SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

5ª 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

4ª SEDUTA

GIOVEDÌ 24 MAGGIO 1973

Presidenza del Presidente CARON

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE . . . . *Pag.* 83, 86, 90 e *passim*
BOLLINI 102
BROSIO 102
DE VITO 103
MODICA 104
MORLINO 99
BASSETTI . . . . . *Pag.* 86, 105
DAGNINO 83, 108
DI GREGORIO 97
GUARASCI 91, 108
LAGORIO 93, 109

Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il Presidente della regione Liguria Dagnino, il Presidente della regione Lombardia Bassetti, il Presidente della regione Calabria Guarasci, il Presidente della regione Toscana Lagorio, l'assessore al bilancio della regione Molise Di Gregorio.

La seduta ha inizio alle ore 9,46.

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 « Indagine conoscitiva sui rapporti tra stato e regioni in ordine al bilancio dello stato »: audizione ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento: dei rappresentanti delle regioni Calabria, Liguria, Lombardia, Toscana e Molise. Inizio con il ringraziamento più sincero e sentito ai rappresentanti delle giunte regionali di Lombardia, Toscana, Calabria, Molise, Liguria, che hanno aderito al nostro invito.

Come ricorderanno, l'indagine è stata decisa dalla Commissione che ho l'onore di presiedere, e autorizzata a norma dell'articolo 48 del nostro Regolamento dal presidente del Senato, in risposta a una esigenza prospettata dalle stesse regioni. Tale esigenza fu avanzata nel periodo nel quale si discuteva il bilancio 1973 e non fu alla Commissione possibile soddisfare in quella sede questa richiesta. Ravvisando, però, in essa elementi di estremo interesse politico, la Commissione ha deciso questa indagine, la quale si svolge a norma del predetto articolo 48 per cui, oltre che avere notizie e informazioni che loro ci daranno certamente a voce, possono rimettere anche documentazioni successivamente a questa seduta, purchè entro il mese di maggio. Questa esigenza è determinata dal fatto che speriamo ancora possibile, per quanto sia difficile, che la loro presenza sia utile nella formulazione del bilancio preventivo 1974.

Indiscutibilmente, i fini che ci proponiamo, travalicano questa data, perchè vogliono cercare di trovare un modo di partecipazione effettiva delle regioni alla politica della spesa. Di quanto verrà oggi da loro e dai colleghi dichiarato, sarà fatto processo verbale sommario, e tutto quanto sarà stenografato. Gli stenogrammi saranno inviati loro a domicilio, con preghiera di rinviarceli il più rapidamente possibile. Io, per guadagnare di tempo, sapendo dell'esigenza che hanno prospettato i signori rappresentanti delle regioni, di essere liberi verso le 13, non leggo la lettera del 10 maggio che loro conoscono bene. Vi prego di rispondere ai punti che in quella lettera sono stati indicati. Naturalmente, loro sono liberi di aggiungere e spaziare su tutti i problemi come meglio credono.

Rinnovando il ringraziamento, dò la parola al presidente della regione Liguria.

D A G N I N O . Signor Presidente, per quel che riguarda gli argomenti che sono stati da lei e dalla Commissione indicati a noi e sui quali si sta conducendo quest'indagine conoscitiva da parte della Commissione bilancio, dopo aver ringraziato lei e la Commissione per quest'indagine e per averci chiamati, entrando subito nel merito e quindi iniziando dal primo problema, quello indicato con la lettera *a*) nella sua lettera del 10 maggio, a me sembra di poter dire questo. Che l'argomento posto è del tutto pertinente e rientra in una delle richieste che le Regioni hanno avanzato, e cioè quella di essere chiamate a partecipare all'elaborazione, alla formazione del bilancio dello Stato. Riteniamo che questo problema non sia di facile soluzione, mentre rimane in piedi ancora quello, addirittura più vasto, di una partecipazione più diretta e sul piano decisionale delle Regioni alla formazione della programmazione nazionale. La nostra richiesta è giustificata dal fatto che le Regioni, sulla base delle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, sono una parte importante dell'organizzazione dello Stato, e concorrono sul piano specifico all'organizzazione dell'attività dello Stato, e, quindi, della spesa complessiva dello Stato.

Noi riteniamo — dico noi perchè questo sarà forse confermato dai colleghi che parleranno dopo — che la Commissione interparlamentare per le questioni regionali pre-

sieduta dal senatore Oliva, potrebbe opportunamente approfondire questo problema, per il quale può darsi che non sia semplice dare delle soluzioni. È naturale che bisogna accertare cosa si intende per « partecipazione ». Che può essere un « ascolto » che gli organi dello Stato, le Commissioni bilancio della Camera e del Senato, facciano nei confronti delle Regioni, oppure la valutazione di un documento regionale. E allora siamo su un piano di conoscenza e di valutazione di elementi forniti da altri Enti.

Partecipazione come la intendiamo noi presuppone poteri maggiori, per le Regioni, anche se in questo momento non è facile dire se l'espressione « poteri maggiori » si avvicini alla espressione « poteri decisionali », con particolare riferimento alle materie di competenza delle Regioni.

Questo per quello che riguarda il punto *a*).

Per quello che riguarda il problema di cui al punto *b*) relativo all'articolo 8 della legge n. 281 del 1970, a me sembra di poter dire questo. Lasciando ai colleghi di entrare un po' più nel vivo, nel concreto delle indicazioni per quello che riguarda in modo specifico i criteri di ripartizione, vorrei, quasi come a introdurre quello che può essere il discorso specifico dei colleghi, fare una considerazione di carattere generale. L'ammontare del fondo di cui all'articolo 8 è stato messo a disposizione inizialmente delle Regioni nel 1972. Nel 1973, c'è stato un certo aumento: da 487 miliardi del 1972 si è saliti infatti a 564 miliardi nel 1973: i criteri, come sappiamo sono stati diversi. Nel 1972 esso era costituito dell'ammontare complessivo della riduzione apportata per nove mesi al bilancio dello Stato, mentre nel 1973 ha iniziato a funzionare il criterio dei proventi dei tributi indicati appunto dalla legge. Con tali somme, che si presentano del tutto insufficienti ad affrontare i problemi connessi alle funzioni trasferite alle Regioni, sta avvenendo in Italia questo fatto, di notevole portata politica, che vorrei segnalare: che cioè si contribuisce a screditare, e a rendere almeno parzialmente inutile, l'istituto regionale È chiaro che quando mancano i mezzi finanziari, e quando vediamo che questi fondi rappresentano una minima percentuale del bilancio dello Stato, e se leggiamo l'articolo 117, noi pensiamo: per tutte queste materie che riguardano i compiti di cinque o sei Ministeri, di grandi settori della vita statale, queste sono le somme trasferite alle Regioni; ebbene, dobbiamo concludere che le Regioni non hanno potuto soddisfare al loro ruolo nel 1972 e che probabilmente non ci riusciranno nemmeno nel 1973. E questo è uno degli elementi, delle ragioni fondamentali del loro « non successo » Allora, nel 1970, abbiamo realizzato la riforma regionale; ma se continuiamo su questa strada, sarebbe stato meglio che non l'avessimo realizzata, perchè in questo modo rischiamo di appesantire le già pesanti strutture dello Stato.

In Liguria abbiamo constatato nel 1972 che avevamo a disposizione delle somme che grosso modo erano il 70-80 per cento di ciò che lo Stato aveva speso nel 1971 per le stesse materie. Quando siamo andati a indagare in modo più approfondito, abbiamo visto che questa percentuale si riferiva solo alle spese correnti. Faccio alcuni esempi: lo Stato, aveva mandato delle somme agli EPT, delle sovvenzioni agli ECA, indicando la cifra che lo Stato stesso avrebbe potuto dare per quell'anno affinchè gli stessi enti avessero potuto fare i loro bilanci. Lo Stato ha dichiarato loro: per i primi tre mesi le somme ve le dò io; per gli altri nove mesi ve le darà la Regione. Di fronte al fatto che lo Stato ci aveva « passato » per la spesa corrente circa l'ottanta per cento di quello che esso aveva speso in questi settori, noi abbiamo dovuto dare a questi enti le somme che erano state promesse dallo Stato, altrimenti i bilanci di questi enti sarebbero « saltati » In queste condizioni non si può pretendere che un Ente svolga decentemente una propria funzione, anche perchè, per far questo, abbiamo dovuto necessariamente comprimere tutte le altre spese.

Su quest'articolo 8 sono sicuro che i colleghi entreranno nel vivo della materia. Per il 1972, anche il fondo di cui all'articolo 9 era di un ammontare molto ridotto, era stato di 20 miliardi: più cospicuo è stato nel '73. In ambedue gli anni il fondo dell'articolo 9 non è servito molto per aggiungere qualcosa di notevole al fondo dell'articolo 8, per sostitui-

re cioè in qualche modo quello che era e che è la funzione specifica dello stesso articolo 8.

Per andare abbastanza rapidamente agli altri punti indicati nella sua lettera, e passando perciò al punto *c*) che riguarda la congruità dei criteri e dell'ammontare del fondo dell'articolo 9 della legge 281, da una serie di studi e valutazioni fatti da alcune Regioni, riteniamo che una cifra equa, desunta da una valutazione complessiva delle esigenze concrete, e da una valutazione complessiva politica, che dovrebbe essere inserita nel bilancio dello stato 1974 sarebbe di mille miliardi, lasciando alle Regioni, alle 20 Regioni, la libertà di proporre i piani di sviluppo indicati nell'articolo 9 stesso, piani che dovrebbero essere ricompresi nell'ambito della programmazione economica nazionale. Crediamo che in quest'articolo 9 potrebbero essere ricompresi i contributi delle leggi speciali che, noi ricordiamo, lo Stato aveva tralasciato di finanziare nel 1970 e nel 1971, nell'imminenza del trasferimento delle funzioni alle Regioni. Ricordo soltanto due di queste leggi; quelle che riguardano l'agricoltura (piano verde) e le sovvenzioni alle linee dei trasporti automobilistici di persone, che riguardavano, tra l'altro, soltanto il triennio 1968-69-70. Il Parlamento doveva prendere successivamente in esame un disegno di legge per concedere lo stesso finanziamento per il 1971 e per il 1° trimestre del 1972.

Vanno sottolineati gli impegni finanziari che si pongono alle Regioni per il problema dei trasporti. Si pensi che nella nostra regione, che non è grande — le altre sono in maggiori difficoltà — per impedire il crollo del sistema dei trasporti, senza poterlo riorganizzare, abbiamo dovuto stanziare nel bilancio di quest'anno 1.400.000.000; e lo Stato non ci rimborsa niente, nè per l'esercizio passato nè per questo. La stessa cosa deve dirsi per l'istruzione professionale, un settore completamente da riordinare, e per l'edilizia ospedaliera e scolastica, settori questi che presentano ancora maggori difficoltà, a causa ad esempio della presenza decisionale della pubblica istruzione per il settore dell'edilizia scolastica.

Se si valutano tutti questi problemi, dunque, la cifra indicata, che potrebbe apparire rilevante, non mi sembra che debba essere considerata troppo alta.

Vorrei a questo punto fare riferimento ad un problema connesso alla materia dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, quello dei residui passivi dello Stato nelle funzioni trasferite. I decreti delegati stabiliscono che questi fondi devono essere trasferiti, suddividendoli tra le Regioni, entro due anni. Si verifica però una situazione veramente strana, alla quale, a mio avviso, occorre porre rimedio, il che si potrebbe fare — secondo me — abbastanza facilmente. Mi riferisco soprattutto ai residui passivi per i lavori pubblici. Il decreto delegato prevede che lo Stato debba procedere nei procedimenti amministrativi in corso, impegnando le somme sino al 31 dicembre 1972; dopo tale data le somme non impegnate sarebbero ricomprese nei residui passivi. Per quanto riguarda in particolare la Liguria, potevano essere conclusi procedimenti amministrativi per la spesa di due miliardi e mezzo di opere pubbliche, per le quali furono inviate le lettere di promessa di impegno ai Comuni interessati. Gli uffici interessati sono riusciti a emettere decreti di impegno per circa 800 milioni di lire, e quindi per un miliardo e 400 milioni è stata inviata comunicazione che non era più possibile per i Comuni ricevere questi finanziamenti. Mi domando allora se non sia possibile stabilire con una legge apposita che almeno le somme per le quali era stata inviata promessa di impegno vengano trasferite immediatamente alle Regioni. E dal mio punto di vista accetterei anche per questi fondi la soluzione del trasferimento alle Regioni con destinazione obbligatoria. Proprio riguardo a questo problema è stata presentata alla Camera dei deputati il 13 dicembre 1972 una proposta di legge da parte dell'onorevole Gasco, la proposta di legge n. 1320, che detta appunto norme in questo senso. Si potrebbe in tal modo risolvere almeno una parte del problema.

A conclusione del mio intervento, debbo infine denunciare che su tutta la materia dei residui passivi si sta per realizzare un disconoscimento dei diritti che i decreti delegati concedevano alle Regioni, perchè dalla valutazione dei singoli Ministeri interessati sem-

brerebbe che nessun residuo vi sia nelle materie trasferite alle Regioni.

P R E S I D E N T E . La ringrazio.

Do la parola al Presidente della Regione Lombardia, Bassetti.

B A S S E T T I . Desidero innanzitutto ringraziare il Presidente Caron e la 5ª Commissione del Senato della Repubblica per l'occasione d'incontro che ci viene offerta, occasione che noi riteniamo quanto mai opportuna nell'interesse, siamo convinti, non solo specifico delle Regioni, ma, credo, del buon governo della Repubblica.

Abbiamo ritenuto, conformemente all'invito esplicito che era fatto nella lettera inviataci, di sentire gli altri organi competenti della Regione, come la Commissione consiliare per la programmazione e il bilancio, in modo che penso di poter dire (a questo proposito rimetterò alla Commissione anche un testo della 1ª Commissione del Consiglio regionale) che il punto di vista che rappresenterò è quello del Consiglio regionale, anche se, naturalmente, nell'interpretazione personale di chi lo espone.

