

d) Quando ai contributi speciali di cui all'articolo 12, si chiede ne venga anzitutto precisata la natura, che è attualmente oggetto di diverse interpretazioni. A nostro avviso si tratta di stanziamenti di carattere straordinario, legati a specifici obiettivi di programmazione nazionale; ci sembra che questi contributi debbano, secondo l'ipotesi già avanzata dalla Commissione consultiva interregionale e dagli stessi uffici della programmazione, confluire nel fondo per lo sviluppo, pur mantenendo l'autonoma e specifica destinazione che per essi è stata individuata.

e) Già si è detto come non esista una congrua corrispondenza tra le funzioni trasferite alle Regioni con i decreti delegati ed i fondi ad esse attribuiti.

Più in generale è opportuno sollevare il problema di una revisione dei decreti delegati, revisione che deve tendere ad una migliore distribuzione delle funzioni, evitando sovrapposizioni ed ingiustificate restrizioni degli ambiti di competenza regionale e che deve quindi portare ad assegnare alle Regioni l'esercizio di tutta la spesa nelle materie loro trasferite.

f) Per i fondi speciali aggiuntivi gestiti da singoli Ministeri o dal CIPE, si deve anzitutto sottolineare come questi stanziamenti si pongano al di fuori della legge finanziaria venendo sostanzialmente a ridurre le Regioni a meri centri di erogazione della spesa statale.

Anche questi stanziamenti debbono quindi essere ricondotti al fondo di sviluppo, assicurando alle Regioni la possibilità di esplorare le proprie autonome scelte, nel quadro

di quel coordinamento che deve venire dalla politica di programmazione nazionale.

A questo punto la regione che io rappresento inserisce due argomenti che ritiene particolarmente importanti anche se non del tutto attinenti alle domande rivolteci dalla Commissione tramite la lettera di convocazione.

La Regione Piemonte ritiene doveroso, adempiendo il proprio compito di rappresentanza di tutta la comunità regionale, cogliere questa occasione per richiamare l'attenzione degli organi parlamentari sul grave stato della finanza locale, dei comuni e delle province.

Oltre all'oggettiva importanza che ha di per sé, questo tema acquista ulteriore rilevanza nella prospettiva dell'affidamento delle deleghe della Regione agli Enti locali, come modalità di esercizio dell'attività regionale espressamente prevista dalla Costituzione.

Anche ai fini di un corretto funzionamento del sistema delle deleghe diviene quindi ancora più urgente il risanamento della finanza locale e l'individuazione di un nuovo meccanismo di funzionamento dei comuni e delle province, per ristabilire quella corrispondenza tra funzioni da esercitare e capacità di spesa, che da tempo è venuta meno e che costituisce una condizione necessaria per il pieno esplicarsi delle autonomie locali.

La Regione Piemonte ritiene infine doveroso, in questa sede, sollecitare l'immediata erogazione dei fondi stanziati per il triennio 1970-1973 dalla legge 865 sulla casa, segnalando inoltre l'urgenza del finanziamento, adeguato ai bisogni reali, per gli anni successivi.

P R E S I D E N T E. Ringrazio l'assessore alla regione Piemonte Paganelli e do la parola al vice presidente della regione Veneto Guidolin.

G U I D O L I N. Anche io deporrò un breve documento che è stato oggetto di discussione a livello di commissione del bilancio del Consiglio regionale. Mi limiterò ad illustrarlo brevemente, per consentire di dare

maggior spazio ad eventuali domande su argomenti specifici meritevoli di essere approfonditi e chiarificati. Non seguirò l'ordine dei quesiti posti dalla lettera di convocazione inviataci dall'onorevole Presidente di questa Commissione, e chiedo scusa di ciò, ma penso che questo non inciderà sulla sostanza delle argomentazioni.

In primo luogo dirò che il tema della partecipazione delle Regioni alla elaborazione del bilancio dello Stato non può essere visto, se non secondariamente, in termini di strumenti procedurali. L'esigenza prima, infatti, è quella di istituire un corretto rapporto tra Stato e Regioni a livello sia di Parlamento sia di esecutivo. Noi sentiamo forte la necessità di avere un rapporto chiaro con un interlocutore diretto, valido, a livello parlamentare ma in particolare, direi, a livello di esecutivo. Ci rendiamo conto che tale problema comporta implicazioni di ordine costituzionale e funzionale notevoli, comunque riteniamo che proprio l'importanza del problema ci imponga di affrontarlo investendone — per fare la cosa migliore — la Commissione interparlamentare per le questioni regionali. Noi lo poniamo come una delle esigenze fondamentali: bisogna individuare un unico interlocutore a livello parlamentare ed un unico interlocutore a livello di Esecutivo che siano tali da consentire alle Regioni di svolgere un dialogo capace di portare a conclusioni concrete.

Per quanto riguarda, invece, il più specifico aspetto degli strumenti procedurali, anch'io sottolineo due richieste fondamentali: quella della informazione tempestiva da parte del Ministero del bilancio e quella di consentire alle Regioni di esprimersi sulle grandi linee di spesa dello Stato. Sono due vie attraverso le quali noi pensiamo che le Regioni possano inserirsi adeguatamente nel discorso della formazione del bilancio dello Stato. Tali richieste sono avanzate in una cornice non rivendicativa, ma in vista della creazione delle condizioni che consentano l'attuazione di una politica di programmazione. Nella stessa logica devono essere considerate le modalità di attuazione e la quantificazione del fondo speciale per il risanamento dei bilanci dei co-

muni e delle province di cui al decreto presidenziale 26 ottobre 1972, n. 651.

Qui abbiamo delle perplessità, perché si parla tanto di risanamento finanziario. Ora è evidente che, per risolvere questo grosso problema del *deficit* dei comuni, bisogna puntare ad un piano di risanamento economico, e questo non può prescindere dalle linee programmatiche del piano regionale. C'è addirittura, mi si dice, una circolare del Ministero dell'interno la quale vieterebbe ai comuni di operare interventi nei settori di competenza delle Regioni. Naturalmente, le Regioni sono anche escluse dal comitato che dovrebbe approvare questi piani di risanamento. Questo comitato, infatti, che conta ben venti componenti, non ha nel suo seno nemmeno un rappresentante regionale.

Esaminando i vari argomenti proposti nella lettera di convocazione con riferimento al punto *e*): « Corrispondenza fra le funzioni trasferite alle Regioni dagli appositi decreti delegati ed i fondi ad esse attribuiti con soppressione e riduzione dei capitoli del bilancio dello Stato », dobbiamo precisare che, in assenza dell'analisi delle risorse attribuite alle diverse Regioni sopra esplicitamente richiesta, risulta impossibile un esame corretto e globale della corrispondenza tra funzioni trasferite e fondi assegnati. Si deve tuttavia rilevare come, nel bilancio dello Stato per il 1973, molti capitoli conservino quote rilevanti e senz'altro sproporzionate rispetto al ruolo che le regioni sono chiamate a svolgere nella stessa materia. A titolo esemplificativo si consideri, nel bilancio del 1973, il capitolo 2487 del Ministero degli interni relativo alle quote destinate ad integrare i bilanci degli ECA. In tale capitolo sono stati assegnati allo Stato ben 14 miliardi su un totale di 21 miliardi.

Citiamo anche il capitolo 1141 del Ministero della sanità, « Acquisto e conservazione di materiale profilattico »: in questo caso, su 4 miliardi, due li ha trattenuti praticamente lo Stato.

Un'altra osservazione dobbiamo fare su questo punto, ed è che le maggiori incongruenze si rilevano esaminando molti dei capitoli di bilancio che erano stati ridotti nel

1972 e che sono stati aumentati considerevolmente nel 1973. Nel 1972 sono stati iscritti valori bassi per dare, evidentemente, minori assegnazioni alle Regioni. L'esempio di maggiore rilievo è quello riguardante il capitolo 5381 (Ministero del tesoro), per la voce relativa a spese per gli enti di sviluppo in agricoltura, che nel 1972, per effetto delle riduzioni, è stato portato da 45 a 27 miliardi, mentre nel 1973 viene riproposto per un ammontare di 45 miliardi. In questo caso le residue competenze dello Stato hanno goduto di un incremento dell'80 per cento, mentre le corrispondenti funzioni regionali hanno potuto avvalersi soltanto del generale incremento del fondo comune registrato tra il 1972 e il 1973, pari a circa il 16 per cento.

Analogo procedimento è stato adottato per un numero considerevole di capitoli di bilancio riguardanti i Ministeri dell'industria, della pubblica istruzione, della sanità e dei trasporti, come risulta dai dati globali che indico:

stanziamenti del 1972 originari: 268 miliardi;

riduzioni e soppressioni: 115 miliardi;

stanziamenti del 1972 ridotti: 153 miliardi;

stanziamenti del 1973: 196 miliardi;

incremento di spesa: 43 miliardi, pari a circa il 30 per cento.

Le cifre che ho riportato, per quanto parziali, appaiono significative in relazione ai criteri di fatto adottati.

Per quanto riguarda il punto *b*): « Congruità e criteri di ripartizione del fondo istituito dall'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281 », sembra opportuno insistere non tanto sui criteri di ripartizione, quanto sulla congruità del fondo. Non sono d'accordo che i criteri di ripartizione debbano essere prioritari o prevalenti rispetto alla congruità; credo invece che il problema dei criteri o dei parametri possa anche essere discusso in un secondo tempo ad un diverso livello. Oggi ritengo che il problema principale sia proprio l'obiettivo della congruità del fondo.

Le considerazioni esposte al punto precedente hanno messo in evidenza, sia pure in modo indiretto, l'inadeguatezza originaria del fondo comune e la complessità del suo meccanismo di espansione: circa il 16 per cento nel 1973. Tale inadeguatezza risulta particolarmente evidente ricordando la generale lievitazione dei costi e, soprattutto, l'aumento degli oneri per il personale che, per effetto del previsto meccanismo di trasferimento dello stesso, le regioni stanno sopportando.

A questo proposito basta infatti ricordare che, all'interno delle spese soppresse o ridotte nel bilancio dello Stato per la costituzione del fondo comune, le spese per il personale rappresentano l'11 per cento, mentre, al momento attuale, e nonostante le incertezze di determinazione, tutte le regioni si trovano a livelli superiori da due a quattro volte. Noi, nel Veneto, arriveremo al venti per cento come spesa del personale.

È inoltre evidente che nel 1966, quando sono stati indicati i parametri, il Governo non conosceva ancora, non essendo stati emanati i decreti di trasferimento, le funzioni che venivano trasferite alle Regioni e il relativo costo. Peraltro, l'entità del fondo comune, che nel 1973 ha raggiunto 564 miliardi, è stata commisurata ai parametri relativi all'anno 1966 e ciò, evidentemente, non risponde minimamente alle esigenze che sono andate maturando dal 1966 ad oggi, soprattutto in conseguenza delle effettive funzioni trasferite alle Regioni. Si propone, pertanto, come ha già indicato il rappresentante del Piemonte, che il fondo comune venga incrementato dal 35 al 40 per cento, cioè venga elevato da 564 a 800 miliardi. Vengono esaminati congiuntamente i punti c) e f): « Congruità e criteri di ripartizione del fondo istituito dall'articolo 9 della legge 281 ». A questo proposito si ritiene anzitutto che debbano confluire nel fondo per il finanziamento dei piani regionali di sviluppo tutte le quote degli stanziamenti disposti da speciali leggi statali, quali la legge 14 agosto 1971, n. 817, sullo sviluppo della proprietà coltivatrice; la legge 6 dicembre 1971, n. 1044, recante un piano per l'istituzione di asili nido; la legge 12 febbraio 1968, n. 132, sul fondo ospeda-

liero; la legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante provvidenze per la montagna, e la legge che istituiva il fondo per le aree deppresse del centro-nord, che è però esaurita come finanziamento. Tale richiesta appare giustificata sia dall'esigenza già richiamata di disporre di un unico interlocutore ai fini dell'impostazione di una corretta politica di programmazione, sia — e ciò è politicamente più rilevante — dalla esigenza che le Regioni godano del diritto di amministrazione attiva dei fondi speciali settoriali o funzionali assegnati da organi statali. Cioè, se questo articolo contempla il finanziamento dei piani di sviluppo regionale, anche tutte le leggi che finanzianno singoli settori dovrebbero dirottare i loro fondi nell'articolo 9, in modo che la regione possa programmare e attuare questi piani secondo una visione globale dei mezzi a sua disposizione.

In tale fondo, peraltro, devono anche confluire i residui di stanziamento esistenti al 31 dicembre 1972 sui capitoli di bilancio riguardanti le materie trasferite. A tale proposito si osserva che sembrano ininfluenti le notizie relative alla pratica inesistenza di residui passivi di stanziamento, visto che sono stati presentati da parte di alcuni Ministeri disegni di legge per prorogare il termine di impegno di tali residui dal 31 dicembre 1972 al 31 dicembre 1973. Appare anzi opportuno, a questo proposito, che le competenti Commissioni della Camera e del Senato procedano congiuntamente alla verifica dell'effettiva situazione dei residui: e questa è una richiesta formale. Si dice che i residui ammontino a ben duemila miliardi; abbiamo comunque notato che alla fine del 1972 e all'inizio del 1973 ci sia stata una gran fretta di impegnare i residui 1972 nella maggiore entità possibile.

Nella prospettiva della confluenza delle varie voci citate nel fondo di cui all'articolo 9 e in vista dell'esigenza, assolutamente generale, di assicurare al nostro paese un flusso di investimenti quale potrebbe essere garantito dal finanziamento dei piani regionali di sviluppo, appare giustificata la richiesta che il fondo di cui all'articolo 9 debba essere finanziato per un ammontare dell'or-

dine di grandezza di 1.500 miliardi. Naturalmente, non parliamo di un finanziamento di 1.500 miliardi che si aggiunga allo stanziamento dei fondi speciali cui si è fatto cenno, ma comprensivo di questi. Si tenga presente che il solo disegno di legge sull'agricoltura, prevede lo stanziamento di 1.500 miliardi in 5 anni, il che apporterebbe quindi al fondo di cui all'articolo 9 ben 300 miliardi all'anno.