Premetterò alcune brevi considerazioni di carattere generale. La prima, sulla quale non mi soffermerò, in quanto già trattata dal Presidente Dagnino, è che ci troviamo di fronte a una situazione globale chiarissima. Non vi è, cioè, il minimo rapporto tra la collocazione istituzionale delle Regioni nell'ambito della nostra Costituzione e l'attuale dotazione finanziaria. Vi è un dato che evidenzia questa situazione. Se si assume a 30.000 miliardi la finanza pubblica del nostro paese, inclusa la finanza degli enti locali minori, quella regionale oscilla attualmente intorno agli 820 miliardi, una cifra, cioè, pari al 3-4 per cento dell'importo totale della finanza pubblica. Questo dato dice, secondo me, più di qualsiasi altra valutazione. Non è pensabile, in termini qualitativi e quantitativi, che le materie di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione rappresentino il 3 per cento delle incombenze totali dello Stato.

Con questo non vorrei però che si confondesse l'aspirazione delle Regioni a partecipare alla gestione della finanza pubblica con l'aspirazione a partecipare in proprio, almeno per quanto riguarda la mia Regione, ma ritengo che si tratti di una posizione comune a tutte le Regioni a statuto ordinario. Riteniamo che il problema sia di coordinamento con una quota più rilevante della spesa pubblica, considerando che la finanza degli enti locali va strettamente valutata insieme a quella delle Regioni. Sarebbe un errore quello di considerare le Regioni come organismi finanziari sostitutivi degli enti locali. Si tratta, invece, di inserire nei circuiti finanziari le Regioni e gli enti locali, in modo tale da consentire alle Regioni la funzione di programmazione e agli enti locali la funzione amministrativa, ma in una visione coerente, perchè il sistema della finanza regionale è certo connesso con quello della finanza degli enti minori. In questo senso vorrei portare una testimonianza a favore dell'importanza che il tema della finanza locale non può non avere; e direi che è stato con disappunto che le Regioni hanno constatato, per manifesti segni, il tentativo di avvalersi della posizione di difficoltà della finanza regionale per indicare nelle regioni i responsabili della crisi della finanza locale. È cosa da segnalare perchè espressa, tra l'altro, in esplicite circolari ministeriali. È stata infatti emanata una circolare in cui si invitano gli enti locali a non assumere più compiti in materie non obbligatorie e non proprie degli enti locali secondo la vecchia legge comunale e provinciale, essendo questi compiti passati alle Regioni. Si è così rinnovata una prassi che lo Stato nazionale ha sempre applicato, di trasferire funzioni senza trasferire mezzi, per cui la finanza locale si è ridotta enormemente, e facendo, anche in modo abbastanza maldestro, delle Regioni il capro espiatorio delle tensioni della finanza locale. Dico questo non perchè mi stupisca, ma perchè la Commissone sia avvertita del clima nel quale dobbiamo operare, e non certo per iniziativa nostra.

Occorre anche prendere in considerazione la necessità di eliminare, facendoli confluire nel gettito globale delle regioni, taluni meccanismi speciali di finanziamento, facenti capo a particolari categorie di enti operanti nelle regioni. Mi riferisco a certa finanza degli enti turistici, a certa finanza speciale tipo

i canoni per la concessione e la derivazione di acque, contro i quali specificamente non abbiamo niente, perchè sono risorse che arrivano alla perifera, ma che configurandosi come finanza speciale, l'unico servizio che la regione in queste condizioni può svolgere diventa impossibile per motivi di distorsione.

Quindi, venendo al primo punto, dirò subito, associandomi a quanto è stato già detto dal collega Dagnino, che riteniamo che per quanto riguarda gli strumenti procedurali per la partecipazione delle regioni, alla formazione del bilancio statale si pongono due problemi. Uno specifico di partecipazione al processo decisionale di elaborazione del bilancio, anche con le relative scadenze tecniche e politiche. L'altro, rappresentato dall'esigenza di partecipare alla discussione del bilancio dello Stato, in una visione globale, perchè secondo noi una concezione residuale della finanza degli enti minori non è corrispondente nè allo spirito della Costituzione, nè al criterio di buona gestione.

A questo punto non possiamo non spezzare una lancia per una problematica che è dello Stato, ma anche nostra e che riguarda i raccordi tra bilancio e piano. È fuori dubbio che nel punto dell'articolo 9 della legge finanziaria regionale esplode la contraddizione. Non è pensabile che il problema della pianificazione possa essere impostato dalle regioni, laddove spendono disponibilità derivanti da finanza di contribuzione, senza che contemporaneamente esistano dei riferimenti alla pianificazione dello Stato. Mi riferisco sia alle funzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione che per virtù dei decreti delegati non sono trasferite in blocco alle regioni, sia e soprattutto alle funzioni che saranno ad esse trasferite nell'ambito dell'articolo 118. Non c'è dubbio che quest'ultima norma, nella misura in cui esige un'attività inserita e raccordata con l'attività che rimane negli enti denominati, esigerebbe una programmazione piena, pena l'impossibilità di fare funzionare in modo irrazionale e dispersivo. Ci sembra un problema di procedura del bilancio dello Stato; e credo di poter dire a questa commissione questo, senza il minimo desiderio di interferire in problemi che non sono nostri, ma come effetto di problemi regionali che attengono a tutto il tema dei residui, tema che sta a cuore a noi. Perchè stiamo facendo una finanza regionale che pare fatta apposta per produrre i residui. Penso che si debba avvertire la Commissione che alcune scelte stanno facendo aumentare i residui, o addirittura gli avanzi di gestione. Perchè in questo momento abbiamo avanzi di gestione, oltre che alcune posizioni di residui che non sono superabili. Il tema delle procedura di spesa è un tema molto importante, e da questo punto di vista dobbiamo dire che il problema dell'inadeguatezza della commissione interregionale che ella, signor presidente, conosce bene per esserne stato uno dei presidenti e animatori in tempi passati, così come è, non può rappresentare più un raccordo con le istituzioni regionali, con l'integrità dell'organizzazione statuale, e pone una serie di problemi.

Secondo noi, per quanto riguarda proprio l'impostazione del bilancio, ci sembra indispensabile che si ponga mano a mettere in condizioni la Repubblica, la nazione, di conoscere quali sono gli interventi classificati di interesse nazionale e interregionale che lo Stato si è riservato nei settori di competenza regionale, come un allegato di bilancio. Credo che al Parlamento interesserebbe sapere quanto è la parte che lo Stato spende per il settore riservato all'interno dell'articolo 117, gli interventi dello Stato, in conto capitale nei settori che incidano sul territorio, tipo edilizia universitaria, popolare, politica del credito eccetera. È noto che il discorso della riforma della casa è fermo per l'impossibilità di procedere nella sua attuazione al riparto con la finanza centrale. E devo dire che siamo alla vigilia di un dibattito politico, perchè una leggina della Lombardia che ci metteva in condizione di prefinanziare e mettere in moto tutto il sistema di riforma con la GESCAL, ci è stata respinta, e rischia di essere rimandata alla Corte costituzionale in questi giorni, tenendo ferma per cinque o sei mesi tutta la problematica della riforma della casa, che si sarebbe invece sbloccata con un onere maggiore per il prefinanziamento che la regione era disposta ad assumersi.

C'è poi la contraddizione derivante dal fatto che i rapporti sono tenuti con la Com-

missione interregionale e le scelte sono assegnate alla funzione collegiale del CIPE, contraddizione che si è riacutizzata in questi giorni, quando una decisione sull'articolo 9 è stata modificata in sede di CIPE, a testimonianza chiara che il nostro interlocutore non era l'interlocutore valido, ma un interlocutore parziale.

Il problema dei rapporti col Governo — che potrebbe anche trovar soluzione con una legge sulle attribuzioni della Presidenza del Consiglio — si aggiunge quello dei trasporti con il Parlamento che è un interlocutore al quale non vogliamo rinunciare. Occorre tener presente che indubbiamente ciascuno di noi è espressione di una mediazione di forze politiche, che si ripresenta nel Parlamento, e quindi il problema del rapporto anche col Parlamento è un problema delicato. Mi sembra che il discorso sulla commissione interparlamentare per le questioni regionali può essere uno dei punti essenziali, anche se è chiaro che il rapporto poi con le commissioni di merito è tema che non riguarda noi, ma il Parlamento in quanto tale. Noi lo indichiamo perchè questo è un aspetto importante, che ha avuto dei momenti discutibili. ma non del tutto infelici nella discussione sugli statuti regionali, ma che non ha dato ulteriori fondi.

Vengo al punto della congruità e del criterio di ripartizione del fondo ex articolo 8. Il collega Dagnino ha dato il giudizio di insieme. Io vorrei portare un contributo specifico. Riteniamo che ci sia una prima questione che riguarda il criterio originale di aggancio meccanico del costo delle funzioni in sede di prima applicazione, all'ammontare della riduzione dei capitoli del bilancio dello Stato. La seconda questione si riferisce alla accessorietà dello sviluppo quantitativo del fondo stesso.

Primo punto. osserviamo che gli stanziamenti del bilancio dello Stato per il 1972, ai quali sono state operate riduzioni in applicazione dei decreti delegati, erano già inadeguati alle esigenze di finanziamento per la parte di spesa corrente. Il bilanco 1972 è stato l'ultimo di una serie di bilanci sostanzialmente poveri, ed è poi intervenuta la svalutazione che è in atto. Ma voglio fare alcuni esempi. Capitolo 5381 « spesa per gli enti di sviluppo in agricoltura »: nel 1972 lo stanziamento ammontava a 45 miliardi, ed è stato ridotto di 27 miliardi 150 milioni per effetto del trasferimento delle funzioni. Nel 1973 viene riportato a 45 miliardi. Sottopongo alla Commissione il significato di questa operazione, e devo dire che approfitto nel dare queste notizie alla Commissione, di un contributo di colleghi di altre regioni, perchè insieme ci siamo dati una mano per aiutarci a individuare questa situazione certamente anomala. Capitolo 1553, « Manutenzione opere di bonifica interregionale »: soppresso nel 1972, viene riproposto nel 1973 per 5 miliardi, pari al 50 per cento dello stanziamento degli anni precedenti. Capitolo 1735, « Manutenzione opere di bonifica » soppresso nel 1972 viene riproposto nel 1973 con lo stanziamento di un terzo. Capitolo 1024, « Contributi e sussidi per la lotta contro la tubercolosi »: nel 1972 stanziamento tre miliardi. Nel 1973 cinque miliardi, con un aumento del 5 per cento. Questa è competenza trasferita completamente alle regioni.

Nel momento di rilancio della spesa pubblica, facciamo notare che mentre lo Stato può contare su un bilancio non necessariamente vincolato al pareggio, le regioni sono invece costrette a operare in un ambito rigidamento predeterminato, e abbiamo visto in qual modo.

Non possiamo poi non rilevare la quota di spesa mantenuta nel bilancio dello Stato per le funzioni sia sproporzionata in confronto a quella trasferita alle Regioni. Alcuni esempi: capitolo 2487: « Assegnazione straordinaria per integrazioni dei bilanci dell'ECA ». Lo Stato si è trattenuto i 2/3 dello stanziamento e, cioè 14 miliardi su 21. Capitolo 1841: « Acquisto materiale profilattico ». Si è trattenuta la metà dello stanziamento, e cioè due miliardi su quattro, per far fronte a spese di vaccino,. Questa è una esemplificazione minima che ci dice a quali criteri noi siamo agganciati rigidamente. A questo punto si inserisce, con caratteristiche gravi, il problema dei residui, perchè a noi risulta con sicurezza che il dirottamento dei fondi non è stato fatto con veri e propri impegni, ma è stato fatto con lettere di prenotazione

che qualche Sezione della Corte dei conti si è, tra l'altro, riservata di registrare. A mio avviso, non è ammissibile o logico che in un momento in cui i residui sono quelli che sono, la sparizione dei residui avvenga proprio e soltanto nei capitoli che figurano fra quelli i cui stanziamenti sono stati trasferiti alle Regioni. C'è poi l'altra tendenza che abbiamo riscontrata, dove più correttamente le voci riguardanti le nostre spese sono cancellate, ma riemergono capitoli nuovi per voci corrispondenti e con stanziamenti aumentati, per cui, per esempio, sarebbe interessante chiedere chi sta pagando, in questo momento, le Commissioni di controllo. Le stiamo pagando in due. Contemporaneamente, non si ha l'impressione che allo svuotamento di funzioni delle Prefetture, siano avvenute riduzioni di personale o di locali. Se l'obiettivo era quello di alleggerire la struttura dello Stato, è chiaro che in questo modo la raddoppiamo. A questo punto, io vorrei dire che non si tratta soltanto del criterio iniziale, ma anche del criterio di mobilità. Mi pare indicativo che la Commissione Carbone aveva stabilito l'ammontare delle riduzioni da apportare al bilancio dello Stato, proponendo un trasferimento di fondi per 444 miliardi, comprensivi di 110 miliardi di spese aggiuntive. Questa era una valutazione effettuata ben otto anni fa. Ora noi, praticamente, ci muoviamo ancora su ordini di grandezza uguali, quando sappiamo che, soprattutto nell'ambito della finanza pubblica, ancor più di quanto non sia avvenuto per il potere di acquisto della lira, gli slittamenti sono stati rilevanti. Detto questo, pensiamo che il fondo comune dovrebbe essere incrementato, tenendo conto del fabbisogno delle Regioni, della lievitazione degli stipendi e dell'incidenza dei costi. Vorrei dire che a questo punto — per sottolineare alcuni aspetti, forse un po' più maliziosamente di quanto la benevolenza del collega Dagnino non abbia fatto per temi come quelli dei trasporti — noi abbiamo la legge 1021 che è stata sempre una legge faticosamente finanziata perchè onerosa, che ha sempre avuto difficoltà di finanziamento. La nostra competenza scadeva il 31 di marzo. Nell'ultima decade di marzo, i concessionari sono stati convocati ed è stata loro attribuita la differenza per i *deficit* di gestione, impegno assunto dallo Stato e trasferito alle Regioni. Noi siamo in condizione, per esempio in Lombardia, di non poter pensare di far fronte agli mpegni assunti dallo Stato e maturati, anche perchè erano impegni assunti in via liquidatoria, quasi che il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni comportasse un'operazione di « si salvi chi può ». Perchè la legge 1021, essendo una legge speciale, è finita il 31 marzo del '72. A questo vorrei aggiungere una piccola riflessione sui criteri di ripartizione. Secondo me, oggi si sta tentando di fare una politica di riequilibrio sulle spese correnti delle Regioni cioè sul 3 per cento della spesa pubblica. La funzione di riequilibrio è molto dubbia. E mi vorrei con ciò riferire alle osservazioni di un Ministro siciliano, mi pare, che diceva: non è graduando la dose di ossigeno fra un individuo grande ed uno piccolo che io faccio diventare il piccolo grande e il grande piccolo. Un conto è la gestione corrente e un conto la gestione in conto capitale.

E, soprattuto, non mi sembra si possa operare in modo consistente sul 3 per cento della finanza pubblica, scoprendosi di colpo limitati da un certo criterio di riequilibrio che induce in qualche sospetto sulla reale finalità politica. Detto questo, poche parole sulla congruità dei criteri di ripartizione. L'articolo 9 è una componente importante della finanza, anche se si vuole realmente porre in atto una politica di programmazione. Riteniamo, però, che la sua gestione debba essere una gestione politica, perchè indubbiamente qui il discorso dei rapporti col CIPE e il Parlamento viene fuori. Ora, quindi, poniamo un tema molto grave. La finanza regionale sta nascendo in questa stranissima situazione, perchè è chiaro che il fondo dell'articolo 9 non può essere definito che dopo l'approvazione del programma dello Stato. Per esempio, alla fine del '72 non sappiamo ancora qual è stato lo stanziamento di tutti i fondi attribuiti in base all'articolo 9. Sappiamo di avere la certezza dell'accredito in settembre-ottobre. Questo vuol dire che tutte le componenti dell'articolo 9 o degli altri articoli della legge finanziaria, arrivano sempre almeno a mezza gestione o dopo la scadenza della gestione di

competenza. E questo mette la gestione delle Regioni nella più assoluta incertezza. O si trovano procedure valide e che dovrebbero essere comunicate in tempo e correttamente, o altrimenti noi viaggiamo al buio. Una proposta che faccio qui è quella di uno sfasamento, *una tantum,* fra le due gestioni, in modo che la gestione del '74 viaggi sulla gestione del '73, con una quota sfasata ma certa. Perchè, altrimenti, non si sa di che cosa si discute, e si va avanti a furia di ipotesi, per quello che si è sentito dire a Roma, a livello di pettegolezzo. Un'altra cosa che va presa in considerazione è di smettere col ricorso al meccanismo del finanziamento straordinario dei singoli settori. A questo punto è nato il sistema della legge speciale; sistema che è fatto apposta per aumentare i residui e la confusione. Quindi, in definitiva, mi pare che il discorso della congruità e criteri di ripartizione dei fondi vada articolato nel problema dello scadenzario e alla loro definizione.

Per quanto riguarda i contributi speciali di cui all'articolo 12, noi siamo fermamente favorevoli; noi riteniamo che la finanza del riequilibrio debba essere una finanza di tipo straordinario; che il riequilibrio non si fa sulla spesa corrente, e che bisogna avere il coraggio di usare massicciamente l'articolo 12. E qui vorrei dire che almeno le Regioni settentrionali sono perfettamente consapevoli che una parte dei loro interessi si realizza altrove, fuori dal loro territorio. E vorrei spezzare una lancia in proposito, perchè credo non sia emersa nessuna propensione a ritenere che il problema della finanza regionale sia un problema di ridistribuzione. È un problema di buona organizzazione e riteniamo che vada riequilibrato in tutto il Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le materie delegate, noi osserviamo che i problemi che sorgono in ordine alle deleghe sono due: quello di conservare un minimo di discrezionalità alle Regioni nell'esercizio delle deleghe. Noi abbiamo avuto delle deleghe in cui siamo arrivati all'indicazione della cifra di spesa. Ed è quanto sta succedendo in materia di trasporti. A questo punto ci si chiede se il mandato di pagamento non fosse staccato direttamente dalla Tesoreria generale dello Stato, perchè questo passaggio di scartoffie è totalmente inutile ed è il segno dell'inefficienza della macchina della spesa. Per quanto riguarda la delega, noi chiediamo di non attribuire funzioni senza attribuire i mezzi, come per esempio è avvenuto con la legge 426, quando siamo stati chiamati a mettere in piedi un marchingegno infernale. È chiaro che si tratta di materia delicata e rifletta una vecchia abitudine che i Comuni hanno sempre avuta e di cui, chiunque di noi è stato amministratore, ne ha una lunga esperienza.

Bisogna anche tener conto di ciò che avviene per le spese generali negli enti locali circa le funzioni delegate: per esempio, nel delegare queste funzioni alle provincie, abbiamo sempre riconosciuto (come fa lo Stato per i concessionari di lavori pubblici) una quota di spese generali, che poteva essere modesta o meno.

Mi soffermo sulle funzioni residue dello Stato nelle materie trasferite. Leggendo lo schema dei decreti delegati, abbiamo la netta impressione che questo schema sulle funzioni residue abbia scopi precisi: giustificare la permanenza di tutta la vecchia macchina burocratica. L'esame della cosiddetta riforma ci ha dato l'impressione fisica che i Ministeri hanno chiesto un aumento delle loro direzioni generali.

Nella finanza regionale i criteri di trasferimento del personale hanno giocato in modo deleterio: ci sono state Regioni che si sono viste assegnare una massa non richiesta di funzionari statali, mentre altre Regioni si sono trovate con uffici totalmente sguarniti: in Lombardia su 9 medici provinciali, ne esiste uno solo; abbiamo tutti gli uffici medici provinciali scoperti, perchè tali funzionari o sono passati ad altri enti o hanno dato le dimissioni.

Oltre a questo discorso sul personale, bisognerebbe fare il discorso sulle funzioni residue: nell'interesse di uno snellimento dell'organigramma dello Stato e di funzionalità delle Regioni, che altrimenti è impossibile.

P R E S I D E N T E .Ringrazio il presidente Bassetti e do la parola al Presidente della Regione Calabria, Guarasci.

G U A R A S C I . Ringrazio il Presidente del Senato ed il Presidente della Commissione per averci consentito questo incontro.

Entro subito negli argomenti che sono proposti nella lettera che il Presidente della Commissione ci ha inviato: mi riferisco principalmente al primo argomento. Premetto che ho consultato al riguardo la Commissione bilancio e programmazione del Consiglio regionale per avere qualche spunto relativamente ai problemi che ci sono stati posti.

Mi riferisco prima di tutto alle procedure· è stata già rilevata, dai colleghi che mi hanno qui preceduto, l'inadeguatezza della Commissione consultiva interregionale per quanto riguarda i rapporti che sono attualmente intrecciati tra Stato e Regioni: l'abbiamo rilevato continuamente. Poichè si parla di procedure, non abbiamo che da richiamarci a questa non funzionalità di un rapporto così istituzionalizzato. Riteniamo quindi che il rapporto stesso tra Stato e Regioni, debba essere riveduto e corretto, anche perchè le Regioni ritengono che devono avere una forma di collaborazione più concreta, sostanziale, nel senso che di fronte allo Stato ci devono essere precise assunzioni di responsabilità da una parte e dall'altra, a prescindere dalle trattative o dalle contestazioni: quindi una collaborazione reciproca.

Noi riteniamo che il Presidente della Giunta regionale sia il rappresentante effettivo, costituzionale della Regione e questo rapporto deve essere tenuto con lui. C'è da considerare la necessità che venga fatto anche un altro tipo di consultazione: allargare la maglia al di là del capo dell'esecutivo, il quale può portare le esigenze di tutta la Regione, ma è necessario che ciò venga verificato attraverso una consultazione più larga con le altre forze regionali presenti in Consiglio regionale.

Per quanto attiene al bilancio: abbiamo rilevato, nel discorso fatto in Commissione, che il bilancio dello Stato debba essere riqualificato in rapporto alla nascita delle Regioni; esso è rimasto, nei canali fondamentali, il vecchio bilancio dello Stato: il suo quadro è sempre uguale, i suoi canali quelli di sempre, cioè un bilancio fondato sulla prima proposta elaborata dal Ministero e sulla vecchia legge dello Stato. La nascita delle Regioni non lo ha modificato se non sulla possibilità di reperire alcuni fondi da alcuni capitoli. Riteniamo invece che tutto il bilancio dello Stato debba essere riconsiderato alla luce di una valutazione regionalistica delle spese pubbliche. E vi è la fondamentale obiezione che noi abbiamo fatto, in correlazione anche con l'altra obiezione: che il bilancio dello Stato, nel rapporto bilancio-programmazione, debba essere appunto corredato dal programma nazionale; quindi, Regioni e programmazione devono avere un immediato riferimento nel bilancio dello Stato.

Queste le considerazioni in rapporto al primo punto degli argomenti da trattare.

Il discorso diventa naturalmente più concreto e più preciso in rapporto al punto *b*) (l'articolo 8). Abbiamo detto in tutte le occasioni e circostanze e nella Commissione interregionale e anche negli incontri che abbiamo avuto con le Commissioni della Camera e del Senato, dell'inadeguatezza del fondo comune ex articolo 8. Abbiamo sostenuto che i 400 e tanti miliardi del primo bilancio non hanno corrisposto a quelle che sono le competenze effettive delle Regioni per la spesa ordinaria. E quindi ribadiamo questo concetto: bisogna reperire altri fondi, rivedere il meccanismo dei prelievi di cui all'articolo 8, per stabilire una maggiore consistenza di questo fondo. Alcuni dicono che bisogna incrementarlo di una certa percentuale: noi abbiamo individuato per le spese di competenza (se pensiamo ai poteri che si sono stati trasferiti per tutta l'agricoltura) che non possiamo affrontarle nella dovuta misura con il misero bilancio delle Regioni e neanche con il secondo momento che è quello della ripartizione. Il discorso sulla ripartizione lo lasciamo cadere, perchè è un discorso di chiarimento che dobbiamo prima fare tra noi Regioni. È stato sperimentato un massimale di questa ripartizione: 6 decimi per la popolazione, 1 decimo per il territorio e 3 decimi per le condizioni di arretratezza economica. Riteniamo che questa ripartizione ha funzionato in qualche modo per il primo ed il secondo bilancio delle Regioni. Riteniamo però che questo criterio debba essere ri-

veduto, anche perchè, specialmente quando abbiamo fatto la prova nell'ultima ripartizione in relazione al fondo dell'articolo 9, abbiamo visto quello che è successo: è venuta una ripartizione assolutamente insufficiente, inadeguata alle effettive esigenze delle Regioni.

Riteniamo dunque, per quanto riguarda il fondo dell'ex articolo 8, che vadano riveduti i criteri, e la logica stessa del prelievo, facendo riferimento ad altre entrate: perchè con quel reddito che è stato presunto, non riteniamo che si possa raggiungere quella somma che riteniamo congrua, ad una ripartizione adeguata alle effettive competenze delle Regioni. Anche aumentando queste risorse, possiamo arrivare ad una somma che, sia pure considerando un normale sviluppo del bilancio regionale, non raggiungerà quello che deve essere l'effettivo sviluppo del bilancio regionale in rapporto anche ai costi dei servizi e degli investimenti.

Articolo 9. Il discorso anche qui va completamente rifatto. Lo scorso anno, attraverso un incontro con la corrispondente commissione della Camera, siamo riusciti a modificare profondamente questo articolo, e portare lo stanziamento da 20 miliardi a 140 miliardi. È chiaro che con 140 miliardi ripartiti tra le regioni non si cominciano a fare i piani di sviluppo regionale. Quindi riteniamo che anche qui siano da ricercare altri cespiti, altri incrementi di spesa per essere in condizioni, appunto, di potere affrontare almeno alcuni problemi del bilancio regionale. Il criterio, soprattutto, è assolutamente inadeguato, cioè il trasferimento, l'adattamento dei criteri di ripartizione dell'articolo 8 anche all'articolo 9 non hanno funzionato, e non funzionano. Anche perchè riteniamo che proprio questo articolo è da mettere in relazione a quello che abbiamo detto essere il centro della politica generale del nostro Paese. Si è riferito a questo anche Bassetti. Noi abbiamo preso buona nota, come sempre, del fatto che la politica di programmazione ha come pûnto di riferimento il Mezzogiorno. Se nell'ambito dei piani regionali di sviluppo non abbiamo presente questa considerazione, il fatto centrale della politica italiana, che è appunto il problema del Mezzogiorno, diventa una pura esercitazione accademica anche per i discorsi regionalistici. Riteniamo che proprio di quel punto di riferimento essenziale prima, già nel bilancio dello Stato, deve tenersi conto. Ma se ne deve tenere soprattutto conto nella ripartizione dei fondi dell'articolo 9, perchè questa ripartizione non può essere affidata a una concezione così piatta, ministerialistica, ma deve essere affidata a una visione meridionalistica del bilancio stesso dello Stato. I problemi della Calabria, per esempio, almeno entro certi limiti, non sono certo uguali a quelli di altre regioni d'Italia, così come è avvenuto in proporzione nell'ultima ripartizione del fondo dei 140 miliardi fatta dal Ministero del bilancio. Quindi riteniamo che debba essere fatta questa fondamentale considerazione. E questo anche in rapporto ad un esempio che posso fare, che riguarda un po' tutta la situazione del bilancio della Regione Calabria. Bassetti si è riferito al numero dei dipendenti, e ha fatto l'esempio della sua Regione. Facciamo l'esempio della sua Regione con nove province e nove uffici di medici provinciali, di genio civile, che sono passati alla Regione. A lui, con nove uffici provinciali, sono passati sei o settecento dipendenti. A noi duemila, con tre province. Non solo. C'è il dissesto del suolo. A questo bisogna aggiungere un altro punto importante. Nonostante questi guai dei duemila dipendenti, che poi diventano tremila, con tutti gli enti che gravitano nell'ambito della regione, con la ripartizione di quest'anno alla Regione Calabria sono stati attribuiti 24 miliardi.

Aggiungo a questo un'altra scelta sbagliata, che rileviamo dai decreti di trasferimento di poteri o competenze. Gli enti di sviluppo agricolo regionali sono rimasti alle dipendenze della Regione per la vigilanza e la tutela; però c'è una frase nei decreti delegati per cui anche le funzioni amministrative praticamente hanno un riferimento al bilancio regionale. Sicchè la Regione Calabria, col primo bilancio, ha dovuto dare all'ente di sviluppo agricolo 7 miliardi su 24 che ne ha ricevuti. Al secondo bilancio 13 miliardi.