Un altro quesito rivoltoci con la lettera di convocazione riguardava i contributi speciali di cui all'articolo 12 della legge 16 maggio 1970, n. 281. È da precisare che si tratta di contributi speciali concessi per scopi ben determinati alle singole regioni a statuto ordinario. Le regioni a statuto speciale ne sono espressamente escluse. Per tale ragione io credo sia opportuno non far confluire questi fondi in quello previsto dall'articolo 9, altrimenti creeremmo delle gravi complicazioni.

A tale proposito, comunque, noi avanziamo una richiesta. Che il bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1974 contenga una indicazione precisa dell'ammontare dei contributi speciali di cui all'articolo 12 della legge 281 del 16 maggio 1970, perchè le Regioni, che hanno già pronte delle ipotesi di intervento, dei progetti ben definiti, possano presentarli e utilizzare per la loro attuazione proprio quei fondi che venissero loro destinati nel bilancio del 1974.

Si osserva, infine, che restano da definire le modalità di assegnazione dei mezzi finanziari necessari all'esercizio delle funzioni delegate. A loro volta le Regioni stanno predisponendo delle deleghe agli enti locali per l'esercizio di funzioni che comportano una certa spesa che viene riconosciuta agli enti stessi da parte delle regioni: noi chiediamo che anche per le funzioni delegate lo Stato assegna alle Regioni, mezzi finanziari necessari al loro svolgimento.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il vice presidente della Regione Veneto per la sua dettagliata esposizione ed invito ad esporre le sue osservazioni sul tema in discussione il presidente della Regione Umbria, Conti.

C O N T I. Anch'io consegnerò un documento approvato dalla giunta regionale e già in fase di dibattito dinanzi agli organi consiliari, con la premessa che a conclusione della discussione verrà trasmesso a questa Commissione l'atto che il consiglio regionale in quanto tale approverà.

Vorrei fare una esposizione orale, senza seguire il documento che poi consegnerò, per sottolineare i momenti più significativi di questo colloquio che il Parlamento ha avviato con le Regioni. Non mi soffermerò neanche sulla citazione di una serie di dati, che riteniamo oggettivi e che sono già stati illustrati tanto dal collega piemontese che dal rappresentante del Veneto: sono dati che abbiamo riscontrato validi e che tutte le regioni hanno accettato.

La prima considerazione che intendo fare è un'altra. Non c'è dubbio che il complesso degli argomenti, che formano oggetto dell'indagine conoscitiva in corso, offriranno l'occasione per un ampio dibattito politico, in Parlamento, sulla struttura dello Stato; perchè parlare di bilancio dello Stato significa, in termini politici, affrontare la capacità e la presenza dello Stato nelle sue articolazioni. Nel quadro di questo dibattito politico, che noi auspiciamo sia il più ampio possibile, desidereremmo che quest'anno, in coincidenza con la discussione del bilancio dello Stato, si sottoponesse all'attenzione dell'Assemblea un primo problema, già proposto dai colleghi che mi hanno preceduto: quello relativo ad un rapporto costante e corretto a livello di tutte le assemblee eletive. Abbiamo già sperimentato questo tipo di rapporto in precedenti occasioni assai solenni, quali quelle relative all'approvazione degli statuti dell'ordinamento regionale, o alla discussione sui decreti di trasferimento delle competenze alle Regioni; e in tali occasioni abbiamo avuto modo di verificare come il dibattito sia servito ad acquisire punti a vantaggio non degli enti Regioni in quanto tali o dell'Amministrazione centrale in quanto tale, ma punti in favore della concezione della riforma dello Stato in senso democratico e più efficiente rispetto alle esigenze della società nazionale. Ebbene, sulla

base di tali esperienze, noi pensiamo che il rapporto corretto e costante debba essere individuato anche nella sua sede di applicazione.

Per quanto ci riguarda, non possiamo, dando atto al Presidente Oliva che la Commissione interparlamentare ha rappresentato effettivamente un momento di sviluppo, e anche di conquista di quegli elementi a cui prima facevo riferimento, privilegiare questo rapporto ed estenderlo alle assemblee elettive minori degli enti locali: una esigenza profondamente sentita dai sindaci, dai Consigli comunali, dai presidenti delle amministrazioni provinciali e dai Consigli provinciali. Ciò non significa esclusione di un rapporto fra organi esecutivi e poteri locali con i poteri centrali, un rapporto però che deve essere, anche questo, ben precisato e delimitato, perché assistiamo oggi ad un processo dispersivo, a un rapporto che tende a vanificarsi in una molteplicità di sedi, a livello dei singoli Ministeri, a livello di organismi interministeriali, con scarso profitto per la capacità di dare concretezza a obiettivi o prospettive auspicati. Se si vuole un rapporto a livello di esecutivi, non vi è dubbio che, per il complesso degli interessi di cui sono portatrici le assemblee elettive locali, e in particolare le Regioni, tale rapporto non può realizzarsi al di fuori della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Questo il primo problema che i colleghi che mi hanno preceduto hanno già proposto, e che ho voluto sottolineare per quanto riguarda, in particolare, la modificazione delle sedi in cui esso dovrebbe arricchirsi e svilupparsi.

Un altro punto politico che vorremmo sottolineare attiene alla utilizzazione piena dei poteri locali come organi di gestione dello Stato e della società nazionale. Questa mattina, tende a prevalere — ed è giusto — un discorso circostanziato sui problemi finanziari; ma a questo sono connesse altre serie questioni relative alla esplicazione dell'attività delle regioni, delle province e dei comuni. Pensiamo, infatti, che i poteri locali e l'ordinamento regionale possano essere strumenti particolarmente utili in questo

momento per superare la crisi che attraversa il paese e per dare concretezza al discorso sui problemi delle riforme e della programmazione economica.

Vi è infine un terzo elemento. Invitiamo vivamente il Parlamento a meditare sul fatto che l'ordinamento regionale, per tanti anni contrastato, si è affacciato di recente sulla scena nazionale e si va costruendo, tanto che ancora ci consideriamo in fase costitutente. Ebbene, l'ordinamento regionale, tanto contrastato e sorto fra tante difficoltà, come gli onorevoli senatori ben sanno, dovrà presentarsi, a prescindere dalle maggioranze espresse nelle singole regioni, tra un anno e mezzo circa, ad una grande verifica, ad un grande appuntamento con la opinione pubblica del paese. Dobbiamo avere coscienza che il retroterra dell'ordinamento regionale presenta limiti dovuti ad un arco di tempo relativamente breve e a tutti gli adempimenti formali, procedurali, organizzativi che hanno richiesto tempo e che non hanno consentito di acquisire una massa di realizzazioni e di conquiste tali da avere già offerto vantaggi alla comunità nazionale. Tenere presente questo limite significa potere offrire per il 1975, all'appuntamento con il corpo elettorale, soprattutto in termini di prospettiva, una struttura, una riforma valida, piena di premesse per il futuro. Tutto ciò significa dare un contributo serio alla liquidazione del qualunque e, in ultima analisi, per il momento politico che il paese attraversa, a combattere l'eversione e a rafforzare le istituzioni dello Stato democratico.

Vorremmo che su questi tre momenti, nel dibattito politico che scaturirà da questa indagine conoscitiva, potessero esserci argomenti che abbiano rilevanza e che consentano di esprimere volontà politiche promettenti nelle direzioni che mi sono permesso di richiamare.

Per quanto attiene più precisamente ad alcune questioni particolari nel settore finanziario, è stata qui denunciata dai colleghi la situazione delle regioni quale conseguenza di una legge, la 281, non rispondente alle esigenze odierne, come è stato verificato, una

legge, questa, da rifare, dopo questa esperienza. È stato qui anche ricordato opportunamente il discorso sulle insufficienti risorse finanziarie a disposizione delle regioni, sulla non congruità delle risorse regionali rispetto alle competenze e ai compiti che alle regioni spettano, ed in questo si innesta anche una non congruità dei compiti e delle competenze degli enti locali rispetto alle risorse che a questi sono elargite.

Non sappiamo ancora — e questo è un grosso punto interrogativo — quali ulteriori condizioni di peggioramento per la finanza locale si produrranno per effetto dell'applicazione della riforma fiscale e dell'IVA, un interrogativo che non possiamo non proporci e che non possiamo non tenere presente. Ma questo quadro, già così largamente critico e preoccupante, oltre che non consentire oggi l'espletamento di quelle che sono le cosiddette funzioni istituzionali, costituisce la negazione di una capacità ad impostare un discorso sulla programmazione economica. Abbiamo letto che il ministro Malagodi ha rilevato, nell'avviare questa indagine conoscitiva, l'assenza dei piani regionali di sviluppo. Una constatazione vera, giusta, anche se va dato atto, per stabilire tutta la verità, che vi è già a livello di diverse Regioni, un discorso sulla programmazione non soltanto in termini filosofici, ma in termini di impegno politico e di azione di Governo.

Il problema che dobbiamo proporci, comunque, è un altro: agli effetti delle esigenze dell'ordinamento regionale e degli enti locali, se si vuole impostare un discorso di programmazione (che non può essere quello che qualcuno, in questa sede, ha tentato di ridurre a una semplice programmazione settoriale sulle competenze delle regioni) che in qualche modo si innesti con il disegno di programmazione nazionale, occorre chiedersi quali sono gli effetti che tutto ciò produce sulle regioni e sugli enti locali.

Il collega del Piemonte ha illustrato quali esigenze si proporrebbero alla sua Regione se intendesse attuare un piano regionale di sviluppo finalizzato soprattutto alla valorizzazione dei servizi sociali. Immaginiamo cosa voglia dire un discorso di questo genere

in Regioni sottosviluppate del Mezzogiorno d'Italia, o come l'Umbria che io rappresento, allorché esso fosse rivolto a settori economici fondamentali che sono di competenza dell'ordinamento regionale, in termini di carico sul bilancio regionale e anche rispetto alle sollecitazioni che la programmazione regionale comporterebbe per gli enti locali.

Vorrei citare solo due dati, relativi all'Umbria. Il progetto di piano presentato al Consiglio regionale e già in discussione, prevede per i servizi culturali e sportivi, accanto ad una spesa a carico della Regione di 17 miliardi, una ulteriore spesa a carico degli enti locali di 4 miliardi, assolutamente necessaria se vogliamo portare avanti l'istituto del decentramento, della delega. Per quanto riguarda i servizi sanitari, a carico degli enti locali si prevede un ulteriore aggravio di spesa, rispetto all'attuale situazione, di tre miliardi e mezzo di lire, mentre otto miliardi sono previsti a carico del bilancio regionale.

Sono soltanto due dati che ho voluto richiamare per sottolineare come oggi un discorso su un bilancio dello Stato articolato e capace di soddisfare le esigenze della programmazione, deve necessariamente essere un discorso che lasci ampio spazio alla utilizzazione delle risorse a livello regionale e a livello provinciale e comunale.

Un'altra questione che vorrei puntualizzare è quella relativa alla capacità delle Regioni di spendere e di spendere bene. Si è sollecitata, e ripetutamente, una verifica dei bilanci regionali, e noi non siamo contrari; non siamo soggetti incapaci di errare o privi di difetti. Tuttavia, sarebbe un grave errore porre l'accento su alcuni episodi connessi con un quadro più generale da rimuovere e ad una situazione che va analizzata più a fondo. Di fatto, la mancanza di risorse congrue paralizza l'attività delle Regioni. Esiste una legge che delega alle Regioni e ai Comuni la disciplina dell'attività commerciale e l'organizzazione dei piani regolatori. Fare il discorso dell'applicazione di queste deleghe significa investire somme notevoli se non si vuole distruggere, per favorire disegni di puro e semplice decentramento, una par-

te del corpo sociale. Basti pensare a quante persone sarebbero necessariamente emarginate se si procedesse ad una razionalizzazione della rete distributiva. Questa gente, nel settore distributivo trova oggi modo di vivere. Razionalizzare e migliorare il settore, comporta necessariamente l'obbligo di trovare soluzioni alternative di sostentamento per tanta gente e questo non può realizzarsi che attraverso l'investimento di fondi consistenti.

In pratica, l'arretratezza dei mezzi a disposizione non consente di operare le scelte veramente valide. Pensate che per provvedere alle esigenze inerenti alla disciplina dell'attività commerciale e dell'organizzazione dei piani regolatori, la legge prevede per una regione come la Toscana uno stanziamento di 50 milioni annui e per l'Umbria di 20 milioni l'anno. La stessa situazione potremmo rapportarla a tutta la fascia delle competenze regionali. Se si prendono i bilanci delle Regioni e si rapportano le risorse, del tutto insufficienti, alla massa delle competenze loro attribuite, i bilanci diventano un valido elemento di conoscenza e di stima che giustifica l'incapacità di scegliere, a volte dimostrata dalle Regioni stesse.

In secondo luogo, esiste tutta una serie di interferenze da parte dell'Amministrazione centrale, provenienti anche dal di fuori della sfera finanziaria, che impedisce, con complicazioni burocratiche e difficoltà di ogni genere, il pieno dispiegarsi dell'attività delle Regioni.

Il collega veneto ha citato una serie di cifre che dimostra l'esistenza di una volontà sostanzialmente anti-regionalistica, cifre che denunciano, in pratica, un ritorno ad una gestione centralistica delle competenze regionali. Paradossale è il caso degli enti di sviluppo regionali che le regioni sostengono con le proprie risorse finanziarie: 21 miliardi del bilancio della Regione Calabria vanno a sostenere il bilancio dell'ente di sviluppo regionale. Anche l'Umbria e le altre regioni si trovano in analoghe situazioni. Ebbene, la proposta che ci viene fatta è non già di ampliare le somme a disposizione del bilancio regionale per consentire

un intervento più incisivo e utile, ma di rafforzare il finanziamento della gestione del Ministero dell'agricoltura, vale a dire il finanziamento degli organi sopra regionali, venendo meno anche all'impegno, solennemente assunto, di provvedere rapidamente allo scioglimento degli organi interregionali e sopra regionali, e di procedere alla loro regionalizzazione, per evitare che le Regioni siano costrette a subire sovrapposizioni incompatibili con le loro scelte.