Sicchè tremila impiegati, più l'ente di sviluppo agricolo, e allora le spese di investi-

mento, le riforme da realizzare rimangono una aspirazione, una illusione. E possiamo aggiungere a quel capitolo che ha citato Bassetti un altro capitolo, che è rappresentato dall'assistenza pubblica. Quel capitolo che prima era di 36 miliardi, è passato l'anno scorso a 35 miliardi, mentre quello del Ministero dell'interno era di 100 miliardi. Nel bilancio successivo i fondi del Ministero dell'interno sono passati a 150 miliardi. Questa è la situazione.

La mia Regione si trova in questa situazione, di non potere fare progetti obiettivi. Tutte le cose che dobbiamo fare rimangono lettera morta, perchè non abbiamo la possibilità effettiva e reale di fare alcuna spesa di investimento e cominciare a pensare a quelle che sono le fondamentali riforme regionali. Quindi anche qui, signor presidente, per l'articolo 9, riteniamo che le regioni meno sviluppate, quelle meridionali, se vogliamo fare effettivamente una politica meridionalistica così come è al centro di tutti i nostri discorsi, si deve puntualizzare, considerare e riflettere. A parte il fatto dell'inadeguatezza del fondo: con 140 miliardi non facciamo nessuna politica di sviluppo, di programmazione e meridionalistica, nemmeno per la prima fase. Dobbiamo cercare di aumentare adeguatamente questo fondo attraverso altri prelievi; dobbiamo cercare di mettere sullo stesso piano le regioni per quanto riguarda gli enti di sviluppo dell'agricoltura, che le regioni ritengono istituti utili, e a me pare la regione Lombardia che non lo aveva, ha proposto di costituirlo. Questi enti di sviluppo agricolo dovrebbero essere ristrutturati, ridimensionati e riconsiderati, in maniera da farne degli enti utili ai fini effettivi dello sviluppo agricolo. In questi enti presta servizio una massa di dipendenti che hanno fatto una importante e lunga esperienza, perchè sono le forze residue della riforma agraria del Mezzogiorno, avviata 25 anni fa, quindi sono impiegati con 23-25 anni di carriera. Anche basandoci su queste forze, dobbiamo pensare a ristrutturare gli enti al fine di renderli capaci di aiutare lo sviluppo agricolo nel Mezzogiorno e nella Calabria.

Questo per quanto riguarda l'articolo 9, che può essere incrementato anche coi fondi delle leggi speciali, la cui competenza è passata completamente alla Regione; aggiungendo i fondi residui dello Stato che sono rimasti lì e ci hanno bloccato anche perchè i provveditori alle opere pubbliche ci fanno bellissima propaganda, dicendo che ormai sono le Regioni che fanno queste cose.

Un'ultima cosa devo dire per quanto riguarda l'articolo 12 della legge 881 che a me pare faccia riferimento all'articolo 119 della Costituzione. L'ultimo comma di quest'articolo 12 riguarda proprio il Mezzogiorno, perchè si riferisce alle regioni più scarsamente sviluppate, e c'è anzi un particolare specifico riferimento alle regioni del Mezzogiorno. A quest'articolo quindi non possiamo rinunziare dopo due anni di regionalismo, anche se c'è una crisi, un calo di attenzione del regionalismo nella vita del paese, nel Parlamento, nei dibattiti pubblici. Non possiamo rinunziare, anche in questa crisi generale che c'è nell'economia nazionale, a tenere conto di questo fatto, di questo riferimento all'articolo 12 e al 119 della Costituzione. Io faccio un particolare appello perchè venga utilizzato quest'articolo 12, perchè le regioni meno sviluppate abbiano una possibilità di ripresa. Faccio qualche riferimento politico: sî mette continuamente in rapporto democrazia e sviluppo. Non è che con l'articolo 12 facciamo lo sviluppo, ma è già un punto di riferimento importante che lo Stato ha a sua disposizione, uno strumento importante cui ci si può riferire per cercare di superare alcuni pericoli che attualmente ci sovrastano.

E mi fermo qui in attesa di potere rispondere a qualche altra domanda.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il Presidente Guarasci e dò la parola all'avvocato Lagorio, presidente della regione Toscana.

L A G O R I O . Con animo sincero ringrazio il Presidente del Senato. La sua cortesia, signor Presidente, la cortesia degli onorevoli senatori della 5ª Commissione offre l'occasione alle Regioni, con quest'udienza conoscitiva, di rappresentare con accenti anche drammatici, signor Presidente, due eventi. Il primo è la grave crisi della finanza regionale, e il secondo la crisi nei rapporti

tra l'esecutivo centrale e le regioni; una crisi di sincerità e anzi di fiducia.

Il nostro auspicio è che, come già è accaduto in altri momenti, il Parlamento possa intervenire per avviare a soluzione questi due problemi. Col suo permesso, signor Presidente, noi consegneremmo alla Presidenza — insieme al collega assessore al bilancio della regione toscana Pollini, una nota scritta, di cui mi limito a sottolineare brevemente alcuni punti, facendo attenzione a non ripercorrere le linee aperte dai colleghi Dagnino e Bassetti, ai quali mi associo. Sono noti fin dallo scorso anno i nodi e i guai della finanza regionale, che abbiamo più volte così definiti: insufficienza, cristallizzazione e dimenticanza. Insufficienza, perchè i decreti delegati hanno trasferito le funzioni ma non i fondi adeguati. Lo scorso anno si obiettò che per mancanza di prezzi e costi precisi, si era stati costretti ad approssimare, per eccesso, a favore dello Stato. Se fosse stato soltanto un errore, a distanza di un anno avremmo dovuto pur ripararlo. E così invece non è avvenuto. Ci sono poi due Ministeri, che per coerenza della Costituzione avrebbero dovuto, se non dissolversi, ridursi: il turismo e l'agricoltura, che già negli scorsi anni e nel '73 hanno insistito e si sono trattenuti più del doppio dei fondi trasmessi alle Regioni; e in altri casi, le funzioni sono state tutte trasferite, ma i capitoli di bilancio sono stati soltanto ridotti e non soppressi, e nel 1973, anzi, rimpinguati.

Cristallizzazione — Perchè i fondi non confluiscono al fondo comune, ma restano al bilancio statale come fondo speciale. In tal modo, le Regioni non possono disporre dell'intera quota per ripartirla secondo il proprio indirizzo. E questo ferisce non il decentramento, ma l'autonomia.

Dimenticanza — Perchè in alcuni casi vengono delegate o attribuite funzioni senza che si conoscano i fondi. E questo è il caso del commercio, ma non è il solo. Su questo argomento non possiamo non segnalare — come del resto hanno già fatto egregiamente i colleghi che mi hanno preceduto — che occorre verificare l'esistenza di una situazione abnorme e che crediamo illegittima, verificatasi nel bilancio del 1973: si tratta della questione di una serie di capitoli di spesa che nel bilancio del 1972 erano stati soppressi o ridotti a seguito dei decreti delegati, e che nel 1973 sono stati ricostituiti. Perchè? Come pensiamo di poter spendere i fondi senza trasgredire la Costituzione e la legge? Come fa ad ignorare l'amministrazione centrale che essa si attribuisce dei mezzi finanziari senza avere i poteri per spenderli o utilizzarli se non violando la legge? Alle cifre elencate dal collega Bassetti prima, e con riserva di far avere una nota precisa alla Presidenza della Commissione, mi permetto di aggiungere questo: che il Ministero dell'interno ha istituito nel 1973 dodici capitoli nuovi che afferiscono a capitoli per Regioni.

Il Ministero dell'industria e commercio è stato parco: ha incrementato i capitoli del '72 di oltre 6 miliardi e 740 milioni; il Ministero della pubblica istruzione di 29 miliardi e 364 milioni; la Sanità ha avuto un incremento, sempre sui capitoli di cui parliamo, di 3 miliardi e 346 milioni; i Trasporti, un incremento di 10 miliardi e 310 milioni; il Turismo di 254 milardi, i Lavori pubblici di 14 miliardi e 119 milioni; l'Agricoltura di 41 miliardi e 762 milioni sui capitoli di spese soppressi o ridotti nel 1972. Rimedi: considerato che la fonte della finanza regionale è il bilancio dello Stato, è giusto il primo quesito posto nella sua lettera del 10 maggio ultimo scorso: occorre definire gli strumenti procedurali delle Regioni per l'elaborazione del bilancio dello Stato. E a questo riguardo possiamo fare queste osservazioni: l'audizione delle Regioni potrebbe essere assicurata, innanzitutto in fase di formazione del disegno di bilancio annuale, stabilendo un termine fisso per l'esame della prima proposta redatta dall'Amministrazione, prima che il disegno venga portato a livello collegiale di governo, per verificare le esigenze regionali e la capacità di intervento entro una certa scadenza. Con ciò crediamo che un problema particolare di procedura parlamentare non dovrebbe sorgere, in quanto l'articolo 48 del Regolamento del Senato e l'articolo 143 del Regolamento della Camera consentono l'indagine conoscitiva e le audizioni. Resta il problema dei rapporti con l'Esecutivo, e qui dobbiamo dire che le cose non

vanno bene. Ed ella, signor Presidente, che ha avuto occasione di presiedere più volte le Commissioni interregionali, sia come Ministro del bilancio sia come Sottosegretario al Ministero del bilancio, può saperlo meglio di tutti. E il Ministro del bilancio è costretto a trincerarsi dietro il fatto che le questioni che le Regioni vanno sollevando non sono di sua competenza, e richiede l'intervento superiore, quasi sempre del Ministero del tesoro e, in altre occasioni, dei Ministeri competenti per settore. Ora, la nostra esigenza è un contatto, un colloquio con un interlocutore sul piano politico, con una volontà politica corrispondente alle nostre legittime esigenze, ma soprattutto tale che non possa perpetuare la prassi di mandare le Regioni da Erode a Pilato, con i risultati di inefficienza che abbiamo verificato in questi tempi. È questo un problema di procedura, ma è un problema sostanziale. Le Regioni vanno messe subito in condizione di assolvere pienamente alle funzioni loro assegnate. Le Regioni ormai pesano in maniera determinante sui tempi di esecuzione dei programmi di investimento e devono essere finanziate con fondi per lo sviluppo regionale e con risorse che possano essere subito utilizzate. Non si deve arrivare al discorso dei così detti residui passivi.

Era il settembre del 1972, il bilancio dello Stato era stato predisposto, ma si sarebbe anche potuto modificare: si era in tempo. Anzi, abbiamo visto che per quanto per una piccola scheggia, è stato possibile modificarlo, e cogliamo questo segno come un fatto di qualità, anche se la quantità è irrisoria. E tuttavia, nel bilancio 1973 la spesa pubblica nazionale è così ripartita: 97 per cento all'amministrazione centrale; 3 per cento alle Regioni, di cui il 2, 3 per spesa corrente, e le 0,7 per spese produttive e investimenti.

In queste condizioni, qualunque politica delle regioni diventa irrisione. Per quanto riguarda i residui passivi, si ha ragione di ritenere che nel 1972 nelle materie di competenza regionale, ammontassero a circa duemila miliardi. La relazione previsionale e programmatica del settembre aveva dichiarato che questi residui sarebbero stati trasferiti alle regioni. Eppure, come per un miracolo di Natale, si sono improvvisamente vanificati. Per la prima volta nella cronaca della ragioneria dello Stato, nel 1972 non sono stati registrati residui passivi. Noi chiediamo che si guardi attentamente a questa cosa, perchè se ci sono stati impegni di spesa e di fondi, così come la legge prescrive, allora si tratta di provvedimenti produttivi di effetto giuridico. Ma se si è trattato soltanto di presentazione di spesa, come pare si sia fatto, senza conforto di procedure definite e quantificate, questo costituisce comportamento scorretto e illegittimo, sul quale invitiamo il Parlamento ad un esame ed a prendere le determinazioni di sua competenza. Il nostro appello, in relazione alla nota previsionale del 1972 è questo: che ci sia coerenza fra il dire e il fare, altrimenti le Regioni si trovano nella condizione di non potere adempiere ai loro doveri, che sono abbastanza importanti, nei confronti della Repubblica.

Per quanto riguarda gli altri temi, sono stati illustrati dai colleghi che hanno parlato prima di me, quindi, non voglio far perdere altro tempo alla Commissione. I capitoli del fondo di cui all'articolo 8 sono illogici, non tengono conto della tendenza alla diminuzione in atto del potere di acquisto della moneta. La normativa andrebbe sostituita con una normativa che tenga conto del costo dei servizi che attengono alla Regione. In questo quadro, quando ci siamo incontrati, siamo giunti alla conclusione che sarebbe auspicabile rivedere e modificare i criteri che regolano l'attribuzione del fondo di cui all'articolo 8, che andrebbe aumentato del 35-40 per cento. Per l'articolo 9 è noto il discorso fatto dalle Regioni nel 1972: sforzandosi di disaggregare la spesa pubblica nazionale, a seconda delle competenze regionali e dell'amministrazione centrale, così come definite dalla Costituzione, arrivammo alla conclusione che tale fondo avrebbe dovuto essere almeno di mille miliardi. Questo fondo è congegnato in modo da spogliare il Parlamento delle competenze assegnate dall'articolo 119 della Costituzione, competenze che vengono trasferite al CIPE sulla base di una legge di programmazione pluriennale. L'unica garanzia data è quella del parere

della Commissione interregionale prevista dall'articolo 113 della legge regionale. Sempre sull'articolo 8 vorrei richiamare l'attenzione della Commissione su questo punto: alla vigilia del trasferimento dei poteri alle Regioni, centinaia di Comuni, forse migliaia in varie parti d'Italia, sono stati inondati di telegrammi di felicitazioni, specialmente provenenti dal Ministero dei lavori pubblici, con i quali si era « lieti di comunicare » che grazie ad interessamenti vari « il ministro habet eccetera, eccetera ». Questi soldi non ci sono più, sono spariti. L'orientamento del ministero del Tesoro è che al fondo comune ex articolo 8 devono essere ricondotti tutti gli interventi del Ministero dei lavori pubblici a proposito delle leggi 167, della 1014, della 589, della 184 e della 180. Occorre aggiungere che tutte queste promesse fatte ai Comuni nell'ultimo periodo da parte del Ministero dei lavori pubblici ora si riversano sulle Regioni, e si dice che le Regioni devono provvedere coi fondi di cui all'articolo 9. Il Ministero del tesoro sostiene che il Ministero dei lavori pubblici ha sbagliato. Io credo che ai cittadini e alle Regioni non interessa un conflitto di poteri tra Ministeri o di errori di un Ministero. Interessa che sia reintegrata la spesa che si intendeva erogare alla vigilia del trasferimento dei poteri alle Regioni, perchè queste spese vanno incontro alle esigenze delle Regioni, della nostra società e delle nostre amministrazioni locali.

Ultima osservazione. Qualche volta, quando parliamo con l'amministrazione centrale, ci sentiamo dire che in fondo questa prudenza nell'erogazione di somme da parte dell'amministrazione centrale, viene incontro alle Regioni fanciulle, perchè queste non sono ancora in grado di spendere, ed esse stesse sono produttrici di residui passivi. Guardiamo questo problema dei residui passivi che si imputano alle Regioni. Io desidero soltanto accennare alcuni dati che si riferiscono al bilancio della mia Regione. Fondo comune di cui all'articolo 8 del bilancio 1972, ammontante a 25 miliardi 500 milioni: per 8 miliardi e mezzo è stato erogato in data 19 aprile 1972,; altre quote di 5 miliardi l'uno sono state assegnate alla Regione rispettivamente il 20 luglio, il 31 ottobre, il 5 dicembre. Sempre per il bilancio 1972: fondo cui all'articolo 9 (che è stato soltanto un miliardo per il 1972) è stato introitato il 31 ottobre, e dobbiamo presumere che probabilmente per il 1973 introiteremo questa somma all'incirca verso la corrispondente stessa data. Fondo per gli interventi nelle zone depresse, legge n. 912: per il 1971 abbiamo avuto assegnati 2 miliardi 700 milioni, introitati il 19 settembre 1972. Fondo ospedaliero, un miliardo (sempre per il bilancio 1972): introitato il 29 gennaio 1973. Fondo per asili nido: 500 milioni. Non ancora introitati. Fondo per l'istruzione professionale per il 1972: 4 miliardi 500 milioni, introitati il 4 marzo 1973. Fondo per lo sviluppo montano: un miliardo e mezzo, non ancora introitato.

Prima di parlare dei residui passivi delle Regioni, bisognerà che mettiamo un po' di ordine nelle erogazioni!

E concludo dicendo, signor Presidente, che in sostanza vengono posti in evidenza due problemi. Il primo è la incongruità del bilancio statale, così com'è attualmente, rispetto alle esigenze di una politica moderna di programmazione. Il secondo è la crisi di sincerità e perciò di fiducia tra le Regioni ed Esecutivo nazionale, che si manifesta in questo: le Regioni fanno proposte ragionate, documentate e l'Esecutivo non sempre ne tiene conto, non risponde, non motiva le proprie determinazioni, si limita ad agire come se i rilievi, le esigenze delle Regioni non esistessero.

Ora, noi confidiamo veramente che l'azione del Parlamento, e soprattutto del Senato, possa correggere questa situazione. È già avvenuto in precedenza — sono lieto di poterlo ricordare — in particolare per opera del Senato, quando, ad esempio, alla fine del 1970 si diede l'avvio alla soluzione dei grossi problemi degli statuti regionali e alla modificazione della cosiddetta legge Scelba del 1953 nei punti più delicati attinenti all'autonomia delle Regioni. È avvenuto tra l'estate e l'autunno del 1971 quando, grazie al Parlamento, siamo riusciti ad ottenere una modifica sostanziale dei decreti delegati di trasferimento. È accaduto anche quest'anno quando il fondo dell'articolo 9 è stato portato in *extremis* da 20 a 140 miliardi. Ed io non credo

che questa sia una modifica profonda, come diceva il collega Guarasci, ma credo sia rilevante sul piano della qualità, perchè per la prima volta abbiamo veduto che era possibile *in extremis* mutare il bilancio dello Stato. È avvenuto in occasione del dibattito sulla finanza regionale, che ha aperto la via verso questa udienza conoscitiva che ci auguriamo possa offrire al Parlamento gli elementi necessari per correggere la situazione di crisi nei rapporti tra esecutivo centrale e Regioni. Le Regioni, mi si consenta di ricordarlo qui, non vogliono essere centri di potere che si aggiungono a quelli già esistenti e non vogliono nemmeno essere dei contro poteri: vogliono essere soltanto dei momenti di azione di una Repubblica ordinata.

P R E S I D E N T E . Ringrazio vivamente il Presidente della regione Toscana e do la parola all'assessore al bilancio della regione Molise, Di Gregorio.

D I G R E G O R I O . L'iniziativa di quest'indagine è stata felice, e noi ne ringraziamo vivamente e sinceramente il Presidente del Senato, il Presidente e i componenti della Commissione programmazione economica e bilancio del Senato. Essa ci permette non solo di conoscerci, ma soprattutto di portare qui la voce delle regioni che, non era mai stata portata in sì alto *loco*.

Sarò sintetico, anche perchè tutti gli argomenti di cui alla nota dell'onorevole Commissione sono stati ampiamente trattati da coloro che mi hanno preceduto e perchè su tali argomenti la regione Molise si riserva di far pervenire alla medesima Commissione una nota dettagliata.

Procedrò con ordine.

Strumenti procedurali per la partecipazione delle regioni all'elaborazione del bilancio dello Stato.

Le Regioni, come è stato sottolineato da tutti, non possono passivamente assistere al processo formativo del documento programmatico annuale dello Stato e subirne, poi, le conseguenze relative.

Sarebbe auspicabile la partecipazione delle regioni alla fase preparatoria del bilancio con (sono delle modeste indicazioni): *a*) trasmissione, in tempo utile, al Ministero del bilancio e della programmazione economica, del punto di vista della Regione sul documento contabile in preparazione; *b*) incontri fra le Regioni per coordinare le singole proposte avanzate dalle Regioni e stesura di un documento unitario da presentare al Governo; *c*) invio, da parte del Governo, delle bozze di preventivo nazionale; *d*) trasmissione al Governo del punto di vista della Regione sulle bozze proposte.

Con tale democratico sistema le Regioni possone essere così sensibilizzate allo scottante problema e dire, responsabilmente, il proprio parere in merito.

Per quanto riguarda la congruità e i criteri di ripartizione del fondo istituito dall'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, noi siamo d'accordo su tutto ciò che hanno detto i colleghi che ci hanno preceduto. Riteniamo valide le argomentazioni che sono state portate, perchè rispecchiano il punto di vista della regione Molise, una regione, come tutti sanno, povera e afflitta dal fenomeno dell'emigrazione.

L'assoluta inadeguatezza del fondo assegnato alla regione Molise porta, in via preliminare, ad esaminare secondo noi, i criteri del tutto astratti fissati dall'articolo 8 della cosiddetta legge finanzaria per il riparto del fondo.

Il parametro fissato deve essere corretto nel senso che occorre innanzitutto stabilire un'aliquota fissa per il funzionamento di tutte le Regioni.

Ognuno sa che occorre provvedere, per ogni Regione, a servizi comuni, e cioè: funzionamento del Consiglio regionale (segreteria generale, uffici studi e legislativi del Consiglio, commissioni, gruppi, eccetera); funzionamento della Giunta regionale (segreteria generale, segreteria degli assessorati, uffici legislativi e studi, uffici di programmazione, ragionerie centrali, documentazioni, eccetera).

Per provvedere a tali servizi occorre fissare una base comune di finanziamento, che assicuri alle singole regioni un minimo di strutture.

Il parametro va inoltre rettificato tenendo in maggior conto il tasso di spopolamento

(sono io a parlarne per primo perchè la nostra regione si è in pochi anni spopolata) delle Regioni colpite dall'esodo rurale.

Evidentemente, se vi è una emorragia di popolazione è segno che nella regione mancano le risorse economiche che frenino l'esodo; e allora occorre intervenire più massicciamente per modificare le condizioni negative e creare i presupposti per nuove fonti di lavoro, col doppio beneficio di decongestionare l'afflusso di popolazione verso altre regioni e centri sovrappopolati e restituire vitalità alle regioni depresse (noi vediamo che gran parte dei nostri concittadini, operai, impiegati, vanno verso il Nord perchè non trovano nella loro regioni i presupposti per poter vivere decorosamente).

A tal fine va rivista la lettera *c*) dell'articolo 8, nel senso che il tasso di spopolamento non va ancorato al « penultimo anno antecedente a quello della devoluzione, quale risulta dai dati ufficiali dell'ISTAT », ma va stabilito dalla popolazione residente rilevata fra i dati ufficiali dei censimenti della popolazione del 1951, 1961 e 1971. Con tale sistema si accerta, con migliore aderenza alla realtà, la costante di emigrazione che, se è ancorata ad un solo anno, può essere determinata da un fenomeno momentaneo e non costituzionale delle regioni meno dotate di risorse economiche.

Tale tasso dovrebbe, peraltro, formare oggetto di ripartizione autonoma di un decimo del fondo di cui all'articolo 8, restando ripartibili gli altri due decimi tra le lettere *b*) e *c*) dello stesso articolo.

I problemi delle regioni a vocazione immigratoria sono già, in parte, risolti dal gettito derivante dalla lettera *a*) del citato articolo (popolazione residente), che assorbe il 6 per cento dell'intero fondo.

La revisione del criterio di ripartizione del fondo si impone per la regione Molise in quanto proprio per tale Regione si verificano le condizioni previste dall'articolo 19 della legge n. 281. Infatti, per effetto del trasferimento delle funzioni e del personale, l'ammontare delle spese poste a carico del bilancio statale nella Regione antecedentemente al 1° aprile 1972 è risultato essere di gran lunga superiore all'ammontare della quota del fondo attribuita ai sensi dell'articolo 8 (si tratta, mi pare, di una somma di 8 miliardi).

Congruità e criteri di ripartizione del fondo istituito dall'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica è istituito un fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, il cui ammontare è determinato, per ogni quinquennio, dalla legge di approvazione del programma economico nazionale e per la quota annuale dalla legge di bilancio.

Tale fondo è assegnato alle Regioni secondo le indicazioni del programma economico nazionale e per la quota annuale dalla legge di bilancio.

Tale fondo è assegnato elle Regioni secondo le indicazioni del programma nazionale sulla base dei criteri che saranno annualmente determinati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e con particolare riguardo alle esigenze di sviluppo del Mezzogiorno.

Noi ci associamo a quanto è stato illustrato dal rappresentante della regione Liguria e cioè siamo d'accordo che lo Stato debba prevedere un congruo fondo nel bilancio 1974. Rimane salva per le Regioni la facoltà di rappresentare le proprie necessità operative da inquadrarsi nell'ambito del piano regionale di sviluppo.

Per quanto riguarda il problema dei residui passivi, esso va affrontato e risolto in via d'urgenza e far sì che le opere da realizzare siano effettuate in tempi brevi, al fine di evitare la lievitazione dei costi. È una piaga, questa, che dobbiamo sforzarci tutti di eliminare, altrimenti la situazione si farà sempre più difficile e si impedirà alle nostre popolazioni di guardare con speranza e con entusiasmo alle regioni e al loro avvenire.

Circa i contributi speciali di cui all'articolo 12 della legge n. 281, i fondi derivanti dal canale finanziario di cui a tale articolo possono svolgere un'utile funzione, permettendo l'intervento dello Stato in particolari situazioni e, soprattutto, in favore del Mezzogiorno.

Non vanno tuttavia sottaciute le perplessità che possono derivare da una eventuale mancanza di una visione di assieme negli interventi finanziati attraverso l'articolo 12.

Si deve pertanto sottolineare la necessità che, pure nella straordinarietà di tali interventi, non vada persa di vista una precisa scala di priorità nei molteplici fabbisogni presenti.

A tal fine, una più puntuale presenza delle Regioni, specie di quelle meridionali, nel momento decisionale, potrebbe evitare senz'altro delle distorsioni negli interventi che si andranno ad attuare.

Corrispondenza tra le funzioni trasferite alle Regioni e i fondi ad esse attribuiti. Come brevemente detto in sede di discussione dei criteri di riparto del fondo dell'articolo 8 della legge 218, le spese sostenute dallo Stato nell'ambito regionale antecedenti il 1° aprile 1972, sono state di un ammontare di gran lunga superiore alla quota dei fondi assegnati alle Regioni. Da un esame preliminare — e questo riguarda il Molise — e attingendo dati approssimati per difetto — si è rilevato che per le funzioni trasferite alle Regioni, lo Stato, nell'esercizio 1971 ha sostenuto oneri per circa 14 miliardi e 500 milioni, mentre per converso, l'ammontare della quota del fondo attribuita per l'esercizio del 1973 è stato di appena 6 miliardi e 55 milioni. Appare evidente, quindi, lo squilibrio fra i due elementi e pertanto si rende assolutamente necessario il criterio della ripartizione del fondo, così come previsto dall'articolo 19, in quanto sussistono, principalmente e forse soltanto per la regione Molise, le condizioni previste dal menzionato articolo 19. Infine, i fondi speciali aggiuntivi gestiti dai singoli Ministeri per gli asili-nido, per le zone montane depresse, eccetera. La limitatezza dei fondi messi a disposizione delle Regioni, attraverso i due articoli, 8 e 9 della legge 281, comporta una maggiore importanza di finanziamento derivante dai fondi speciali aggiuntivi. Quindi la possibilità, da parte dell'Amministrazione centrale, di provocare il finanziamento determinato dai vari fondi, nel maggiore rispetto degli articoli 8 e 9. Come si è detto, non si è, in linea di principio, contrari ad un finanziamento delle Regioni in considerazione della disponibilità economica esistente per riportare avanti una politica di riequilibrio territoriale. Tuttavia, tale obiettivo potrebbe essere più correttamente perseguito con una maggiore aderenza ad un generale quadro programmatico di riferimento, sia nazionale che regionale. I fondi destinati ad interventi settoriali rischiano, infatti, di non tenere presenti non solo tutti gli obiettivi programmatici nazionali, quanto le diverse situazioni e necessità delle singole Regioni. Sotto questo punto di vista, sarebbe opportuno, pertanto, puntare sul già richiesto potenziamento dei fondi destinati al finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, piuttosto che ai fondi di intervento settoriale. Si salvaguarderebbe così, in modo più deciso, l'autonomia regionale, pur non rinunciando all'obiettivo di combattere gli squilibri territoriali. Ed io, a nome della mia Regione, riservandomi come ho detto all'inizio, di far pervenire all'onorevole Commissione una nota dettagliata in merito a questi argomenti, dico che il bilancio dello Stato deve essere armonizzato, d'accordo con le Regioni, sentendo la voce di tutti e adattandolo con le nuove necessità e alle esigenze delle Regioni che, se operano in concreto, possono risolvere tanti e tanti problemi che hanno assillato e assillano le nostre popolazioni, specialmente quelle del sud e, più specialmente, quelle del Molise. Signor Presidente, penso di interpretare i sentimenti di tutte le Commissioni, esprimendo la gratitudine per queste dichiarazioni che sono state fatte dai rappresentanti delle cinque Regioni oggi qui invitati. Sono sicuro che il Senato non sarà inferiore alla propria fama di essere concreto.