Noi, in particolare, ci troviamo ad appartenere ad una Regione che ha il suo ente di sviluppo per il quale deve sostenere un onere non indifferente, e nello stesso tempo deve finanziare un ente sopra regionale, l'ente Val di Chiana, il quale si muove secondo una logica assolutamente estranea e vorrei dire contraria alle esigenze della programmazione regionale. Noi, infatti, ci troviamo di fronte all'esigenza di procedere ad un riequilibrio interno del nostro territorio e, quindi, tendiamo a rafforzare la presenza umana nelle zone interne, soprattutto appenniniche, per limitare al massimo i danni del forte squilibrio attuale; l'Ente Val di Chiana, invece, continua a portare avanti una linea di azione tendente a canalizzare tutte le risorse idriche e finanziarie della Regione nella fascia di territorio che corre lungo la valle del Tevere. È chiaro che tale azione costituisce una alternativa rispetto a tutto il disegno che il Consiglio regionale si sforza di portare avanti e di realizzare.

Abbiamo poi il comportamento dei controlli realizzati dalla Commissione regionale e dal Governo sulla legislazione regionale: anche questo da rivedere profondamente, perché è una strada attraverso la quale si tagliano le gambe alle capacità delle regioni.

Per non restare nel generico, si può fare già una piccola storia di tre nostre leggi regionali che sono emblematiche. Il 18 aprile 1972, un gruppo di consiglieri regionali presenta una legge di assistenza alle famiglie dei lavoratori emigrati. Questa legge segue un iter per cui, per ben due volte, viene rinviata dal Governo, e ometto di leggere tutti i successivi passaggi che ha dovuto subire; ancora oggi questa legge è stata rinviata in

data 4 maggio dal Governo e ritrasmessa, per l'esame delle ulteriori osservazioni fatte dal Governo stesso, alla Commissione consiliare competente. Dopo un anno e mezzo dalla sua presentazione, una legge regionale non riesce ancora a venire alla luce.

Un'altra legge: quella relativa all'impiego della piccola fetta che ci fu assegnata sui 20 miliardi iscritti per memoria nel bilancio del 1972, ossia 600 milioni, che il Consiglio regionale deliberò di impiegare per lo sviluppo del settore zootecnico. Ebbene, l'accreditato dei 600 milioni fu effettuato in data 10 ottobre 1972, quasi al termine dell'anno finanziario. Tuttavia, in precedenza, la Giunta aveva già predisposto una legge regionale e l'aveva trasmessa al Consiglio, il quale l'aveva approvata in data 20 dicembre 1972. Il Governo, in data 20 gennaio 1973, allo scadere, quindi, dei termini previsti, rinvia la legge dichiarando di non potere apporre il proprio visto sino a quando la Comunità Europea non avesse dato il suo assenso. A tutt'oggi, a parecchi mesi di distanza, questo assenso della Comunità Europea non è ancora venuto, e quindi i 600 milioni sono tuttora depositati presso la tesoreria della Regione Umbria. Se analoga sorte dovessero avere tutte le leggi che hanno connessione con le attività agricole, non c'è alcun dubbio che andremmo a formare una infinità di residui passivi, e la capacità di spendere della Regione sarebbe certamente assai ridotta.

Terzo provvedimento. In data 18 aprile 1972 la Giunta regionale predispone un atto per la costruzione di un centro per l'infanzia. Ebbene, a tutt'oggi, questa legge non ha potuto essere applicata perchè non ha ottenuto il visto da parte del Governo. L'ultimo rinvio risale al 3 maggio scorso, oltre 13 mesi dopo la presentazione della legge: 13 mesi per spendere, anzi, per non spendere, 120 milioni annui previsti da una legge regionale.

Chiedo scusa se sono andato oltre il tema specifico, ma ritengo che vada fatta piena luce anche su quel complesso di interferenze che pongono altrettanti ostacoli e limiti al dispiegarsi dell'attività regionale.

Per quanto riguarda più specificatamente le questioni relative ai fondi per le regioni, mi richiamo a quanto hanno detto i colleghi che mi hanno preceduto. I nostri esperti hanno potuto constatare, compiendo rilevazioni in base all'articolo 8 della legge 281 che deve essere rivisto, che una maggiorazione del 35 per cento almeno è essenziale per rendere congruo questo fondo, ed è questo il problema centrale che deve essere affrontato e da cui bisogna partire per sottolineare l'urgenza di una riforma dell'articolo 8.

Per quanto concerne gli articoli 9 e 12, credo che, da questo punto di vista, la 281 sia una legge che attiene alle regioni a statuto ordinario. Vi è un discorso, quindi, di volontà politica per realizzare una unità di trattamento e di comportamento, per non vanificare quelle esigenze che sono proposte dalle regioni a statuto speciale; vi è un problema di volontà politica e una disponibilità da parte delle regioni a statuto ordinario a considerare validi quei motivi che a suo tempo portarono a provvedimenti speciali per queste regioni e a conservare tali provvedimenti speciali, e anche a rafforzarli, ove ciò fosse necessario, per ottenere uno sviluppo di queste regioni. A nostro avviso, quindi, vi è un discorso globale che attiene gli articoli 9 e 12 della legge 281.

Per quanto riguarda l'articolo 9, già dinanzi alla corrispondente Commissione della Camera dei deputati, quando discutemmo il bilancio dello scorso anno, noi presentammo una precisa documentazione che riguardava somme che erano state sottratte alle regioni per esercitare le funzioni che erano comprese nei bilanci dello Stato degli anni precedenti, facendo un'addizione dei provvedimenti settoriali che erano all'esame del Parlamento, e dicemmo che tutto questo andava ricondotto ad un finanziamento unico a favore delle regioni (articolo 9 sulla programmazione), perchè sembra a noi che questo sia, in fondo, l'articolo che lascia capacità di scelta, di opzione, di priorità rispondenti alle esigenze regionali. Che poi il discorso sulla programmazione abbia le sue necessarie esigenze di collegamento rispetto a quelle più generali della società, questo è un discorso che

abbiamo sempre riconosciuto valido e per il quale abbiamo dichiarato la nostra piena disponibilità ad una verifica dei programmi regionali rispetto al programma nazionale.

Non si può però, in carenza di un piano nazionale sul programma di sviluppo, impedire alle regioni, finanziando l'articolo 9, di elaborare i loro piani di sviluppo. Già allora noi indicammo quest'esigenza in 1.500 miliardi di lire, e considerammo il risultato dei 140 miliardi ottenuti non certo un nostro successo, ma ritenemmo tale atto da parte del Parlamento come il riconoscimento, in mancanza di tempi necessari ad una più equa valutazione, di una strada nuova che il Parlamento stesso avrebbe intrapreso per mettere a disposizione somme veramente significative.

Vi è poi l'articolo 17 della 281, che deve essere anch'esso rispettato per quanto riguarda gli aspetti finanziari, e cioè precisamente quello che dicevano i colleghi relativamente ai costi per le deleghe trasferite alle regioni.

Vi è infine un'ultima questione che noi poniamo. Se si vuole che le regioni possano utilizzare tali risorse come da più parti si chiede, e se si vuole che esse possano soddisfare le esigenze che vengono richiamate, occorre anche una radicale riforma della legge sulla contabilità regionale. Non è concepibile che si debba rimanere ancorati a meccanismi riconosciuti superati anche per quanto riguarda la contabilità generale dello Stato nel suo insieme.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il presidente della regione Umbria per la sua competente esposizione e do la parola al Presidente della regione Basilicata, senatore Verrastro, che salutiamo ritornato nelle aule che gli furono proprie.

V E R R A S T R O. La regione che io rappresento ha discusso dinanzi alla competente commissione i vari punti indicati nella lettera di convocazione e fissato le linee essenziali di un documento che è stato approvato e che io illustrerò in questa sede. Mi riservo di mandarne una copia a questa Commissione.

L'occasione contingente di questa consultazione delle regioni è certamente determinata dall'imminenza della predisposizione e approvazione da parte del Governo del bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio 1974, ma questo fatto e la considerazione congiunta dei sei punti indicati dalla lettera di convocazione offrono a me anche l'occasione per sviluppare — sia pure per grandi linee e con un supporto forse appena sufficiente di motivazioni tecniche — l'amplia tematica dei rapporti tra finanza statale e finanza regionale e dei criteri di distribuzione sul territorio e quindi tra le Regioni, della spesa pubblica nel suo complesso.

In questa cornice più ampia mi sembra opportuno manifestare i richiesti orientamenti, nel senso che in base ad un preciso inquadramento dei rapporti tra finanza statale e finanza regionale possono legittimarsi gli stessi orientamenti sulle « procedure » (punto a) e sulla « congruità » dei fondi (punti da b in poi), e nel senso che in base ad una analisi degli effetti economici sul territorio (cioè nelle Regioni) di tutta la spesa pubblica, possono legittimarsi gli orientamenti sui « criteri di ripartizione » dei fondi stessi (punti b, c, d).

Benchè non sembra che possano essere messi in dubbio i fondamenti di queste connessioni tra quelle analisi e i conseguenti orientamenti, ci si può tuttavia chiedere se comunque il discorso — così ampliato — sia riconducibile correttamente ed integralmente ad una discussione preliminare su uno specifico documento-provvedimento finanziario, cioè il bilancio dello Stato.

Penso fermamente di sì, non già per una pregiudiziale o dottrinale fede nella cosiddetta « unità della finanza pubblica », ma perchè la più recente evoluzione dell'ordinamento finanziario, con molteplici fatti normativi, ma soprattutto con la riforma tributaria, riconducendo quasi in esclusiva all'Ente Stato il potere impositivo e accentuando — almeno come linea di tendenza — la struttura del bilancio statale in direzione dei « trasferimenti » che alimentano gli interventi, realizzati poi direttamente da altri Enti e Gestioni dell'Amministrazione centrale e dagli Enti territoriali, nonchè da aziende

autonome e imprese pubbliche, obbliga a vedere nell'impostazione del bilancio dello Stato (e nella sua successiva gestione) il momento e lo strumento che possono essere o non essere condizionanti, di tutta la politica finanziaria: quella della spesa, facente capo all'operatore pubblico nel paese.

Lo sviluppo di questo tema — per me più rilevante — può e deve essere sinteticamente preceduto dalla manifestazione di un orientamento sull'altro tema, di natura più spiccatamente istituzionale, cui sollecita il punto *a*) della lettera di convocazione, cioè quello del riequilibrio della spesa pubblica sul territorio nazionale. Quindi, mentre mi associo alle tante osservazioni fatte dai rappresentanti delle altre Regioni sui vari punti della lettera di convocazione, ritengo di sottolineare, anche come presidente di una Regione del Mezzogiorno, l'esigenza di individuare nel bilancio dello Stato alcune fondamentali e qualificanti scelte di politica generale sul territorio; di una politica, cioè, finanziaria e non finanziaria a favore del riequilibrio territoriale del Mezzogiorno e del Centro-Nord e in parte per le stesse regioni nel Mezzogiorno.

Volendo, pertanto, solo accennare al tema di carattere istituzionale, e manifestando quindi il mio orientamento su « gli strumento procedurali per la partecipazione delle Regioni all'elaborazione del bilancio dello Stato » (come è detto nel punto *a*), voglio anzitutto esprimere il mio grato apprezzamento a questa onorevole Commissione per non aver circoscritto l'innovazione che questo incontro rappresenta a una consultazione preliminare alla presentazione da parte del Governo al Parlamento del bilancio di previsione ma di aver lasciato intendere che si voglia lasciare adeguato spazio ed opportunità per forme di partecipazione, durante tutta l'«elaborazione del bilancio dello Stato», cioè su tutto l'*iter* che nell'arco di cinque e più mesi si sviluppa nell'ambito dell'Esecutivo e del Parlamento.

Interpreto da ciò che una partecipazione — proceduralmente da definire — si possa ipotizzare allora anche quando si avviano leggi di spesa che traggono risorse da quei fondi globali del tesoro, indicati solo nella loro entità complessiva nel progetto di bi-

lancio, a che comportano sostanziali note di variazione allo stesso progetto di bilancio.

Quali procedure adottare per questa « partecipazione all'elaborazione »?

Mi sembra fondato che si debbano ipotizzare procedure sia per un rapporto con l'Esecutivo, sia per un rapporto con il Parlamento.

Quanto al primo rapporto, penso che il Governo, almeno un mese prima del 31 luglio, debba sottoporre alle Regioni per un parere, una bozza arientativa di progetto di bilancio che, approvato poi in Consiglio dei ministri, viene presentato alle Camere per il 31 luglio.

E le Regioni — più che prospettare modificazioni di cifre, salvo per gli stanziamenti specifici a favore della finanza regionale — non mancheranno di far pervenire in tempo utile le loro formali « osservazioni » sulle linee direttive della politica di bilancio, nelle loro esplicazioni settoriali, territoriali e istituzionali; cioè in relazione ai trasferimenti ai bilanci di altri enti e gestioni dell'Amministrazione pubblica, centrale e locale.

Peraltro l'articolo 7 della legge n. 853, innovando con la prescrizione del secondo comma che « gli stati di previsione della spesa contengono per ciascuno dei capitoli o raggruppamenti dei capitoli di spesa ed investimento l'indicazione delle somme destinate agli interventi nei territori di cui all'articolo 1 » (cioè nel Mezzogiorno) ha determinato un potere — dovere e, comunque, un interesse, politicamente e forse anche giuridicamente rilevante, delle Regioni meridionali — in concorso con l'organo di controllo politico, cioè il Parlamento — a vedere tradotto, nel bilancio di previsione, l'oggetto della prescrizione e quindi, in assenza di un adempimento da parte del Governo, di poter proporre, in modo formae e in termini di contenuto, gli elementi che danno corpo alla prescrizione.

Neanche per l'Esecutivo la « elaborazione del bilancio » si esaurisce con la presentazione di un documento entro il 31 luglio, per cui le ulteriori fasi di contatto delle Regioni con l'Esecutivo, a questo fine, possono dispiegarsi benissimo, a mio avviso, nel quadro degli incontri formali, che già avvengono prevalentemente in sede di Ministero del bi-

lancio e di Ministero di coordinamento per l'attuazione delle Regioni.