M O R L I N O . Caro Presidente, onorevoli colleghi, credo che possiamo restare nei termini che ci sono stati indicati, anche perchè dispiacerà ai rappresentanti delle Regioni intervenuti in questa seduta se non diremo alcune cose che abbiamo già dette nella seduta precedente. Stiamo snocciolando un discorso possibilmente organico, sotto forma di domande ai rappresentanti delle diverse Regioni. Noi non ci riferiamo alle cose che abbiamo detto nella prima seduta in ordine

alla natura di quest'indagine, che è conoscitiva, non dei dati della situazione, altrimenti l'avremmo affidata a degli studiosi, ma del grado di volontà politica che si esprime dalle Regioni. Anche le nostre domande sono riferite ad un tipo di sintesi politica che vogliamo trarre da questo tipo di indagine. Come non ci riferiamo ad argomenti emersi in altre sedi in ordine alla necessità di una revisione della contabilità generale dello Stato. Anzi, su questo hanno molto insistito gli esponenti delle Regioni a statuto speciale, e a buon diritto, per la più lunga esperienza, e dove si è visto con più evidenza cosa rappresenta il voler applicare il sistema della contabilità generale dello Stato a degli strumenti come le Regioni. Come non ci riferiremo alla valutazione delle difficoltà. Lo faremo in rapporto al tipo di strategia richiesta per l'attuazione dell'ordinamento regionale che tutti avevamo disegnato come attuazione delle disposizioni della Costituzione, cioè l'applicazione di una programmazione economica basata sulle Regioni. Le difficoltà tutti le sappiamo; qual è lo stato delle difficoltà incontrate e come bisogna trovare un modo per capovolgere il tipo di tendenza che voi pensate si sia consolidato, diverso da quello che si è tentato di fare fino a qualche tempo fa. Le riforme, si credeva, fossero il veicolo portante dell'ordinamento della casa, dei trasporti, della politica dei trasporti, dell'istruzione, della sanità, eccetera.

Queste sono ugualmente valide. Ma nell'incontro di ieri uno dei rappresentanti delle Regioni ci ha richiamato ad un fatto molto importante: cioè che noi dobbiamo raccordare tutta questa strategia ad una scadenza, che è quella del 1975. Quando le Regioni si ripresentano, con i loro rappresentanti, al controllo popolare, devono arrivarci con un bilancio che non è solo delle Regioni, ma di tutto lo Stato, che in occasione dell'attuazione dell'ordinamento regionale deve essere rinnovato in modo tale da suffragarne la validità. Non devono, quindi, arrivarci con un bilancio dispersivo, contraddittorio, di fronte al quale verrebbe sottoposto a critiche non solo l'ordinamento regionale stesso ma tutto il sistema delle forze che dettano e reggono l'ordinamento costituzionale. Quindi, rispetto a quella data, bisogna fissare degli obiettivi, pur senza rinunciare alla strategia generale così come si era costruita precedentemente.

Evidentemente da questa discussione sono emerse due cose. Una è che vi è, in materia di bilancio dello Stato, una serie di fatti che potrebbero essere qualificati, almeno all'ingrosso (la decisione definitiva spetta ai costituzionalisti), come in frode della legge costituzionale. Alludo alla variazione di stanziamenti nei capitoli attinenti a materie di competenza regionale.

Vi sono anche fatti che contraddicono all'attuazione dell'ordinamento regionale: sono la congruità degli stanziamenti per settore, che, proprio perchè affidati alle Regioni, non possono essere mantenuti nella misura insufficiente — come nel caso dell'agricoltura — nella quale sono stati tenuti fino all'attuazione delle Regioni. Cioè, una politica generale poteva tranquillamente tenere certi stanziamenti al di sotto delle reali esigenze ma nella misura in cui le esigenze di alcuni settori sono state istituzionalizzate in un fatto di rappresentatività politica, come sono i corpi regionali e le Regioni, ciò non può più avvenire. Evidentemente, corrispondere in misura adeguata a quelle esigenze, significa garantire non solo un certo tipo di politica economica, ma anche, come dite voi, la vitalità stessa degli istituti. Quindi, non è la funzionalità del sistema, ma l'esistenza stessa del sistema che viene messa in discussione quando, su certi settori specificamente delegati, a certi organismi non viene data la piena possibilità di esprimersi con la necessaria congruità.

Allora la domanda è la seguente: Pensano i rappresentanti delle Regioni, quelli qui presenti, che si possa immaginare per noi una conclusione di questo tipo, cioè una strategia di attuazione dell'ordinamento regionale basata su quest'obiettivo? Noi abbiamo fatto in misura crescente una discussione sul problema del modo in cui il bilancio viene discusso il rapporto tra esecutivo e Parlamento e quindi con i partiti, ma si può immaginare di porsi questo obiettivo: noi contiamo di concludere questa indagine prima del 31 luglio, prima cioe che il bilancio venga definito, e di

poter dire una parola determinante con questa inchiesta. Evidentemente, arriveremo molto a ridosso alla fase di preparazione di questo bilancio, ma facciamo qualcosa sotto questo profilo. Non bisogna solo dire le cose dicibili. Quindi facciamo una cosa che sia dicibile in questo determinato momento.

Allora, cosa che si può immaginare? Posso immaginare di chiedere che, nel prossimo bilancio, quanto meno una prima cosa sia realizzata: siano cioè eliminate tutte quelle forme di stanziamenti che sono da giudicare in frode di una corretta attuazione delle Regioni. Questo mi pare che sia il primo atto importante, una conclusione positiva rispetto a tutto quel gioco di cifre cancellate o aumentate o a quell'accesso di cifre mantenute in relazione a funzioni che, per quanto vi siano compiti ritenuti dall'Amministrazione centrale, non possono essere calcolate nell'entità in cui sono state calcolate anche in base al raffronto con gli stanziamenti per le materie che sono state trasferite. Quindi, per il bilancio 1974 bisogna chiedere all'Esecutivo di fare questo tipo di operazione.

Invece, per il bilancio 1975, bisognerà chiedere di costituire subito — cominciando da adesso, poichè bisogna cominciare subito, prima che le singole Amministrazioni centrali mandino al Tesoro le loro richieste, dato che la procedura di formazione del bilancio comincia un anno prima — un tipo di collegamento con le Regioni e di fare, insieme alle Regioni, un progetto di generale ristrutturazione del bilancio dello Stato. Prendendo lo spunto da che cosa? Tutti avete denunciato l'insufficienza della Commissione interregionale a questi fini, anche perchè la programmazione economica non è operante in questo periodo: l'auspichiamo, la vogliamo, ma al momento non è operante. Allora, chiedere che si costituisca un rapporto reale, importante, per cui l'elaborazione di questo bilancio che si prepara per il 1975 avvenga con la collaborazione delle Regioni in un rapporto politico dell'organo delegato a compilare lo schema di bilancio (sia il Ministero del bilancio o il Ministro del tesoro, non lo so) ma con pienezza di poteri, con totale capacità di interlocutori. Con la partecipazione delle Regioni — questa sarebbe la profonda novità — si ristrutturebbe il bilancio dello Stato facendosi carico, in questo rapporto politico, di tutti i complessi problemi che il bilancio dello Stato ha, anche perchè questo è il momento in cui le Regioni si possono inserire decisamente.

Veramente, nel quadro della situazione complessiva del paese si può vaticinare o perlomeno sperare e proporsi di correggere la situazione economica, per uscire dalla spirale del sottosviluppo che abbiamo imboccato e riprendere la via dello sviluppo, ma non fidando solo sui fattori economici. Qualsiasi vitalità data ai settori economici sarebbe insufficiente se sull'economia del paese pesasse un'azienda pubblica con queste insufficienze, con questi sperperi, con queste carenze nella spesa.

Quindi, come primo atto, le Regioni dovrebbero essere chiamate a farsi carico — perchè organi con pienezza di capacità ed equipollente responsabilità politica nei settori propri rispetto allo Stato — di una considerazione, non del bilancio dello Stato, ma di tutta la complessa finanza pubblica, per avere una ristrutturazione del bilancio dello Stato che attui l'ordinamento regionale.

È chiaro che questo comporta una partecipazione ed anche una corresponsabilizzazione delle Regioni; però, nella misura in cui la finanza regionale è, allo stato attuale e per un certo periodo di tempo, una finanza con proventi non autonomi ma derivati dallo Stato, a mio avviso questa collaborazione non e mortificante ma esaltante dell'autonomia e della funzione che le Regioni realizzano.

Allora, all'elettore nel 1975 noi non portiamo soltanto la verifica di quello che le singole Regioni hanno fatto. Ma siccome l'elettore voterà, più che su queste cose, sulla funzionalità complessiva dell'operazione regionale — quello del 1975 sarà un *referendum* di verifica sull'ordinamento regionale —, noi dovremmo portare come risultato complessivo questo tipo di incidenza e di avvio della totale riforma dello Stato, per la quale le Regioni sono state concepite nella pienezza delle loro carica innovativa rispetto all'ordinamento precedente. Su questo ci vorrebbe una risposta precisa.

Un'altra domanda si può fare in ordine al tasso di arretratezza delle diverse Regioni. Questa è una domanda rivolta in particolare

ai rappresentanti delle Regioni meridionali, ma a mio avviso interessa, come ha interessato, tutte le Regioni. Non credo che si possa fare un discorso semplice sulla revisione dei criteri di partizione, anche per le cose che sono state dette da Bassetti in ordine al problema dell'equilibrio. In occasione della discussione dell'ultima legge del Mezzogiorno ci fu una vivacissima battaglia parlamentare al Senato per la meccanica del finanziamento della Cassa e per l'eclusione — salvo per alcuni stanziamenti temporanei — delle materie di competenza regionale, perchè tutte le materie di competenza propria delle Regioni dovevano essere regolate in sede di attuazione dell'ordinamento regionale, in sede di articolo 12 della legge finanziaria regionale. Allora quel discorso si fermò lì e, sotto questo profilo, la legge del Mezzogiorno è corretta rispetto all'ordinamento regionale; ma siccome, contemporaneamente, quella legge si rivela oggi insufficiente, sia per la svalutazione monetaria che si è verificata e sia rispetto a certi obiettivi quantitativi di occupazione, se consideriamo tutta la materia in ordine ai criteri di ripartizione in una prospettiva più ampia e in una visione più incisiva, occorre riprendere il discorso sulla legge sul Mezzogiorno sia per adeguarla quantitativamente all'obiettivo previsto dei 300.000 occupati e sia anche per collegare alle considerazioni di quella legge tutto quello che serve per il riequilibrio del Mezzogiorno (e in questo caso rientra anche quello delle aree depresse del Centro-Nord, cui qualche collega ha fatto riferimento ieri) e svolgere un'azione più efficace.

Chiedo scusa per l'ampiezza della motivazione delle domande che ho posto.

B R O S I O . Ho chiesto di parlare per mozione d'ordine. Io ascolto sempre con grandissimo interesse il senatore Morlino, data la sua competenza e la vivacità e profondità delle sue idee; non è che obietti alla durata del suo intervento, anzi vorrei che parlasse molto spesso, ed anche più a lungo, perchè c'è sempre qualcosa da imparare da lui. Ma è sul metodo di questa discussione che ho da fare osservazione. Non possiamo qui, in sede di formulazione delle domande ai rappresentanti delle Regioni, passare ad una discussione — che sarà della Commissione — sulle proposte e sulle conseguenze che dovranno derivarne. Io non dico che dobbiamo gelosamente tenere segreti questi nostri intendimenti ai rappresentanti delle Regioni: sono uomini politici come noi, hanno sostanza cerebrale pari o superiore alla nostra e avranno modo e diritto di discutere queste cose e di influire come parti politiche nelle sedi opportune. Ma, per intanto, noi non possiamo mescolare la discussione conclusiva dell'indagine conoscitiva col dialogo con le Regioni. Mi pare che ciò sia fuori luogo, perchè imporrebbe ad ognuno di noi di obiettare alle soluzioni proposte, di proporre altre soluzioni: questo lo dobbiamo fare soltanto dopo che abbiamo ascoltato tutti e meditato su tutto quello che abbiamo inteso. Non tutti hanno la competenza straordinaria e la rapidità di comprensione, veramente rimarchevole, del senatore Morlino. Ci sono anche quelli che hanno il diritto di sapere quando si arriva alla discussione conclusiva, di avere il tempo di meditare su quello che hanno sentito e di prepararsi alla discussione che in proposito sarà fatta.

P R E S I D E N T E . Concordo perfettamente. Io ho detto e ripetuto che si tratta di interventi per chiedere chiarimenti sulle dichiarazioni dei rappresentanti delle Regioni. La discussione conclusiva sarà poi fatta dalla Commissione, la quale dovrà — come dice l'articolo 48 del Regolamento in un suo comma — approvare un documento conclusivo.

B O L L I N I . Io vorrei domandare a Bassetti qualcosa riguardo ad una esperienza che la Regione Lombardia sta facendo: la riforma della struttura del bilancio regionale.

La Lombardia, che ha assunto l'immagine di una regione efficiente e moderna, ha tentato quest'anno un bilancio per obiettivi. Ha agganciato a questo tutta una serie di proposte di legge e ha proceduto a presentare un preventivo di cassa accanto al normale

conto finanziario. La cosa ha suscitato un notevole interesse; è una esperienza da valutare e sarebbe interessante conoscere qui non solo le motivazioni, ma anche quale è lo stato attuale di realizzzaione di questi obiettivi. Mi risulta che sono sorte grosse difficoltà ed io gradirei che queste difficoltà, se hanno un riferimento con la nostra indagine, venissero qui presentate. Mi limito ad enunciare solo alcune cose che ho sentito; la difficoltà iniziale di conoscere i limiti e la certezza delle disponibilità finanziarie, la riduzione crescente (rispetto ai compiti trasferiti) dell'autonomia finanziaria della regione; i ritardi che si sono provocati nell'approvazione delle leggi regionali. Le procedure e i controlli vecchi e superati che sono stati imposti alle regioni. Mi risulta che tutto questo ha creato grosse difficoltà nel processo innovativo che la Regione Lombardia voleva introdurre nel suo bilancio per dare coerenza alla programmazione regionale e a quella nazionale. Come superare queste difficoltà? Quali sono le proposte che la Regione Lombardia e le altre Regioni fanno in merito a questo problema? Se è vero quello che ho letto su « 24 Ore » del 20 maggio, e cioè che di tutte le leggi di spesa in conto capitale approvate dalla Lombardia non è stata ancora erogata una lira, è evidente che andiamo incontro al totale fallimento di questa iniziativa per la riforma dell'amministrazione e di collegamento dell'attività regionale; una iniziativa che andava invece ampiamente incoraggiata.

Qui è stata indicata tutta una serie di proposte e di suggerimenti da parte delle varie regioni; tuttavia, sono suggerimenti che attengono da un lato ad un sistema di procedure che sono da proiettarsi al di là nel tempo, e dall'altro sono misure concrete ma — a mio avviso — modeste rispetto a questo bilancio del 1974. Noi abbiamo la prospettiva politica del 1975, che rappresenterà un banco di prova dell'esperienza regionale, ma a me sembra che la pressione e l'iniziativa, delle regioni come del Parlamento e delle forze politiche, dovrebbe essere di ben altra dimensione rispetto a quella che sembra venir fuori, se si vuole veramente che questo fallimento non vada a colpire delle regioni, come quella lombarda, che hanno assunto un ruolo di innovazione.

Concludo chiedendo al presidente Bassetti un'opinione. Nella seduta di ieri ho ascoltato una Regione a statuto speciale dire che il processo di investimento che viene richiamato dall'articolo 9, dato che sembrava che le Regioni invocassero la piena e totale disponibilità di questo conto senza vincoli di obiettivi settoriali, è in realtà una proposta che rischia di trasformarsi in una operazione contro le Regioni meridionali perchè si andrebbe incontro ad una divisione delle risorse, ad una frantumazione della spesa e, cioè, in una ulteriore situazione di difficoltà per le Regioni meridionali; queste avrebbero invece potuto beneficiare di un intervento centralizzato e diretto alla radice degli squilibri settoriali. Siccome alla Regione Lombardia è stata mossa qualche volta questa accusa di non tener conto nella sua programmazione di una visione nazionale, io credo che una risposta intorno a questo problema potrebbe essere estremamente interessante per la Commissione.

D E V I T O . Cercherò di essere molto breve e quindi non porrò delle motivazioni preliminari alle mie domande.

Indubbiamente, la nostra iniziativa sorge dalla constatazione di un certo tipo di struttura di bilancio dello Stato e, quindi, dalla esigenza di trovare lo strumento istituzionale perchè le Regioni possano avere un loro momento di partecipazione nella fase di formulazione del bilancio. Già nelle sedute precedenti abbiamo verificato questa esigenza a livello di Esecutivo, nella fase preliminare di predisposizione del bilancio. Qualche dubbio sorge sulla possibilità che il Parlamento possa essere interlocutore delle Regioni nella discussione del bilancio, in quanto si sono già affacciate altre ipotesi nel senso di vedere se non sia più opportuno che il Parlamento rappresenti una sede di verifica di certe impostazioni in materia di dialogo tra Regioni e Stato. Se è vero, infatti, che il punto centrale è proprio questa crisi di fiducia tra Regioni e Stato, l'aspetto finanzia-

rio è quello che fa esplodere oggi in modo determinante questo tipo di rapporto.

La mia prima domanda quindi riguarda, in relazione alla situazione attuale, il tipo di istituzionalizzazione del rapporto tra Regioni e Stato in sede di formulazione del bilancio e, quindi, anche l'individuazione dello interlocutore. Le Regioni ritengono che il Parlamento debba essere un momento di verifica in questo tipo di rapporto, o che debba costituire la continuazione del dialogo a livello parlamentare?

La seconda domanda riguarda i residui; a quelli dello Stato — s'incomincia a dire — si aggiungeranno quelli delle Regioni. Qui è già stato sottolineato un aspetto che comporterà dei residui nei bilanci delle Regioni; il ritardo con cui lo Stato trasferisce i mezzi finanziari alle Regioni. La domanda è questa: ci sono stati dei tentativi a livello regionale per giungere a nuove strutture che accelerino la spesa in modo da ridurre al minimo i residui passivi, che diventerebbero mastodontici nel momento in cui si verificasse quello che tutte le Regioni auspicano e che molti di noi ritengono giusto e cioè un maggiore trasferimento di mezzi a favore della finanza locale attraverso gli articoli 8-9 e 12 della legge finanziaria regionale?

La terza domanda riguarda la questione della centralità del problema del Mezzogiorno. Il senatore Morlino ha fatto presente la battaglia parlamentare che fu fatta perchè la legge per il Mezzogiorno non prevedesse stanziamenti in settori di competenza regionale. Ora mi domando se, a distanza di due anni, non sia il caso di pentirci — visto come è andata la ripartizione dei fondi alle Regioni — di non aver utilizzato quello strumento in favore delle regioni meridionali. Mi chiedo se, su questo piano, l'accenno fatto alla utilizzzaione degli articoli 9 e 12 come punto di riferimento per una politica di riequilibrio territoriale non sia da integrare riprendendo il discorso fatto in sede di approvazione della legge per il Mezzogiorno. Queste, in sintesi e forse in modo un poco disordinato per risparmiare tempo, le domande che desideravo porre.

M O D I C A . Attenendomi all'invito dell'onorevole Presidente mi limito a porre una sola domanda. La Costituzione prevede tre fonti possibili di finanziamento delle regioni; tributi propri, compartecipazioni a tributi dello Stato e contributi speciali per scopi determinati. Il fatto che da parte delle regioni non si ponga sul tappeto la questione della entità della prima di queste voci, e cioè dei tributi propri; il fatto che non si chieda un ampliamento della sfera di intervento della Regione nel campo di una diretta imposizione tributaria — dicevo — mi pare che possa essere compreso come risultato della consapevolezza maturata dalle forze politiche (particolarmente a livello regionale) della necessità di una finanza pubblica unitaria, che possa operare al suo interno la necessaria redistribuzione delle risorse al fine del superamento degli squilibri. Si tratta di una posizione che sembra confermare che le forze politiche che dirigono le Regioni sono pienamente consapevoli di superare gli squilibri ed operare quella riforma delle strut ture economiche del Paese per le quali le regioni stesse sono nate.

Diventa più difficile comprendere le ragioni che animano le proposte delle regioni quando passiamo a considerare le scelte che vengono suggerite a proposito di altre fonti di finanziamento. La domanda è questa: per quali motivi si avanza una proposta di ampliamento del fondo comune dell'articolo 8 della legge finanziaria in misura così modesta? In una misura che, considerato anche lo slittamento del valore della lira e l'aumento generale dei costi, anche se venisse accolta integralmente, lascerebbe questo fondo (considerate tutte le riserve indebite di funzioni che lo Stato avrebbe dovuto trasferire e non ha trasferito) al di sotto perfino del costo reale delle funzioni trasferite. Questo fondo non solo garantisce l'autonomia di spesa, perchè si configura come una entrata diretta, ma è quello su cui incide quella famosa percentuale (attualmente del 20 per cento e che alcune Regioni hanno chiesta venga elevata) che limita il ricorso al mercato finanziario. Nello stesso tempo, si propongono delle richieste di aumen-

to ben più rilevanti (in alcuni casi anche di moltiplicazione per dieci) dell'impegno finanziario dello Stato per quell'articolo 9 che suscita non poche perplessità sia per l'assenza — non facilmente rimediabile — di quel programma nazionale cui si riferisce, sia per il problema, delicatissimo dal punto di vista politico istituzionale, delle modalità di erogazione e della dubbia costituzionalità di queste modalità; dubbi che diventerebbero tanto più consistenti e gravidi di conseguenze politiche, quanto più l'ammontare del fondo dall'iniziale ed irrisoria somma di 20 miliardi, tendesse ad espandersi a ben altri livelli. La domanda è questa: per quali motivi non si punta prevalentemente la richiesta di ampliamento delle risorse regionali verso un congruo finanziamento dell'articolo 8 (ferma restando la necessità di un adeguato finanziamento dei programmi regionali di sviluppo) considerato anche che, all'interno dell'articolo 8, agiscono quei parametri (suscettibili di modifica e che anche la stessa legge finanziaria impegna il legislatore a correggere dopo la prima esperienza) attraverso i quali si realizza il riequilibrio della distribuzione delle risorse verso le regioni meno sviluppate e con una certezza giuridica, con una certezza data dalla legge, a differenza di quanto avviene invece per la determinazione dei criteri di ripartizione dei fondi dell'articolo 9, dei quali attualmente — se non interverranno modifiche di comportamento o legislative — resta arbitro l'Esecutivo, attraverso la decisione finale del CIPE?

B A S S E T T I. Mi riferirò alle due domande rivoltemi esplicitamente ed a una terza inscindibilmente raccordata al tipo di risposta; mi scuso con gli onorevoli senatori se, per le altre, mi rimetterò ai colleghi, che giudico più adatti di me per rispondere.

Il senatore Bollini ha chiesto esplicitamente quali sono le difficoltà che stiamo incontrando a seguito del nostro tentativo di riforma delle strutture del bilancio regionale. Devo dire subito che queste difficoltà sono enormi anche perchè abbiamo avuto — e qui direi che il discorso attiene anche alla magistratura del nostro Paese — una propensione a dare a tutti i vincoli formali, esistenti in questa materia, una interpretazione restrittiva nei riguardi delle Regioni. Abbiamo cominciato con una interpretazione estremamente restrittiva dell'articolo 81 della Costituzione, nel senso che si è spezzata qualsiasi idea di una impostazione pluriennale dei bilanci. Siamo arrivati all'assurdo — a mio avviso — che noi non possiamo fare leggi finanziarie ma solo delibere perchè le nostre leggi valgono un anno, secondo l'interpretazione restrittiva delle norme sulla contabilità di Stato.

Non solo, è stata assunta la normativa arcaica della legge sulla contabilità di Stato non nei suoi princìpi, ma nei suoi vincoli.

Per noi, attraverso le promesse d'impostare una legge-quadro in materia di contabilità, si apre qualche varco. Direi che la tentazione burocratica forte è che le Regioni siano incastrate ad un rispetto rigorosissimo delle vecchie norme dello Stato. La linea politica a me sembra chiarissima. In questo momento si fanno delle Regioni con struttura e uffici dello Stato, e nonostante ciò le Regioni escono discretamente dal confronto. Non solo, direi che da questo confronto escono enormemente avvantaggiati gli enti locali. La mia esperienza di assessore comunale al bilancio mi fa rimpiangere un momento la libertà anarchica rispetto ai vincoli che un assessore al bilancio e un presidente di Regione hanno oggi nel gestire i fondi della contabilità regionale. Altre difficoltà sono legate a fatti contingenti: per esempio, l'incertezza, che non solo caratterizza la disponibilità delle risorse, ma anche il nostro processo legislativo, per cui, quando legiferiamo, non sappiamo mai se legiferiamo sul serio o se invece...

Una soluzione che si delinea è quella di concordare con la Presidenza del Consiglio i margini di probabilità che passi una data legge regionale. Questo intacca, secondo me, anche certi princìpi costituzionali di rapporto tra le Regioni e gli organi centrali. Un caso classico è quello che si dibatterà oggi pomeriggio. Il Consiglio dei Ministri è, infatti, convocato d'urgenza per bocciare o rinviare

alla Corte costituzionale una legge lombarda che attiene al problema dei residui. Noi abbiamo visto che, col sistema di rapporti esistente in materia di riforma della casa tra la Regione e lo Stato, si crea un vuoto di disponibilità finanziaria, per cui l'Istituto case popolari non può procedere agli appalti. Noi avevamo ritenuto di poter anticipare l'importo, in modo che l'Istituto avesse la possibilità di fare le case. Ebbene, il provvedimento ci è stato rinviato; noi l'abbiamo riconfermato ed oggi mi risulta che il Presidente del Consiglio dei Ministri ne richiederà il rinvio alla Corte costituzionale in base al principio che noi, facendo un discorso di questo genere, ci siamo messi ad interferire nella materia del credito, il che *latu sensu* può anche essere vero. Noi interveniamo nel ricorso al credito da parte di altri soggetti e quindi in un certo senso interveniamo sui problemi monetari, perchè rendiamo possibile un'anticipazione, quasi che il mancato versamento dei fondi non fosse frutto di una politica di guasti, ma di una programmata politica di controllo dei riflessi monetari.

Noi abbiamo verificato che seguendo le procedure previste si verrebbe ad introdurre la stessa percentuale di residui che c'è stata finora. Abbiamo pensato che, d'intesa col Consiglio regionale, si poteva introdurre un vantaggio se si modificava la procedura attuale, per cui l'impegno viene definito nel momento in cui la legge inizia l'*iter* consiliare; e stiamo concordando, d'intesa con la prima Commissione, una procedura per cui l'impegno viene attribuito alla legge soltanto nel momento finale del suo *iter*, dato che e stato stabilito in via presunta dal bilancio e, quindi, c'è la difficoltà delle quote disponibili. Fin tanto che una spesa impegnata in ragioneria non è riportata sulla *Gazzetta Ufficiale*, non è, in un certo senso, stanziata. Ciò dà luogo ai residui.