Le disfunzioni e gli « scoordinamenti » che si sono verificati nelle diverse sedi di confronto Ministri-Amministratori delle Regioni, impongono di definire una volta per tutte un interlocutore istituzionale e privilegato che, per conto del Governo, dialoghi formalmente e prenda impegni con le Regioni, e se ne faccia tramite istituzionalizzato verso gli organi costituzionali dello Stato, le Amministrazioni e le grandi imprese pubbliche.

Che sia lo stesso Presidente del Consiglio, che sia il Ministro del bilancio e della programmazione, che sia altri; comunque questo membro del Governo è necessario che abbia accanto, in tali occasioni, il Ministro del tesoro se si parla di bilancio o di finanza in genere; abbia accanto il Ministro dei lavori pubblici se si parla di interventi in questa materia, abbia accanto il Ministro di coordinamento per l'attuazione delle Regioni se si parla di problemi normativi coinvolgenti l'autonomia legislativa e amministrativa di queste.

Certe riunioni di fronte a Ministri non responsabili della materia, limitate a scambi di informazioni e di punti di vista informali, sono riuscite sterili finora e non producenti per l'azione sia dello Stato, sia delle Regioni, e tanto negative, in particolare per l'azione finanziaria.

Per ciò che concerne invece il rapporto delle Regioni con il Parlamento, mi sembra logico ipotizzare che anzitutto si riprendano in modo sistematico e ricorrente gli incontri con la Commissione interparlamentare per le questioni regionali e che si fissino con le Commissioni bilancio di ciascuna Camera consultazioni formali con le Regioni, come è certamente intento anche di questa Commissione.

Qualcosa di più di questa, certamente apprezzabile audizione, in sede di indagine conoscitiva; ciò in sede di discussione preliminare del bilancio di previsione, ma ancor più per disegni di legge di spesa veramente rilevanti che specificano la destinazione dei fondi globali contenuti nel bilancio.

Potrebbe forse trattarsi di tre o quattro consultazioni all'anno da ripetere di fronte alla Commissione dei due rami del Parlamen-

to o dinanzi a un'unica Commissione mista.

Va da sè che dovrebbe essere consentito altresì alle Regioni di presentare alla Commissione memorie scritte e formali sui documenti finanziari in esame, delle quali i Commissari relatori e referenti dovrebbero far specifica menzione negli atti parlamentari che accompagnano l'*iter* legislativo dei provvedimenti, anche se per motivarne il rigetto.

Passando a manifestare la mia opinione sugli altri punti di approfondimento proposti alle Regioni per quest'audizione, ritengo di dover mettere in evidenza la necessità che in questo discorso siano specificati alcuni contenuti di politica economica e finanziaria, nella loro articolazione territoriale, per sperimentare già in certo modo in concreto, quale diverrebbe il terreno di confronto tra organi costituzionali dello Stato e Regioni nell'ambito di quelle procedure di perequazioni cui mi sono prima riferito.

Per specificare questi contenuti occorrebbe far riferimento a tre aspetti fondamentali della politica finanziaria:

1) ai rapporti tra finanza pubblica e programmazione;

2) ai rapporti della finanza statale con la finanza regionale;

3) ai rapporti della finanza statale con la finanza locale, auspicandosi che nell'ambito delle predette procedure si riconosca alle Regioni una legittima rappresentanza anche degli interessi dei Comuni e delle Province compresi nel loro territorio; sicchè esse Regioni siano considerate interlocutori validi anche riguardo alla finanza locale, all'atto in cui « partecipano all'elaborazione del bilancio dello Stato ».

Parimenti occorrerebbe tenere e far presenti alcune cifre essenziali con riguardo a flussi reali di risorse determinate in base a consuntivi nell'anno 1972. Ma così il discorso andrebbe certamente molto per le lunghe — mi basti solo fare riferimento alle risorse impiegate all'interno del Paese in tale anno che sono ammontate a oltre 68.000 miliardi, dei quali 63.000 costituivano reddito nazionale e che la spesa pubblica è ammontata in detto anno a circa 34-35 mila miliardi —.

Quale in questo quadro di spese la posizione delle Regioni?

Tutte e 20 le Regioni hanno riscosso nel 1972 circa 1.000 miliardi, dei quali la metà attribuiti alle 5 Regioni a statuto speciale; hanno anche pagato circa 600 miliardi, di cui poco meno di 500 miliardi hanno pagato le 5 Regioni a statuto speciale.

Nell'esercizio finanziario 1973 si conta che le entrate delle 15 Regioni a statuto ordinario, nella competenza in corso d'anno e non come disponibilità dal 1^o gennaio, possano crescere di altri 400 miliardi e le entrate delle 5 Regioni a statuto speciale di un altro centinaio per un totale di 1.500 miliardi.

Di questi solo 900 miliardi circa alimentereanno i bilanci delle 15 Regioni a statuto ordinario.

Per una buona quota ciò avverrà ad esercizio molto inoltrato: è stato già messo in evidenza il danno di questo ritardo, con evidenti slittamenti proprio per gli impegni di spesa a fini di investimento, nonché con il pericolo dei residui passivi.

È quindi già possibile esprimere un giudizio sul quesito fondamentale della congruità dei fondi in particolare per le Regioni a statuto ordinario, e fare anche l'osservazione che le 15 Regioni a statuto ordinario beneficiano del 60 per cento delle entrate mentre le altre 5, a statuto speciale, da sole, beneficiano del 40 per cento.

Il giudizio non può che essere negativo circa la congruità sia in relazione alla entità della somma complessiva messa a disposizione delle Regioni a statuto ordinario, sia in relazione alla capacità che le stesse hanno di far fronte con l'articolo 8 e tributi propri alle sole esigenze di mantenimento dei servizi già assicurati dallo Stato prima dell'entrata in funzione dei decreti delegati.

Ciò premesso:

1) se si riconosce alle Regioni l'effettiva titolarità, legislativa e amministrativa, in tutte le materie indicate dall'articolo 17 della Costituzione;

2) se si riconosce alle stesse il ruolo di soggetto primario della programmazione nazionale oltre che regionale;

3) se si concorda con il pensiero corrente che il Piano deve individuare nell'articolazione regionale dello Stato una linea fondamentale dello stesso per aprirsi alla società civile;

4) se si constata che la spesa pubblica complessivamente erogata nel Paese ascende ormai a 34-35.000 miliardi e che i soli Comuni ormai senza entrate autonome, ne erogano per 3.500 miliardi;

5) se si tien conto che lo Stato alimenta direttamente e indirettamente col suo bilancio la spesa pubblica di altri enti e gestioni pubbliche per 13.000 miliardi;

si riscontrano altri motivi per confermare il giudizio di assoluta incongruità dei fondi attribuiti alle Regioni, in particolare, a quelle a statuto ordinario e particolarmente l'incongruità dei fondi destinati a spese di investimento.

Alla stregua di queste considerazioni è per ciò pienamente legittima la richiesta delle Regioni ordinarie di elevare già nel 1973 il fondo comune ex articolo 8 ad almeno 800 miliardi, ciò che equivarrebbe soltanto ad adeguare alla maturata lievitazione dei costi, il minimo necessario che fu calcolato nel 1966 dalla Commissione Carbone.

Per quanto poi si riferisce all'articolo 8 ritengo che non di sola incongruità si debba parlare, ma anche di iniquità nei criteri di distribuzione.

Questi, infatti, sono rapportati a parametri che non rispecciano le reali condizioni delle singole regioni ed, in definitiva, sacrificano le regioni meno favorite economicamente, avvantaggiando le altre più favorite.

Assegnare sette decimi del fondo secondo il criterio della popolazione e del territorio è apparso fattore di sperequazione, così come l'attribuzione di appena tre decimi ai fattori negativi: tasso di emigrazione, grado di disoccupazione, imposta complementare.

Poichè il testo dell'articolo 8 nell'ultimo comma prevede la revisione dei criteri di ripartizione del fondo, osservando il principio di una perequazione in ragione inversamente proporzionale al reddito medio *pro capite* di ciascuna regione, è da fare presente in questa circostanza, l'urgenza di provvedere alla detta revisione con l'intento perequativo previsto dalla legge stessa e reclamato dall'esperienza compiuta dalle Regioni in questi due anni.

A me pare che, volendo mantenere la scomposizione in decimi del fondo, la soluzione non dovrebbe discostarsi dall'assegnare i cin-

que decimi ai fattori negativi: disoccupazione, emigrazione, reddito medio *pro capite*.

È legittima e fondata, altresì, la richiesta delle Regioni di elevare da 140 a 1.000 miliardi i fondi per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (articolo 9 della legge n. 281).

La legge non fissa i criteri di ripartizione di questo fondo: essi vengono formulati di anno in anno dal Cipe.

Io vorrei suggerire, almeno fino a quando non si potrà studiare un congegno migliore, di mantenere i criteri già adottati quest'anno per la distribuzione dei 140 miliardi.

Ed appare ugualmente urgente dar luogo ai contributi speciali aggiuntivi previsti dall'articolo 12 della stessa legge, per ottenere un'effettiva incidenza delle Regioni nell'attività e struttura degli investimenti che condizionano lo sviluppo economico e civile dei rispettivi territori.

Certo qui occorre intendersi, essendo ben consapevoli che ciò che si dà alle Regioni, occorre in qualche modo sottrarre alla diretta disponibilità di altri operatori pubblici.

Nè in effetti si vuol perseguire da noi un disegno amministrativo panregionalistico, in quanto anche il bilancio delle Regioni dovrà essere essenzialmente un bilancio di trasferimenti; esso però dovrà anche essere principalmente un bilancio programmatico, ancorato ad un disegno di programmazione e di sviluppo, nello spirito del Piano 1971-75 e dell'articolo 9 della legge n. 281.

È qui il caso di far presente, per conto anche delle altre Regioni, la necessità di dar corpo alla prescrizione del primo comma dell'articolo 4 della legge n. 853 che — fatti salvi i progetti speciali — ha pur trasferito alle Regioni l'intervento straordinario, impegnandole ad attenersi « alle norme della legge 853, agli indirizzi del programma economico nazionale e dei piani regionali, nonché alle direttive del Cipe ». Richiamo questa norma perchè non pare sia perfettamente osservata.

Il discorso evidentemente può essere portato avanti nelle sue applicazioni se ci si convince da una parte che occorre pur procedere alla ristrutturazione di alcuni Ministeri e che dall'altra la stessa attività finanziaria degli enti locali (Comuni e Province)

va ricondotta, una volta per tutte, ad un disegno di programmazione, nell'ambito nazionale e regionale. Il che postula, tra l'altro, l'esigenza di consolidare la situazione debitoria dei Comuni e delle Province, con garanzia e concorso dello Stato e del tempestivo finanziamento dei mutui sulla base dei bilanci approvati.

Qualche considerazione finale vorrei fare ora circa le sperequazioni della spesa pubblica sul territorio cui mi sono riferito in precedenza.

Facendo riferimento sempre al bilancio del 1972, si rileva che dei 1.690 miliardi di pagamenti per spese di investimento realizzati direttamente dall'amministrazione pubblica ordinaria (inclusi enti di previdenza, aziende autonome e imprese pubbliche), la spesa dello Stato è stata diretta:

a) per 530 miliardi ai comuni (spesa che è andata prevalentemente a grandi centri metropolitani del Centro-Nord, mentre solo il 20 per cento di essa è venuto a localizzarsi nel Mezzogiorno);

b) per 283 miliardi a provincie e ad altri enti e gestioni dell'amministrazione locale, con una localizzazione degli investimenti nel Mezzogiorno di appena il 20 per cento;

c) per 331 miliardi ad enti e gestioni centrali diversi dallo Stato, compresa la Cassa;

d) per 413 miliardi la spesa è stata fatta direttamente dallo Stato.

Si desume da ciò:

1) che il 50 per cento degli investimenti dell'amministrazione pubblica ordinaria è realizzato dalle amministrazioni locali, regioni escluse;

2) che su 813 miliardi, quanto è la spesa di investimenti realizzati dallo Stato per il tramite degli enti locali, di fatto nel Mezzogiorno si localizzano appena circa 163 miliardi, contro i 650 del centro-nord.

Sì che viene da domandarsi come possa attuarsi il sempre clamato riequilibrio territoriale, se non si riesce a ricondurre al problema centrale della programmazione nazionale quello meridionale anche per quanto riguarda la distribuzione degli investimenti. Lo si è apprezzabilmente cominciato a fare

con le imprese pubbliche, mentre non si è riusciti a farlo con le aziende autonome (in particolare con le ferrovie dello Stato).

E ci si rende conto che sarebbe comunque insufficiente anche il semplice perseguitamento della riserva del 40 per cento degli investimenti del solo Stato: sempre ammesso che essa riserva sia rispettata.

Non si può quindi limitare il discorso sui criteri di ripartizione riferendosi solo agli articoli 8, 9 e 12 della legge 281, così come viene oggi proposto da questa onorevole Commissione. Il discorso deve essere invece di molto allargato, deve investire i rapporti tra finanza pubblica e programmazione e, conseguentemente, deve tener conto, alla luce di dati eloquenti desunti dai consuntivi, della distribuzione della spesa pubblica nel suo complesso, così come essa di fatto avviene sul territorio nazionale. Un'osservazione attenta al riguardo ci porta a due constatazioni:

1) che, rispetto alla spesa pubblica nel suo complesso, i fondi regionali sono una entità molto modesta;

2) che la spesa pubblica è fortemente sperequata sul territorio.

In aggiunta alle osservazioni già fatte, dobbiamo sottolineare che è spesa pubblica fortemente sperequata sul territorio anche:

1) quella dei 10.133 miliardi impiegati per consumi pubblici, cioè per produzione di servizi pubblici;

2) quella dei 5.520 miliardi che riguarda servizi per l'istruzione e la ricerca, la sanità e l'igiene, il lavoro e l'assistenza, nonché le attività pubbliche correnti a diretto servizio dei settori produttivi;

3) è spesa pubblica che influenza fortemente lo sviluppo territoriale anche quella dei 1.590 miliardi di trasferimenti correnti alle imprese, distribuiti secondo la localizzazione attuale delle imprese, localizzazione che vede il Mezzogiorno beneficiario per il solo 23-25 per cento.

Come si può prescindere da una rigorosa osservanza della riserva di legge, quando c'è, e da una razionale impostazione di bilancio programmatica, per abbattere le sperequazioni messe in luce? Ma il piano proposto per gli anni prossimi, mentre indica obiettivi e

mezzi per lo sviluppo del Mezzogiorno circa la formazione delle risorse, omette l'indicazione dei relativi impieghi, che sono appunto la spesa per consumi pubblici e investimenti sociali, e ciò perché è rimasto inattuato l'intento di definire nel piano il bilancio programmatico delle risorse (di tutte le risorse) pubbliche da destinare alle regioni, come accennato nella premessa del documento precedente.

Se si vuole che i criteri di ripartizione dei fondi e dei contributi della legge n. 281 siano occasione e strumento per un'operazione fortemente redistributiva e perequativa della spesa pubblica sul territorio italiano, non si può ritardare la nuova impostazione del bilancio dello Stato su basi programmatiche. In tale nuovo contesto il riequilibrio della legge 281, di cui noi stiamo discutendo nei suoi vari articoli, non potrà che essere una parte del tutto. Se ciò non avverrà, saranno per le regioni poca cosa le rettifiche sia alla incongruità dei fondi, sia ai criteri di ripartizione.

Prescindendo dal discorso generale del bilancio, io desidero però sottolineare la recente distribuzione del fondo dell'articolo 9 come un segno di un inizio di inversione in senso perequativo nella distribuzione della spesa dello Stato sul territorio.

Concludendo, non posso non sottolineare altresì alcune altre esigenze poste dalle regioni:

1) l'istituzione nel bilancio dello Stato dei contributi speciali di cui all'articolo 12 della legge 281. L'esigenza si è accresciuta anche a seguito delle gravi sperequazioni che si sono verificate in questo biennio sia in conseguenza della legge finanziaria 281, sia in conseguenza dei decreti delegati. In particolare, la situazione delle regioni del Mezzogiorno reclama l'assegnazione di contributi speciali a carattere aggiuntivo che rendano possibile l'attuazione di programmi economici di sviluppo regionale ed un generale miglioramento delle condizioni sociali ed economiche di esse;

2) lo stanziamento nel bilancio del '74 di 300 miliardi per l'agricoltura;

3) stanziamenti speciali per l'edilizia scolastica, i trasporti, gli asili nido, le comunità montane, la casa;

4) il trasferimento alle regioni delle somme relative ai residui passivi riguardanti le funzioni trasferite ed il passaggio integrale dei fondi relativi alle funzioni delegate.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il rappresentante della regione Basilicata. La parola al presidente della regione Puglia, avvocato Trisorio Liuzzi.

T R I S O R I O L I U Z Z I. La regione Puglia ha esaminato a livello di Consiglio il problema oggetto dell'indagine odierna: io mi permetterò, quindi, di depositare alla segreteria sia la relazione introduttiva del dibattito, sia un ordine del giorno che il Consiglio ha votato nell'occasione. I colleghi che mi hanno preceduto hanno già ampiamente esposto i vari aspetti del problema. Ritengo, perciò, opportuno soffermarmi soltanto brevemente sulla posizione della nostra Regione, senza riferirmi con ampiezza alle motivazioni che sono racchiuse nei documenti che deponerò, e ciò anche per dare maggiore spazio agli interventi che gli onorevoli senatori componenti la Commissione vorranno fare.

Desidero innanzitutto esprimere il nostro vivo compiacimento per questa indagine; quindi un ringraziamento a lei, onorevole signor Presidente, per questa iniziativa che mi sembra abbia un rilevante significato politico, perché può costituire l'avvio di quel dialogo costruttivo con lo Stato che le regioni da tempo vanno ricercando.

Non siamo per le posizioni di conflittualità Regioni-Stato, ma crediamo in un dialogo costruttivo.

Quindi, mi auguro che veramente con quest'iniziativa si possa avviare in termini nuovi il rapporto fra i due soggetti dell'ordinamento italiano. Dirò che mi pare di dover sottolineare innanzitutto che, per la partecipazione delle Regioni all'elaborazione del bilancio dello Stato, sia necessario fare alcune precisazioni a monte: la partecipazione va vista non solo in funzione di una migliore e maggiore efficienza, ma anche per un'altra motivazione di fondo: cioè noi, con la costituzione delle Regioni, abbiamo realizzato (o, per lo meno, avviato a realizzazione) quel disegno pluralistico voluto e previsto dalla

nostra Costituzione e, quindi, i termini di rapporto tra i soggetti di quest'ordinamento non possono essere del tipo tradizionale, cioè del tipo dello Stato centralista che vede in posizione subordinata un soggetto rispetto all'altro. Non si tratta di un soggetto subordinato all'altro, ma di due soggetti equiordinati, che devono necessariamente incontrarsi sugli obiettivi da realizzare per uno sviluppo effettivo della società.

La partecipazioni delle Regioni alla preparazione del bilancio, dopo questo chiarimento di fondo, di natura costituzionale se vogliamo, richiede un'altra precisazione, a mio sommesso avviso: cioè occorre che le Regioni partecipino come soggetto primario alla formazione del programma nazionale di sviluppo. È stato già detto dai colleghi che mi hanno preceduto in questa udienza ed io insisto nel riaffermare quest'esigenza: se la programmazione ha come obiettivo finale quello dello sviluppo ordinato, coordinato, armonico dell'intera comunità nazionale, non può concepirsi che le Regioni siano relegate a soggetti destinatari di un piano elaborato a livello di vertice. Occorre che le Regioni partecipino attivamente a quest'elaborazione di un piano di sviluppo nazionale e quindi conseguentemente si può spiegare la necessaria partecipazione delle Regioni all'articolazione di quella che è una spesa pubblica.

Il discorso del bilancio dello Stato in riferimento alla programmazione, richiama tutta la problematica che riguarda il bilancio non più di tipo tradizionale, ma un bilancio pluriennale, che abbia a riguardare tutta la spesa pubblica, nel cui quadro poi si articolano i bilanci annuali, quasi come strumento della volontà politica di operare scelte in ordine alle direttive che rivengono dal programma nazionale di sviluppo e quindi da quest'impostazione di piano pluriennale della spesa pubblica.

Ecco quindi la necessità di considerare questo momento della partecipazione delle Regioni all'elaborazione del bilancio dello Stato come una conseguenza del riconoscimento del diritto-dovere delle Regioni a partecipare a livello della programmazione nazionale; e quindi all'altra necessità alla quale mi sono permesso di fare cenno, cioè alla

elaborazione di questo piano pluriennale della spesa pubblica, di cui i bilanci annuali devono essere solo un momento.

Se noi intendiamo la partecipazione delle Regioni all'attività generale dello Stato nei termini ai quali è stato accennato prima, cioè di un soggetto equiordinato rispetto all'altro, ne consegue che il rapporto va costituzionalizzato: non è ammissibile che le Regioni siano relegate ad una consultazione, a mere audizioni quasi per esprimere un parere di mera opinione. Occorre che le Regioni partecipino effettivamente. Quindi la necessità di quelle norme procedurali che devono riguardare il rapporto Stato-Regioni, non solo ovviamente limitato al problema bilancio, ma considerando tutti i rapporti, a cominciare da quello della programmazione.

Condivido, tutte le richieste fatte dai colleghi in ordine all'identificazione del soggetto responsabile a livello politico, che è il Parlamento: devono, però, intervenire nel bilancio anche le Regioni. Quindi la necessità di questi strumenti procedurali, proprio per confermare la validità e l'utilità di questo incontro di bilancio. Queste richieste sono state fatte anche in ordine al fondo previsto dall'ex articolo 8 della legge finanziaria: per i criteri di ripartizione. Mi pare giusto che questi criteri vadano rivisti, proprio per una ragione che è a valle tra quelle che hanno una popolazione maggiore e quelle che ne hanno una minore. Quindi ci pare di avere titolo di legittimità, perché il discorso è abbastanza distante. Non è ammissibile che su 10 decimi, 6 decimi vengano considerati solo per la popolazione, che 1 decimo venga considerato per il territorio e che i 3 decimi vengano considerati per il tasso di emigrazione, per il tasso di disoccupazione e per il tasso dei contributi della complementare. A mio avviso, e della mia Regione, ci pare opportuno che si riduca la caratura delle popolazioni: anziché 6 decimi portarlo a 4 decimi almeno, in modo da poter attribuire al terzo punto gli altri 2 decimi e ridurre oltre i 3 rapporti che abbiamo detto: disoccupazione, emigrazione e carico tributario, anche quello del reddito. Cioè in generale facciamo il discorso a tutti i livelli e quando vogliamo indicare una zona sottosviluppata, indichiamo il reddito per dire: il reddito di questa Re-

gione, di questa zona, è questo: conseguentemente è una zona sottosviluppata. Quindi dovremmo assumere questo ulteriore elemento nella valutazione di questi criteri di distribuzione e di ripartizione del fondo dell'articolo 8.

Per l'articolo 9, è stato già detto circa la necessità che venga aumentato lo stanziamento: non è congruo quanto è stato fino ad oggi attribuito alle Regioni. Si è parlato di 1.000 miliardi; per la verità, il Consiglio regionale pugliese ha fatto una previsione di 1.500 miliardi, perché ha considerato: siamo partiti da 1.000 miliardi quando facevamo dei conteggi l'anno scorso; bisogna considerare prima di tutto lo slittamento che vi è stato nel valore della lira e quindi con tutto ciò che ne è seguito: perciò i 1.500 miliardi hanno voluto considerare questo passaggio di tempo con tutte le ulteriori esigenze che sono venute a prospettarsi.

Devo dire però, per quanto attiene alla distribuzione e alla ripartizione del fondo dell'articolo 9, che è bene ricordare che, in base alla legge sul Mezzogiorno, il 60 per cento resta attribuito alle Regioni del Mezzogiorno.

Non sono d'accordo col collega Verrastro, che sostiene di ripetere quanto è stato fatto per il 1972-73: cioè di riferirci al criterio di ripartizione del fondo dell'articolo 8: nel 1972-73 è stato adottato quel criterio che prima ricordavo e suggerivo una modifica definitiva di quel medesimo criterio.

Dobbiamo fare riferimento all'indicazione della legge, che mi pare valida; dobbiamo cioè considerare i piani di sviluppo regionali inquadrati in quel piano nazionale di sviluppo che dovrebbe prevedere, secondo la legge, l'importo da destinare al fondo di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, numero 281.

È evidente che fin quando in Italia non avremo una programmazione adeguatamente articolata, non potremo procedere all'applicazione diretta del citato articolo 9; a me sembra, però, che le Regioni (e a tale proposito ha ben detto il collega Conti) non sono poi all'anno zero della programmazione. Abbiamo individuato certi obiettivi frenanti dello sviluppo regionale; quindi, possiamo articolare dei progetti di programmi. La programmazione viene oggi intesa in base al cri-

terio dei progetti e noi naturalmente siamo in grado di articolare progetti inquadrati in un più ampio discorso programmatico, i quali abbiano precisi obiettivi da realizzare in un determinato tempo.

Tali considerazioni ci riportano a quanto accennavo prima. Possiamo concepire un qualsiasi programma solo se abbiamo una previsione pluriennale circa gli stanziamenti relativi al fondo d cui all'articolo 9; in caso contrario, continuiamo ad andare avanti con interventi annuali che risulteranno frammentari rispetto alla globalità delle esigenze e, quindi, molte volte avranno più un carattere dispersivo che risolutivo di tante situazioni che attualmente si lamentano.

E torniamo, così, al discorso circa l'esigenza di avviare nel nostro paese un nuovo tipo di impostazione della spesa pubblica.

Per quanto riguarda i contributi speciali disposti dall'articolo 12 della legge citata, noi che siamo del Mezzogiorno teniamo a sottolineare che essi devono rimanere ad essere aggiuntivi rispetto ai normali stanziamenti e desideriamo vivamente che non si ripeta quel che è avvenuto in occasione dell'applicazione della legge sugli interventi straordinari per il Mezzogiorno. Questi interventi straordinari anzichè essere considerati aggiuntivi, sono stati considerati sostitutivi degli interventi ordinari della pubblica amministrazione. Dobbiamo chiarire senza ombra di dubbio che i contributi disposti dall'articolo 12 della legge 281 sono aggiuntivi e vengono assegnati per quei fatti particolarmente eccezionali, caratterizzanti dello sviluppo di una certa parte del nostro paese, che richiedono, al di là del normale quadro programmatico, al di là della normale attribuzione per la gestione ordinaria, un intervento aggiuntivo speciale.

Per quanto attiene ai fondi speciali aggiuntivi gestiti dai singoli Ministeri o dal CIPE, di cui al punto f) della sua lettera, onorevole Presidente, essi riguardano interventi di settore di competenza dello Stato. Tuttavia anche qui la necessità della partecipazione delle Regioni alle varie decisioni va tenuta presente. Indubbiamente, alcune materie per le quali si può attingere a questi fondi sono di esclusiva competenza dello Stato; però,

è giusto che anche in tali casi, nell'articolazione di questi interventi, intervengano con la loro presenza le Regioni, al fine di evitare che le decisioni vengano prese dagli organi amministrativi centrali in base alla loro conoscenza della realtà che potrebbe non essere una conoscenza approfondita come quella che delle situazioni locali possono avere gli amministratori locali.

Rimane fermo che per quanto si riferisce al punto f) della lettera di convocazione vige la piena competenza dello Stato, tuttavia, poichè gli interventi relativi sono destinati ad incidere notevolmente sul territorio delle Regioni e cioè su una materia gestita dalle Regioni e nell'ambito delle Regioni stesse, sarebbe bene che queste ultime potessero partecipare in piena collaborazione e con spirito costruttivo all'articolazione dei fondi speciali aggiuntivi.

Ho creduto di sintetizzare con le mie parole, molto brevemente, il punto di vista della Regione che io rappresento circa gli argomenti oggetto di questo incontro.

Dirò ancora, per quanto riguarda i residui passivi, che quelli presenti nel bilancio dello Stato e che si riferiscono a materie di competenza delle Regioni, devono essere attribuiti a queste e che, contestualmente, è necessario provvedere a risolvere il problema della finanza locale e anche della legge comunale e provinciale. Quando, infatti, noi affrontiamo il problema delle deleghe, non dobbiamo farlo soltanto dal punto di vista finanziario, ma anche da un punto di vista istituzionale, tenendo presente che oggi i Comuni e le Province risultano strutturati in modo arcaico e inadeguato ai tempi, inadeguato forse anche a svolgere le funzioni che eventualmente le Regioni dovessero delegare loro.

P R E S I D E N T E. Ringrazio vivamente i cinque rappresentanti di altrettante Regioni intervenuti all'odierna seduta. Ora i componenti di questa Commissione che ritengano di dover chiedere dei chiarimenti sugli argomenti trattati, possono porre le loro domande. Credo che la parola spetti per primo al senatore Oliva, che riveste la carica di presidente della Commissione interparlamentare per le Regioni, che abbiamo l'onore di ospitare in questa sede.

Raccomando ai colleghi, per ragioni di tempo, di limitarsi a porre domande strettamente inerenti ai chiarimenti che si desidera avere.

O L I V A . Non è mia intenzione pretendere di essere trattato in modo privilegiato, anzi ringrazio il Presidente di avere offerto ospitalità alla mia Commissione che d'altronde, data la sua composizione, è rappresentata anche da altri colleghi che fanno parte di questa Commissione, a cominciare dal vice presidente senatore Modica. .

Non intendo porre domanda, ma principalmente esprimere la mia opinione sull'indubbia utilità dell'incontro in corso e di quelli che verranno, ai quali mi propongo di essere presente. Vorrei, però, precisare con la massima chiarezza che l'utilità di cui ho parlato esiste solo in quanto il discorso così allargato che si è svolto non faccia dimenticare che il problema concreto più urgente è quello della definizione del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1974, in rapporto alle assegnazioni finanziarie alle Regioni.

Ho sentito accennare dai rappresentati delle Regioni qui convenuti ad un concorso regionale non solo nella programmazione nazionale ma anche nella formulazione del bilancio dello Stato; il senatore Verrastro ha proposto che lo schema di bilancio venga preventivamente esaminato dalle Regioni. Io faccio presente che il Parlamento è sempre in imbarazzo per il fatto che la formulazione del bilancio avviene sempre — vorrei direi istituzionalmente — al di fuori dell'organo che in definitiva deve poi approvarlo, cioè il Parlamento stesso; e i termini costituzionali prevedono delle scadenze che sono già talmente anticipate rispetto al momento in cui il bilancio diviene operante che, se l'audizione delle Regioni sullo schema di bilancio dovesse essere ancora precedente, alla sua formulazione definitiva — che teoricamente deve avvenire entro il 31 luglio, ma che lo Stato ovviamente deve perfezionare molte settimane prima — tale audizione delle Regioni dovrebbe avvenire addirittura nei primi mesi dell'anno precedente a quello in cui avrà validità il bilancio stesso.

Accenno semplicemente a quest'argomento per dire che mi sento molto attratto dall'idea

che è stata formulata, di svincolare almeno le principali e fondamentali voci delle assegnazioni di bilancio alle regioni da parte dello Stato dalla cadenza annuale che esse hanno attualmente. È ovvio che queste voci di assegnazione dovranno sempre trovare una collocazione nel bilancio dello Stato, ma se potessero essere predeterminate a scadenza quinquennale, in coincidenza soprattutto con l'inizio del mandato legislativo e amministrativo delle regioni, si realizzerebbe un grosso vantaggio sia per le regioni, sia per lo Stato. Si sono già avuti precedenti di leggi in cui lo Stato ha predeterminato la misura dei suoi interventi rispetto a particolari oggetti: ad esempio la legge per la montagna. Credo che potrebbe, almeno programmaticamente, stabilire quale è il suo intendimento nei confronti del finanziamento dei comuni e delle regioni con una cadenza quinquennale, naturalmente con l'adozione di quelle norme di adattamento ai bilanci di ogni singolo esercizio che sono usuali in questo tipo di leggi. Questo deriva in parte dall'esperienza che abbiamo avuto e che andiamo ancora oggi facendo nell'amministrazione degli enti locali, esperienza valida tanto più nel caso delle regioni, che non sono solo, o non sono un ente locale, ma sono un qualcosa la cui azione necessita di una cadenza prolungata, che è poi una cadenza programmatica.

È allora evidente che, se si dovesse arrivare ad una determinazione programmatica quinquennale degli interventi principali dello Stato nei confronti delle regioni, la consultazione potrebbe essere molto più realistica e utile di quanto non mi illudo che possa avvenire alla vigilia della formulazione dei singoli bilanci annuali.

Una seconda osservazione riguarda questo tema in modo non diretto: ho avuto la sensazione che le regioni abbiano e conservino ancora vivo il senso di una insufficiente istituzionalizzazione dei rapporti tra esse e lo Stato. La Commissione da me presieduta, come tutti sanno, è in questo momento in una fase di forzata stasi che credo non sia gradita ad alcuno. Se si può quindi ritenere che qualche deroga alle limitazioni esistenti possa essere permessa, vedrei tale deroga soprattutto in materia di rinvio delle leggi regionali, che sono certamente occasione sempre

più drammatica e patologica dei rapporti Stato-Regioni. Se vogliamo superare queste difficoltà in modo da non determinare un contrasto troppo duro tra l'autorità centrale dello Stato e le regioni, sarebbe forse opportuno prevedere che, in determinati casi, quanto meno di ripetuti rinvii di leggi regionali, il Governo fosse tenuto a chiedere il parere della Commissione per le questioni regionali, e che, addirittura, fossero le regioni stesse ad avere la possibilità di chiedere tale parere, in modo da orientare il comportamento dello Stato in una sede non puramente e prevalentemente burocratica, anche se rispettabilissima per l'obiettività giuridica che la contraddistingue. Vi sarebbe così anche una prospettazione di ordine non tanto politico, e neanche politicizzato, ma di natura parlamentare, prospettazione ammissibile, a mio avviso, per il fatto che si tratta, da parte delle regioni, dell'esercizio di una funzione legislativa che, in certo senso, esse hanno ereditato direttamente dal Parlamento, in quanto questo si è costituzionalmente spogliato di una parte delle sue sovrane potestà legislative per affidarle alle regioni.

Sembrerebbe perciò giusto e opportuno che, anche là dove sorge contrasto fra Stato e Regione in materia legislativa, la Commissione per le questioni regionali potesse eventualmente facilitare lo scioglimento dei nodi che man mano si presentano, o che altrimenti potrebbero invece accumularsi e rendere difficile la convivenza.

M O D I C A . Credo innanzitutto che possiamo rinnovare l'espressione del nostro compiacimento per la completezza e l'efficacia delle illustrazioni dei punti di vista delle regioni, compiacimento che già abbiamo espresso ieri, quando ci siamo incontrati con i rappresentanti delle regioni a statuto speciale. Devo dire che, rispetto a ieri, possiamo oggi rilevare che quel contrasto fra le promesse dell'ordinamento regionale e la realtà in atto che già ieri era apparso notevole, oggi, di fronte a regioni che, a differenza di quelle a statuto speciale, non hanno avuto ancora il tempo di consolidarsi e di adattarsi al sistema sostanzialmente antiregionalistico che ancora oggi domina l'impostazione dell'ordinamento del nostro paese, è apparso ancora più

drammaticamente evidente. Credo perciò che in modo particolare noi dobbiamo riflettere, come rappresentanti del popolo italiano in Parlamento, sul richiamo contenuto nell'intervento del presidente Conti alla prossima scadenza del primo quinquennio di esperienza sull'ordinamento regionale e sul giudizio popolare cui questo ordinamento sarà sottoposto. Dobbiamo considerare anche che questo giudizio, che sarà certamente influenzato da ciò che le regioni saranno riuscite ad essere fino a quella data, non possiamo scaricarlo esclusivamente sulle spalle dei rappresentanti regionali, ma dobbiamo farcene carico noi come forze politiche e come Parlamento italiano, perché il popolo giudicherà in quell'occasione non soltanto l'operato degli amministratori e dei consiglieri regionali, ma il nostro operato come legislatori e come governanti del paese.

Ciò premesso, desidero osservare che la tematica della nostra indagine circoscritta al bilancio dello Stato non attenua l'impegno che porremo certamente nelle conclusioni di questo nostro lavoro, poichè, per quanto circoscritto, questo tema è sufficientemente ampio per comprendere nel suo ambito grandi questioni di ordinamento, di indirizzo politico, di scelta istituzionale.

Tutto ciò premesso, vorrei fare alcune domande ai rappresentanti delle regioni relativamente a due argomenti: i fondi per la programmazione e i rapporti con il Parlamento.

Per quanto riguarda i fondi per la programmazione, debbo constatare che, mentre le proposte di alcune regioni per quanto concerne la congruità del fondo comune dell'articolo 8 sono sufficientemente precise, e addirittura quantificate in una precisa indicazione di 800 miliardi, mi sembra invece di notare ancora una certa difficoltà nel precisare le proposte per quanto riguarda l'attuazione dell'articolo 9. Le cifre non sono chiaramente corrispondenti l'una all'altra nelle proposte dei rappresentanti regionali, e su questo vorrei qualche chiarimento. Ricordo che nella discussione sul bilancio 1973 è stata avanzata, concordemente da tutte le regioni, la richiesta dei 1.500 miliardi anche i finanziamenti di alcune leggi settoriali che erano state rivedute dalle regioni. Mi riferisco in modo particolare agli interventi richiesti per l'agri-

coltura in 300 miliardi all'anno, e per l'edilizia scolastica, 360 miliardi per il primo anno.

La somma si intendeva quindi comprensiva di tutti gli interventi speciali. Oggi, proporre per l'articolo 9 un finanziamento di mille miliardi comprensivo delle somme relative agli interventi speciali sarebbe assurdo. Ed ecco perchè giustamente le Regioni chiedono un finanziamento di 1500 miliardi. Non mi pare neanche opportuno fare capo all'articolo 9 per l'utilizzazione dei residui passivi. Gradirei un chiarimento su quest'aspetto del problema.

Quanto all'articolo 12 della citata legge 16 maggio 1970, n. 81, mi trovo nella necessità di rettificare l'affermazione che mi attribuisce il resoconto sommario della seduta di ieri. Infatti, mi si attribuisce le convinzione che le disposizioni dell'articolo 12 debbano valere anche per le Regioni a statuto speciale, mentre io ho detto il contrario, cioè che si applicano alle sole Regioni a statuto ordinario, e che non è infondata l'obiezione del rappresentante della regione Sicilia circa la costituzionalità dell'articolo in esame.

Tuttavia, sono concorde con l'osservazione circa l'opportunità di tenere distinti i fondi relativi all'articolo 9 da quelli dell'articolo 12 in quanto caratterizzati da una diversa dislocazione territoriale. L'articolo 9, infatti copre l'intero territorio dello Stato, mentre l'articolo 12 quello delle sole Regioni a statuto ordinario e stabilisce finanziamenti solo per progetti speciali, di particolare natura, assegnati a singole Regioni per scopi determinati.

Vorrei chiedere se, in considerazione del fatto che il fondo destinato alla programmazione regionale tende ad aumentare sia negli auspici delle Regioni che nelle intenzioni delle forze politiche e dello stesso Governo che recentemente in tal senso si è pronunciato attraverso il sottosegretario Barbi raggiungendo cifre ben più significative degli attuali 140 miliardi di lire, vorrei chiedere — dico — se non appaia sempre più necessario ricondurre la gestione di tale fondo all'interno della previsione dell'articolo 119 della Costituzione, il quale prevede tre soli canali per il finanziamento delle Regioni, mentre per il fondo di cui all'articolo 9 la legge di bilancio interviene, allo stato attuale, solo per determinare l'ammontare complessivo

degli stanziamenti, ma non incide nella destinazione delle assegnazioni alle singole regioni, in quanto tali competenze sfuggono al Parlamento.

Vorrei conoscere se quest'opinione è condivisa o meno da rappresentanti delle Regioni qui convenuti.

Per quanto riguarda i rapporti col Parlamento, al rappresentante della Regione Veneto, che ha auspicato un unico interlocutore a livello parlamentare e di esecutivo, vorrei chiedere se egli colloca tale interlocutore in una sede di informazione reciproca, di consultazione, di scambio di opinioni, di preparazione delle decisioni che poi prenderanno in via definitiva le Assemblee parlamentari, o se invece l'interlocutore che egli auspica dovrebbe avere anche un certo potere decisionale.

Preciso subito che, se egli prefigura un interlocutore unico che abbia il valore sottolineato nella prima ipotesi ora formulata, il concetto può essere anche accettato. Se invece egli intende riferirsi alla seconda ipotesi, la sua aspirazione non potrà essere soddisfatta in quanto il sistema bicamerale vigente nel nostro Paese, date le funzioni che il Regolamento assegna alle diverse Commissioni parlamentari, non permetterebbe che una decisione relativa ai rapporti tra Regioni e Parlamento avvenga al di fuori delle Commissioni di merito.

M O R L I N O. Non ripeterò alcune cose dette ieri in ordine all'oggetto specifico della nostra indagine conoscitiva. Sinteticamente dicemmo che era intenzione della Commissione non di condurre un accertamento tecnico-giuridico sullo stato delle cose attuali, sullo stato della legislazione rispetto al disegno del costituente, altrimenti avremmo potuto rivolgere una domanda specifica ad un collegio di esperti, senza scomodare lor signori. Noi intendiamo procedere ad un accertamento della volontà politica che anima le Regioni, e del modo in cui tale volontà si pone in rapporto con la volontà politica dello Stato centrale. D'altra parte, questo concetto è stato toccato implicitamente da tutti gli intervenuti ed esplicitamente dal rappresentante della regione Puglia. In questo discorso politico sta la validità del nostro incontro

con le Regioni, alle quali riconosciamo assoluta parità di soggetti esponenziali dell'ordinamento rispetto agli altri soggetti dello Stato centrale.

A mio parere, il problema centrale che abbiamo di fronte nella costruzione dell'ordinamento regionale partendo da uno Stato storicamente accentratato, sta proprio nel fatto che mentre in tutti gli altri paesi le autonomie locali esistenti sono residui di un progressivo accentramento dei poteri, noi ci troviamo a percorrere una strada diametralmente opposta.

Una difficoltà che emerge da ciò che hanno puntualizzato i rappresentanti regionali — e che a mio avviso contiene la contraddittorietà del tema —, ovvero che un pieno ordinamento autonomo si può realizzare con pluralità di soggetti parimenti esponenziali di potere politico in una società omogenea, sta proprio nel fatto che noi ci troviamo, di contro, in una realtà nazionale che omogenea non è! Nella quale, anzi, le differenze territoriali e di popolazione (che sono i due poteri conferiti alle regioni per le quali, per la prima volta, lo Stato si arricchisce di un potere sul territorio e sulla popolazione che sin qui lo Stato di tradizione liberale non ha esercitato. Quindi, la realizzazione delle regioni costituisce un arricchimento della struttura statale e non un depauperamento) sono notevoli.

È necessario, pertanto, prima creare una società pronta a ricevere un ordinamento di questo tipo. Allora, è chiaro che il discorso più semplice sarebbe quello della programmazione economica. E tutto quanto abbiamo detto nel corso di questi anni nella preparazione della programmazione, nel giudizio sulla prima esperienza dell'ordinamento regionale? E tutta la letteratura togata o politica della battaglia fatta per le regioni? Qual è il nodo da sciogliere al momento? Concordo pienamente con il presidente della regione umbra quando afferma che l'anno 1975 è molto importante, anzi, importantissimo. Esso sarà il momento di verifica dell'ordinamento regionale: tutti gli oppositori delle regioni, nel 1975, scateneranno la vera offensiva contro l'ordinamento regionale. Saranno le prime elezioni di quel tipo ed avranno una notevole importanza perché è noto

che sulla verifica popolare si fa la verifica della nostra Costituzione.

Ed allora, in quell'anno dobbiamo presentare quel tanto di validità concreta che sia percepibile a livello delle masse dei cittadini. E, nella battaglia della costituzione dell'ordinamento — che abbiamo definito come una fase costituente — evidentemente dobbiamo porci con molta chiarezza il tipo di obiettivi da raggiungere. Non ci possiamo mostrare su tutto il fronte in questa grande avanzata nel latifondo del potere statale, perchè sappiamo che queste grandi avanzate finiscono sempre in una Mosca: s'incendia e poi si torna indietro!

È necessario perciò, scegliere obiettivi precisi.. Quali potevano essere? Alcune delle riforme portate avanti nel corso di questi anni dalla sensibilità delle classi più direttamente impegnate nel processo di ammodernamento del paese e quindi delle classi dei settori portanti dello sviluppo, che rappresentavano contemporaneamente non solo riforme sociali ma, anche, di fatto, la nuova struttura dello Stato in ordine alla popolazione e al territorio. In fondo, la riforma sanitaria è un passaggio dalla cura della malattia alla tutela della salute; un tipo di riforma scolastica incentrata sul distretto; un tipo di riforma urbanistica incentrata sui piani territoriali: non di fare opere pubbliche ma di farsi carico del territorio, cosa che in Italia non accadeva.

In America, il Ministero dell'interno è anche il Ministero del territorio. In Italia non esiste un simile Ministero: il territorio è stato particellato dal catasto e basta. Ora, è chiaro che queste riforme, nella più realistica e positiva delle valutazioni, non potranno essere realizzate compiutamente per il 1975. Tanto per fare un esempio, è chiaro che se la riforma sanitaria venisse approvata oggi, non sarebbe ancora efficiente nel 1975!

Ciò non significa, ovviamente, abbandonare la battaglia: ma bisogna essere consapevoli che i risultati per i cittadini si avranno in epoche più lontane. Proprio per questo, però, sappiamo che una programmazione di nuovo tipo difficilmente si riesce a costruire e, quindi, non si riesce a costruire la cornice entro la quale Stato e regioni pos-

sano organizzare un tipo di dialogo dialettico.

A questo punto, quindi, non resta che una possibilità per la costruzione dell'ordinamento: la centralità del problema. E, tale centralità ricade sul bilancio dello Stato. Il senatore Oliva ha sottolineato al riguardo come sia scaduto di significato, nella vicenda parlamentare, il dibattito di merito sul bilancio che ora è solo di tipo politico, di rapporto tra maggioranza ed esecutivo. E quando il collega Oliva mette il dito sulla piaga, investe direttamente proprio la efficienza del Parlamento stesso. Abbiamo avuto, tanto per fare un esempio, il caso clamoroso della discussione sull'articolo 81, dove si è evidenziato il punto di difficoltà cui è giunto lo sviluppo della statualità nel nostro paese.

Ed allora, il modo per uscire dalle difficoltà dello Stato e dare concretezza alle Regioni deve essere trovato al momento della formazione del bilancio. È chiaro che oggi pesa sulla vicenda dello sviluppo del Paese tutta la serie di nodi che abbiamo accumulati nel corso di questi anni in sede di spesa pubblica, le cui conseguenze vengono valutate nell'ambito del rendiconto. È opportuno, perciò, che la partecipazione regionale avvenga non in sede di programmazione bensì, con immediatezza, nella fase di preparazione del bilancio. Bisogna sostenere, cioè, che l'Esecutivo non si limiti a riferire, in quel momento, circa i grossi problemi da risolvere per far quadrare il bilancio, ma che includa, nella sua esposizione, anche il dialogo responsabile avuto con le regioni, nella misura in cui la finanza regionale è per gran parte una finanza dipendente da quella statale. A mio avviso, questo è il fatto che consente alle regioni di partecipare ad un rapporto che — ritengo — diventa anche di corresponsabilità nella formazione del bilancio stesso.

In una strategia della costruzione della economia, questo è il momento più incisivo. La frontiera per costruire l'autonomia regionale corre tra i grandi mari su cui passa questo latifondo del potere non esercitato, che è il momento storico cui è arrivato lo Stato italiano in questo periodo. È però chiarissimo che una marcia seria per

ricostruire l'ordinamento economico passa oggi per questa via del bilancio dello Stato. Sia però chiaro che, discutendo di queste cose, termina una politica di mere rivendicazioni settoriali e si finisce con l'essere coinvolti in un discorso che è quello generale dell'azienda pubblica, cioè in una responsabilità politica che, a mio avviso, non mortifica, ma esalta l'autonomia. Se voi convenite su questo tipo di rapporto.

E, allora, nel 1975 dovete portare non il bilancio di cose che, se anche saranno fatte, non sono a livello immediato del cittadino, ma il bilancio di un'azione che è riuscita a realizzare quel tanto di propositi atti ad iniziare a smuovere la parte di potere centrale per modificare la quale, evidentemente, l'ordinamento regionale è stato predisposto. Però questo comporta quei determinati rischi per i quali da parte vostra si richiede una salvaguardia.

B A C I C C H I . Riprendo il discorso del senatore Morlino, non condividendolo interamente per un aspetto, quello che si riferisce agli squilibri, alla mancanza di omogeneità, e concependo quindi l'autonomia regionale come strumento per raggiungere quella omogenità necessaria, e quindi per superare gli squilibri. Mi sembra che torni a proposito il discorso sull'articolo 12 della legge n. 281, quindi sull'articolo 119 della Costituzione, che io credo in questo senso vada soprattutto interpretato. È chiaro che il superamento degli squilibri non può essere compito delle sole regioni, ma deve essere un compito preciso, e sotto molti aspetti prevalente, degli stessi organi centrali. Di qui la necessità di uno Stato concepito secondo i dettami della Costituzione, necessità di un rapporto tra le regioni e il potere centrale, gli organi del potere centrale, di un rapporto regioni-Governo, regioni-Parlamento, perchè è evidente che il momento della formazione del bilancio diventa essenziale per le considerazioni che sono state esposte.

In questo senso, il problema dell'articolo 12 della legge n. 281 a me sembra assumere un rilievo notevole proprio per l'ispirazione dell'articolo 119 della Costituzione, dove non a caso si parla di carattere aggiun-

tivo dell'intervento rispetto alle spese direttamente o indirettamente effettuate dallo Stato. Evidentemente, si debbono intendere tra queste le stesse spese di programmazione.

Il discorso a me sembra fondamentale particolarmente se riferito al Mezzogiorno, come giustamente l'articolo 12 della legge numero 281 e l'articolo 119 della Costituzione indicano, ma sembra importante anche se riferito a zone di particolare depressione al di fuori del Mezzogiorno. Una prima questione che si pone è che la legge per il Centro-Nord, di cui si è parlato, ha esaurito i suoi fondi. Mi chiedo perciò se è giusto riprendere la strada del rifinanziamento della legge per il Centro-Nord, o se non è invece giusto imboccare la strada nuova dell'articolo 12. Questa è la domanda che pongo in modo esplicito alle regioni per dare attuazione a questa parte della Costituzione e per fare delle regioni proprio gli strumenti che esse debbono diventare, non certo nei limiti previsti dalla legge per il Centro-Nord, per fare, in ultima analisi, delle regioni le protagoniste di questa opera di superamento degli squilibri.

La seconda questione che volevo porre riguarda un grosso problema che sta di fronte al paese: quello della possibilità della spesa. Il problema è essenziale al fine di interventi efficaci nella situazione economica, ai fini stessi, quindi, della programmazione. Quanto ci hanno detto i rappresentanti delle regioni, in modo particolare il presidente Conti, è estremamente significativo a questo riguardo per indicare un indirizzo che va assolutamente cambiato: non è certo possibile che una regione, prima di poter varare una legge, perda del tempo nel modo che qui è stato documentato, perché questo significa non solo impedire che la spesa avvenga con immediatezza, così come è necessario, ma significa addirittura paralizzare l'attività della regione.

A mio avviso, il discorso va poi allargato da questo punto di vista, nel senso che, per quanto riguarda particolarmente il settore dell'agricoltura, bisognerà trovare negli stessi accordi comunitari la via per superare quella situazione che è venuta a crearsi, per cui non si attua praticamente alcuna legge in agricoltura senza il parere preventivo del-

la CEE, e questo significa allungare enormemente i tempi di attesa. Occorrerà quindi, anche in sede comunitaria, rivedere la questione nel senso di accelerare i tempi di approvazione delle leggi.

La domanda successiva è ancora in rapporto alla programmazione, a quel giusto indirizzo indicato nella programmazione per cui si auspica che nelle regioni venga trovato un modo nuovo, diverso per effettuare la spesa, e si fa esplicito riferimento alla necessità di superare la legge di contabilità generale dello Stato.

Dai rappresentanti di regioni a statuto speciale abbiamo avuto una efficace spiegazione di tutto questo, ma sul sistema di controlli esistente, che intralcia la possibilità di una rapida spesa, sarebbe utile sentire ora anche i rappresentanti delle regioni qui presenti.

B O R S A R I . Vorrei innanzitutto compiacermi per il contributo che i rappresentanti delle Regioni qui convenuti hanno dato alla iniziativa della Commissione, perché essi hanno avvertito la esigenza di partire a monte della questione bilancio. E non poteva essere altrimenti, in quanto è proprio dalla considerazione di come sono intese e attuate le disposizioni degli articoli 117 e 118 della Costituzione che deriva una valutazione della presenza del momento regionalistico nella formazione e nell'elaborazione del bilancio dello Stato. Le Regioni sono soprattutto, un nuovo modo di articolazione dello Stato, e guai se questo aspetto non venisse sufficientemente sottolineato, perché allora tutta la questione si sposterebbe e anche il nostro discorso sulla esigenza di verificare le resistenze centralistiche — non dirò antiregionaliste — si vanificherebbe e diverrebbe impossibile individuare il modo del loro superamento.

Prima ancora di vedere se il trasferimento delle funzioni ha trovato piena corrispondenza del bilancio dello Stato, mi pare quindi che si debba verificare se esso è stato inteso nel senso pieno voluto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. A mio giudizio, invece, nel trasferimento alle Regioni delle funzioni relative alle materie elencate nella Costituzione vi sono molti punti che meritano ancora un chiarimento.

Per quanto riguarda le funzioni delegate sono da verificare, a parte il modo, le esatte dimensioni e ciò che questo comporta in termini finanziari. Si può allora giungere ad un primo preciso punto, che è essenziale e che — se ho capito bene il discorso che i rappresentanti delle Regioni hanno fatto — è necessario riprendere in esame allo scopo di superare, poi, i problemi che si pongono a valle in riferimento alle questioni di ordinamento finanziario. Questo punto riguarda la legge finanziaria regionale per la quale il problema che si pone oggi non è soltanto quello di un aumento quantitativo delle risorse che essa mette a disposizione, quanto quello di una sua generale ristrutturazione, che la renda più adeguata alle esigenze emerse nel corso della prima esperienza.

Il problema essenziale non si pone quindi all'interno del provvedimento, perché di fatto è dimostrato che la legge n. 281 è di per sé stessa uno strumento inadeguato e carente. Occorre pertanto una seria revisione della legge finanziaria regionale in termini quantitativi e qualitativi.

Occorre poi rilevare un altro fatto che inciderà negativamente dal punto di vista quantitativo. Il Vice-presidente della Regione veneta ha richiamato la esigenza di aumentare la dotazione del fondo comune regionale e di superare gli attuali 560 miliardi, ma io vi debbo ricordare che, in conseguenza della riforma tributaria, nei prossimi anni le entrate delle Regioni si ridurranno sensibilmente, sino ad arrivare più o meno a 400 miliardi. E questa non è certo cosa di poco conto. Ci troviamo cioè di fronte a una situazione estremamente seria, che richiede provvedimenti urgenti, perché, altrimenti, i futuri bilanci regionali si verranno a trovare in condizioni ancora più precarie delle attuali. Ed è una questione, questa, che si può risolvere appunto nell'ambito del discorso che stiamo facendo, cioè nell'ambito della elaborazione del bilancio dello Stato.

Ho trovato poi molto interessanti le puntualizzazioni che i rappresentanti delle Regioni hanno fatto a proposito della questione dei loro residui passivi. Ci sono state dette cose molto serie e gravi, quali, ad esempio, in ordine al rinvio delle leggi di eroga-

zione, agli ostacoli che si frappongono alla sollecita approvazione di queste leggi, ritardo che non dipende certo dalle Regioni. Dobbiamo poi tenere presente un altro aspetto.

Il Presidente della Regione umbra ha sottolineato che la pochezza degli stanziamenti, l'insufficienza dei mezzi di cui dispongono le Regioni per operare i loro interventi di carattere economico e sociale in particolari settori, rende impossibile l'utilizzazione anche di quel poco che c'è, poichè non basta neanche ad avviare con serietà la soluzione di un qualsiasi problema. Ebbene tale stato di cose deve farci riflettere. Nessun amministratore, coi venti o trenta milioni che gli vengono assegnati, tenterà di varare un provvedimento serio nel settore del commercio poichè sa che esso cadrà nella disattenzione generale, in quanto non poterà vantaggi a nessuno.

Quindi, teniamo ben presente il problema della utilizzazione dei residui passivi e cerchiamo di cogliere in questa situazione una ragione di ulteriore stimolo a far sì che alle Regioni siano attribuiti finanziamenti più congrui.

Per quanto riguarda la Commissione interparlamentare per le questioni regionali, io non ritengo che essa debba costituire la sede unica di tutti i rapporti esistenti tra Regioni e Stato; sono convinto però che essa dovrebbe essere la sede naturale dove vengano verificati, esaminati, studiati tutti i motivi specifici che determinano a volte il rinvio delle leggi votate dalle Assemblee regionali, anche se ritengo che in quel campo bisogna procedere con molta attenzione; parlo di problemi di carattere generale, di interpretazione delle leggi che riguardano tutta l'attuazione dell'ordinamento regionale e quanto ne consegue.

Infine, circa la contabilità generale dello Stato, mi pare di aver capito che le Regioni ne chiedono una riforma. Ma non sarebbe più opportuno dire che, indipendentemente dalle decisioni che prenderà lo Stato in questa materia, le Regioni chiedono di essere sganciate dalla contabilità dello Stato e di regolare la materia autonomamente, con leggi regionali? Questa mi sembrerebbe la

strada più opportuna e su ciò vorrei un chiarimento da parte degli intervenuti.

R E B E C C H I N I . Il mio intervento sarà breve, anche perchè concordo con molti argomenti già trattati dai colleghi che mi hanno preceduto, particolarmente con quanto ha detto il senatore Morlino. Per quanto riguarda la premessa di carattere generale, penso che non occorra spendere molte parole per ricordare che questa indagine conoscitiva è rivolta ad approfondire il problema delle risorse finanziarie delle Regioni e, quindi, a investire la più vasta tematica del riparto della spesa pubblica tra i diversi livelli istituzionali.

Vi è un duplice aspetto dell'indagine conoscitiva da sottolineare. Da una parte essa risponde all'esigenza, politicamente offerta anche dalle Regioni, di un rapporto diretto fra il Parlamento e le autonomie regionali. Dall'altra, attraverso di essa, acquista una consapevolezza nuova anche in sede parlamentare la necessità di impostare la programmazione nazionale — a partire dallo strumento della politica di bilancio — secondo una visione globale, capace di comprendere nella pianificazione delle risorse anche la finanza regionale come quella locale, superando in sostanza la tradizionale distinzione tra la finanza statale centrale e quella degli altri livelli territoriali. Tutto questo mi sembra molto importante. Bisogna evitare che una manovra complessiva della politica di programmazione condanni i Comuni e le Province non solo alla spirale dell'indebitamento, ma soprattutto alla cronica difficoltà di un rilancio del loro ruolo politico istituzionale, finalizzato alla politica di sviluppo delle comunità territoriali.

A mio avviso la nuova tesi dei rapporti delle Regioni con il Parlamento è importante e mi compiaccio per il fatto che i rappresentanti delle Regioni che abbiamo ascoltato ieri e oggi (e quelli che ascolteremo in seguito) si sono presentati con un quadro preciso delle esigenze e delle difficoltà di ordine finanziario, e con una prospettiva programmatica — che deve essere posta in termini più concreti — degli obiettivi e degli stru-

menti che si vuole raggiungere e realizzare in riferimento alla politica di sviluppo.

Ciò premesso, mi associo al ringraziamento porto dai colleghi agli intervenuti per il contributo prezioso che ci hanno offerto, soprattutto ai fini della compilazione di un documento conclusivo che rifletta i contenuti di questi nostri incontri.

Vorrei da ultimo porre una domanda specifica a quelle Regioni che hanno di fronte, o stanno per averlo, il problema della legge 865 sulla casa. Gradirei conoscere il modo in cui esso è stato affrontato, se esistono in materia programmi regionali e a che punto sono, quali difficoltà finanziarie incontrano le Regioni in questo settore: tutti elementi di grande importanza su cui vale la pena di fermare un momento la nostra attenzione.

P R E S I D E N T E . I nostri ospiti possono rispondere ai quesiti loro sottoposti. Va da sè che non è necessario che su uno stesso argomento rispondano tutti gli intervenuti, a meno che qualcuno non ritenga necessario puntualizzare qualche particolare.

T R I S O R I O L I U Z Z I . Abbiamo pregato il rappresentante della Regione Veneto di rispondere per tutti. Noi ci riserviamo di intervenire eventualmente su aspetti particolari riguardanti le nostre Regioni.

R E B E C C H I N I . Comprendo che su alcuni quesiti posti dai colleghi e da me non sarà possibile dare risposte immediate. Se i rappresentanti delle Regioni vorranno inviare successivamente gli elementi necessari, noi saremo ben lieti di esaminarli.

P R E S I D E N T E . Su questo siamo già pienamente d'accordo. Prego ancora gli intervenuti di farci pervenire le loro documentazioni entro il 21 maggio.

G U I D O L I N . Mi sembra che il senatore Modica abbia posto due quesiti. Circa la congruità dei fondi di cui all'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281 mi sembra che egli abbia in sostanza rilevato che non esiste un accordo unanime. Può esserci stata un po' di confusione, ma la verità

è che anche nella riunione fra tutte le Regioni ci si è orientati verso i 1.500 miliardi, comprensivi delle assegnazioni derivanti dai fondi e dalle leggi speciali. E questa è la richiesta delle Regioni per quanto attiene all'articolo 9.

Per quanto riguarda l'articolo 12, siamo perfettamente d'accordo sul fatto che questo operi su due spazi diversi: esso, cioè, non comprende le ragioni a statuto speciale e, quindi, intendiamo che esso rimanga distinto perché copra tutto lo spazio delle Regioni a statuto ordinario. Siamo dell'avviso, anzi, che sia uno degli articoli fondamentali e perciò debba venir finanziato.

E stata posta, poi, la domanda precisa di cosa intendevamo dire per unico interlocutore a livello parlamentare. Noi abbiamo ravvisato la necessità di avere a livello parlamentare un unico interlocutore: si era ipotizzato la Commissione per le questioni regionali, senonchè sono subentrate delle considerazioni, quali, ad esempio, il nostro sistema bicamerale e se una Commissione del genere può essere interdisciplinare. Non siamo in grado di indicare una soluzione: abbiamo aperto il problema e intendiamo continuare a discutere nell'ambito della Commissione interparlamentare delle questioni regionali. Però, l'esigenza è di avere un unico interlocutore anche a questo livello.

Precisato che siamo d'accordo con quanto dichiarato dal senatore Morlino, circa la domanda posta dal senatore Bacicchi (se, cioè, è preferibile rifinanziare la 614 oppure puntare al finanziamento dell'articolo 12 della legge finanziaria) è senz'altro estremamente qualificante, a nostro avviso, puntare sull'articolo 12 della 281, proprio per il ruolo che le Regioni sono chiamate a svolgere.

Il senatore Borsari, inoltre, dopo aver dichiarato che la 281 è uno strumento inadeguato e carente sia qualitativamente che quantitativamente, pone il problema dei residui delle Regioni. Certo che le Regioni hanno residui passivi! A parte quanto riferito dal collega presidente Conti, bisogna anche precisare che si tratta di un fatto strutturale: ovvero, è il tipo di contabilità dello Stato che produce i residui passivi. Quando abbiamo avuto gli incontri con il Mini-

stro per l'attuazione delle Regioni, abbiamo posto l'esigenza della costituzione di una Commissione di studio perché affronti il problema, in modo da svincolare la contabilità regionale dal tipo di contabilità dello Stato. In questo modo intenderemmo evitare, possibilmente, l'accumulo di questi residui passivi, anche se praticamente non sarà mai possibile evitarli del tutto.

Per quanto attiene al tema della Commissione interparlamentare, noi intendevamo richiedere l'ampliamento dei poteri e l'acquisizione di nuove funzioni della Commissione stessa, sempre nella logica di avere un unico interlocutore a questo livello. Ma, il problema lo abbiamo soltanto rinviato proprio perché venga discusso ed esaminato nell'ambito di questa Commissione interparlamentare.

Per quanto attiene, infine, al quesito posto dal senatore Rebecchini, per il momento mi limito a dichiarare che accettiamo la sua proposta, ci faremo premura, tuttavia, di inviare un documento sul punto da lui sollevato in quanto è estremamente complesso. Grazie.

PAGANELLI. Mi corre l'obbligo di fare una precisazione, dal momento che, forse, una frase della mia relazione, a proposito dell'articolo 12 e dell'articolo 9, può aver assunto un significato diverso da quello enunciato dai colleghi. Io avevo fatto riferimento sempre a specifici obiettivi di programmazione nazionale e a specifiche destinazioni. Conseguentemente non ho alcuna difficoltà a precisare che il mio pensiero è in linea con quanto esposto dai colleghi delle altre Regioni.

TRISORIO LIUZZI. È un tema che non abbiamo ancora esaminato e vorremmo meditare un po' prima, in modo da dare una risposta esauriente. Quello che, per il momento, chiediamo, è, per lo meno, la presenza delle Regioni nella ripartizione proprio perché il discorso sia obiettivo. È chiaro che quello strumento — a parte la rilevanza costituzionale — potrebbe allungare i tempi.

Comunque, ripeto, ci riserviamo di rispondere per iscritto dopo aver attentamente esaminato l'argomento.

P R E S I D E N T E. Ieri, l'assessore al bilancio della Regione Sicilia ha sollevato alcuni dubbi di costituzionalità circa l'articolo 12 — più volte ricordato anche in questa discussione — della legge n. 281, in relazione all'articolo 119 della Costituzione, in quanto la prima norma si riferisce soltanto alle Regioni a statuto ordinario, mentre l'articolo 119 parla espressamente di valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole. Desidererei conoscere la loro opinione sull'argomento, in quanto è, praticamente, un dubbio di ordine costituzionale che noi avevamo notato ed avevamo capito che il senatore Modica respingesse...

M O D I C A. In effetti, lo respingo; l'argomentazione non è esatta.

T R I S O R I O L I U Z Z I. La legge finanziaria dello Stato è uno degli strumenti legislativi di applicazione alla norma costituzionale; vi sono altre leggi che possono applicare la norma costituzionale. Quindi, non è esclusivo, tant'è vero — ed è stato ricordato — che per le Regioni a statuto speciale ci sono dei canali che hanno il loro riferimento all'articolo 119.

Solo per questo riteniamo che non ci sia un vizio di costituzionalità: proprio perchè si tratta di uno dei canali tramite il quale quella norma trova applicazione.

C O N T I. Su questo ultimo quesito vorrei sentire d'opinione dei colleghi delle Regioni a statuto speciale. Per quanto attiene, invece, al problema sollevato dal senatore Modica, devo dire che in effetti sino ad oggi la questione non è stata esaminata con attenzione dalle Regioni. Ci riproponiamo, perciò, di compiere qualche verifica per conoscere l'opinione delle altre Regioni dopo di che faremo conoscere i risultati.

Tuttavia, a titolo personale, desidero in breve esporre la mia opinione. Anche tenendo conto di una certa esperienza, in questi due anni — 1972-73 — la ripartizione è sta-

ta fatta dal CIPE sentite le Regioni in sede di Commissione consuntiva interregionale. Il primo anno si trattava di venti milioni, quindi, non ci furono problemi, a differenza di quest'anno che qualche problema è sorto. Perciò, più che di una certa preoccupazione che di anno in anno scattino meccanismi che comportino un invalidamento nella discussione interregionale, piuttosto che prospettive di disegni di legge, ritengo che la fissazione di parametri per legge, servirebbe a dare certezza circa i criteri di suddivisione e, quindi, faciliterebbe la programmazione regionale.

Infatti, se restiamo così, a livello di discussione interregionale, in sede di impostazione del bilancio regionale 1973, acquisiemo i parametri dello scorso anno rapportati ai 140 miliardi. Sono però intervenute delle modifiche, per cui noi, in sede di bilancio, avevamo previsto 4 miliardi e 300 milioni e in effetti, con le variazioni apportate in sede di CIPE, abbiamo avuto assegnati 3 miliardi e 800 milioni, ossia 500 milioni in meno.

P R E S I D E N T E. Ringrazio i nostri graditi ospiti non solo perchè hanno aderito al nostro invito, ma per il conforto che ci hanno dato con le loro esposizioni, per i documenti che certamente ci faranno pervenire e anche per tutte le dichiarazioni da essi fatte, che sono state molto utili alla Commissione. I membri della Commissione riceveranno in casella una lettera scrittami dal presidente della regione Trentino-Alto Adige che, come loro ricorderanno, ieri non si è presentato in seguito al nostro invito. Poichè gli debbo dare una risposta che deve essere meditata dalla Commissione nel suo complesso, ho fatto eseguire delle fotocopie di tale lettera che tutti i membri della Commissione riceveranno, in maniera che sarà possibile discutere la questione alla fine della seduta di domani.

La seduta termina alle ore 13,20.