Questa esperienza — domanda il senatore Bollini — che conseguenze porta? Attraverso questo processo noi stiamo cercando di superare quella componente di residui che è imputabile al processo decisionale, cioè alla distanza che c'è fra il momento in cui l'impegno è registrato in ragioneria e il momento in cui la legge appare sulla *Gazzetta Ufficiale*. Però c'è un altro tipo di residui: quello che si forma per la sfasatura tra stanziamento ed erogazione. Al fine di ridurre questi residui stiamo procedendo sulla norma amministrativa. Abbiamo notato anche in passato che, quando si inizia il versamento, poi effettivamente i pagamenti procedono con normale rapidità.

Questo sulla gestione 1972. Per la gestione 1973 stanno cercando di contenere questo fenomeno. Accenno alle disponibilità derivanti dell'articolo 9, in relazione alla programmazione nazionale. Con questo rispondo alla domanda del senatore Modica. Io condivido la sua tesi di fondo, ma mi è parso di interpertare che l'errore nel quale sono cadute le regioni convintamente, è naturale, è un errore nel quale sono semmai cadute per frustrazione. Perchè il rapporto col Ministro del tesoro induce in frustrazione chiunque lo pratichi, abitualmente o no. Con questo non dico che ci siamo scoraggiati; semplicemente siamo frustrati, e abbiamo considerato che il ricorso al Parlamento fosse l'unico modo per ovviare a fatti che, appunto, raggiungono gli estremi — mi si consenta — della frode. Qualcuno ha parlato di frode, e questo mi permetto di non adoperare ulteriormente un linguaggio parlamentare, e di parlare chiaro e tondo di mille miliardi rubati. Quindi sostanzialmente siamo in quest'ordine di idee. Secondo me non c'è dubbio che la frode c'è stata nel calcolo delle dimensioni del fondo, per non far scattare l'articolo 19 della legge finanziaria. C'è stata nel 1972, conseguentemente nei conteggi della gestione 1973 son venute a galla tutte le magagne che la gestione 1972 era riuscita a mascherare. E, a questo proposito, l'assessore dell'Abruzzo ha fatto un appunto da cui si vede chiaramente come al Ministero stanno rivalutando gli stanziamenti sulle materie trasferite. Oggi, non c'è nessun rapporto tra la logica del fondo comune e gli stanziamenti assegnati. Questo rischio di farci entrare in una situazione involutiva, come chi è abituato ad avere le stampelle, e si dimentica che la soluzione giusta per cammina-

re è la gamba vera, e non si preoccupua di altro che di avere una ottima stampella.

Stiamo lavorando sull'articolo 9, il quale articolo 9 è una buona stampella tra la funzione amministrativa della Regione, che è finanziata sul fondo comune, e le funzioni programmatorie delle regioni nel loro insieme, che sono da finanziarsi intersettorialmente sull'articolo 9 e interspazialmente — se così posso esprimermi — sull'articolo 12. Cioè, una politica di piano dovrebbe usare, per un riequilibrio funzionale l'articolo 9, per un riequilibrio territoriale, l'articolo 12 Per questo mi sono espresso prima per l'articolo 12 così caldamente, perchè ritengo che, per l'articolo 8, vale il paragone che effettivamente non è riducendo l'ossigeno respirato dal gigante che lo si fa diventare un nano. Qui si rischia di mettere le Regioni grosse di fronte all'impatto con l'esigenza delle Regioni povere di avere mezzi per diventare meno povere. Nell'ultima ripartizione, il meridionalismo della contabilità nazionle è pagato soltanto dalla Lombardia che ha avuto — unica regione — una decurtazione massiccia per riequilibrare le aree del sud. Noi non abbiamo protestato, e non protestiamo, perchè la soluzione pensiamo di trovarla in una risposta razionale: siamo convinti che la questione si risolve con un uso intelligente dell'articolo 9 e soprattutto dell'articolo 12. Naturalmente, tutto questo postula il piano organico. Se il piano non c'è, l'applicazione dell'articolo 9 come fosse surrogatorio dell'articolo 8 rischia di essere anticostituzionale. In questo senso c'è un punto, sempre dell'intervento del senatore Modica, che invece deve avere una risposta ulteriore. È il rapporto del nostro atteggiamento verso i tributi propri. Oggi non parliamo di tributi propri, perchè riteniamo che questo voglia dire scatenare il privilegio. Oggi, in una società, pagare più tasse, è un modo di favorire lo sviluppo, perchè gran parte della situazione economica è la domanda di beni collettivi e non individuali. Quindi si avvantaggia quella società che ha un più elevato coefficiente di spese pubbliche e una certa voglia di accettabilità della spesa.

Come Regione settentrionale, non abbiamo mai insistito per rivendicare quell'articolo dei tributi propri, anche se siamo convinti che, da un punto di vista di etica delle autonomie, un amministratore si deve impegnare a tassare i propri elettori: o si tassano gli elettori, e si è amministratori, o si vive sui soldi dello Stato, e si fa la fine delle province. Perchè le province hanno sempre avuto minore autorità dei comuni? Perchè si sono sempre basate sul finanziamento dello Stato! In queste condizioni, non possiamo chiedere e applicare un aumento dei tributi propri, perchè creeremmo effettivamente un elemento di squilibrio evidentissimo. Adeguato il fondo dell'articolo 9 e messi in moto i contributi dell'articolo 12, ecco che si crea uno spazio per le Regioni che dovessero operare per usare tributi propri non come sostitutivi di spostamento di risorse tra Nord e Sud. ma tra privato e pubblico, all'interno di un certo contesto sociale, dando la possibilità di fare politica, oltre che politica meridionale.

È chiaro che la Lombardia può, aumentate in certe misure le risorse, decidere di destinarle a consumi privati o a quelli collettivi. Se partecipa solo della finanza statale, non può certamente fare questo.

Un accenno brevissimo alla giusta osservazione che solo il fondo comune consente l'indebitamento in base all'articolo 10, materia nella quale le Regioni devono andare con molta prudenza. Vorrei pure rispondere all'intervento del senatore De Vito. Credo che se la Commissione, o il Parlamento, richieda la collaborazione alle Regioni, noi siamo in grado di collaborare e identificare tutti i fondi di cui si potrebbe chiedere in questo momento o che vadano a rialimentare il fondo comune, o eventualmente ad altra destinazione di tipo regionale. Faremmo una operazione di sano risparmio pubblico, perchè abbiamo l'impressione che in questo rifinanziamento di articoli si celino anche dei margini di discrezionalità burocratica, che non credo sia interesse di nessun Parlamento di coltivare.

Al senatore De Vito, il quale chiedeva se ci siano stati dei tentativi per sommare i residui dello Stato ai residui delle Regioni, mi pare di aver risposto indirettamente.

Per quanto riguarda il punto se sia giusto avere il Parlamento come interlocutore o come verificatore dei rapporti, io ho l'impressione che il discorso vada articolato ulteriormente. Secondo me, il Parlamento può essere interlocutore nelle zone istituzionali, mentre correttamente dovrebbe essere verificatore dei rapporti in zone, per così dire, correnti, di una dialettica corrente, perchè altrimenti verrebbe caricato di funzioni che svilupperebbe con difficoltà. E qui mi fermo.

D A G N I N O . Io vorrei fare una precisazione, se mi consente, a proposito dell'articolo 8. Pare che, per la riduzione di una imposta sui prodotti petroliferi e di un'altra imposta sui tabacchi, ci possa essere una riduzione complessiva del fondo di cui all'articolo 8. Di qui la richiesta, che è stata avanzata in modo unitario da parte delle Regioni (l'ha esplicitata, se non erro, il collega Lagorio), di un aumento, per una serie di valutazioni (costo del personale, svalutazione della moneta), almeno del 30-40 per cento del gettito dell'articolo 8. Tale aumento, evidentemente inteso come ammontare globale del fondo dell'articolo 8. Non vorremmo che, sia pure aumentando la partecipazione al gettito di una o di tutte le imposte del 30 per cento per la costituzione del fondo, in complesso si avvesse invece una riduzione complessiva di 60-80 miliardi del fondo dell'articolo 8. A mio avviso, questa ipotesi potrebbe anche verificarsi per i provvedimenti fiscali cui sopra accennavo, ed eventualmente per la riduzione di certi consumi.

G U A R A S C I . Vorrei fare qualche riferimento alle domande che sono state poste dai senatori De Vito e Morlino in relazione al Mezzogiorno, anche perchè mi pare che in fondo tutti quanti hanno ribadito questa disponibilità verso una politica meridionalistica ed hanno individuato alcuni strumenti per poterla esplicitare più ampiamente in senso regionale.

Io dico che può essere utile, può essere forse più aderente a quello che noi abbiamo chiesto, la proposta — fatta, mi pare, sia dal senatore De Vito e sia dal senatore Morlino — di riferimento ai criteri di ripartizione della legge n. 853, per il rilancio e il rifinanziamento della quale mi pare che esista già una proposta di legge. In quell'occasione, specialmente l'articolo 4 e l'articolo 7 della legge n. 853 daranno la possibilità di un concreto riferimento a questo criterio. Mi pare che sia comune, unanime, la richiesta di spingere perchè anche in termini regionalistici il problema del Mezzogiorno venga posto al centro della politica nazionale.

Mi pare che questo fatto, signor Presidente, abbia trovato eco negli interventi di tutti, specialmente di chi ha posto il problema. Anche nella ristrutturazione del bilancio — si è detto da parte del senatore De Vito — questo problema rimbalza; e ciò è stato ribadito dal senatore Morlino.

Quindi, io mi dichiaro perfettamente d'accordo sul fatto di ribadire, nel momento del rilancio della legge sul Mezzogiorno, l'obbligo di destinare il 60 per cento della spesa di cui all'articolo 9 alle Regioni meridionali. Questo è stato già tentato l'ultima volta nella Commissione interregionale consultiva, in sede appunto di ripartizione. Non credo che ci siamo riusciti del tutto, anche perchè il criterio che è passato non è stato tanto questo quanto quell'altro cui si fa riferimento nei diversi documenti presentati dalla Regione, cioè a dire quello di assicurare un minimo di finanziamento alle Regioni più piccole; senonchè poi è risultato che le Regioni più sviluppate avessero finanziamenti superiori, anche in percentuale, a quelli delle Regioni che avevano necessità dei fondi per lo sviluppo. Quindi io sono perfettamente d'accordo su questa proposta che è stata avanzata.

Per quanto riguarda invece un'altra domanda cui ha già risposto il dottor Bassetti, ma vorrei dare anch'io un mio contributo, se cioè si è fatto qualche tentativo per cercare di ridurre al minimo questi residui passivi, devo dire che la mia Regione ha certo gravi problemi da questo punto di vista, non solo per le sue carenze strutturali storiche ma anche per le sue carenze — come dire — regionalistiche inerenti a situazioni par-

ticolari che si sono verificate alla nascita della Regione. Però abbiamo cercato anche noi di renderci conto di questo fondamentale pericolo, che avevamo, di ritardo nella spesa e abbiamo anche noi cercato di fare, appunto, un tentativo di bilancio per avere almeno una parte dei fondi che ci sono stati assegnati. Abbiamo anche noi presentato il nostro bilancio, con le azioni programmatiche e con l'individuazione degli obiettivi. Io sono d'accordo che possa essere incostituzionale una assegnazione di fondi secondo quel criterio, appunto perchè manca la legge di approvazione del programma economico nazionale e quindi quella delibera che assegna i fondi per una spesa particolare è una delibera da non tenere in conto, e questo le Regioni lo sanno, anche perchè se ne è discusso preventivamente. Cioè, la delibera del CIPE non ci può assegnare i settori di spesa e i fondi ex articolo 9, appunto perchè quel riferimento può essere valido solamente se fatto ad una legge dello Stato, che non esiste.

Noi, siccome abbiamo fatto altre proposte per impegni sul piano regionale di sviluppo, abbiamo detto in quella circostanza che non ci saremmo attenuti alla delibera del CIPE qualora questa non avesse corrisposto alle esigenze della programmazione regionale nostra.

Noi abbiamo fatto questo bilancio obiettivo, ma la spesa delle Regioni dipende anche dal tipo di deleghe che saremo in grado di fare, anche per rispetto di una norma della Costituzione, che ci impone, appunto, di operare normalmente attraverso i canali degli enti locali minori.

L A G O R I O . Sulle due proposte operative del senatore Morlino vorrei esprimere il mio parere.

Sta bene la prima, comparando il bilancio del 1973 col bilancio del 1972 dopo l'assestamento intervenuto in quello del 1972 a seguito dei decreti delegati e poi comparando entrambi — il 1972 e il 1973 — col progetto del bilancio 1974 perchè siano eliminati gli stanziamenti che abbiamo voluto chiamare « in frode ». Questo sta bene, però non è sufficiente, anche in relazione all'obiettivo politico del 1975, al quale Ella, senatore Morlino, si riferiva. Il 1975 non sarà soltanto un *referendum* di verifica sulla validita della Regione come strumento che mette in movimento la riforma dello Stato (quindi vediamo se riusciamo fino al 1975 a porre con i piedi per terra il problema della ristrutturazione totale del bilancio dello Stato per farvi corrispondere una politica dinamica di programmazione), ma sarà anche un *referendum* — ammesso che sia tale — sulla validità della Regione come nuovo livello di potere politico che vede crescere la sua forza in base al consenso; e il consenso deriva dal fatto che le Regioni rispondano più speditamente alle esigenze delle popolazioni. Per parte nostra — e non credo che siamo stati soltanto noi — già nel 1973 siamo ricorsi all'indebitamento.

Chiusi nelle maglie del 3 per cento ci siamo subito resi conto che non potevamo, così vincolati, rispondere a nessuna domanda della società e, ripeto, siamo ricorsi all'indebitamento per vedere di riuscire a risolvere alcune esigenze della collettività che amministriamo.

Occorre dunque, fra il 1973 ed il 1974, fare qualche altra cosa ed il discorso, a questo proposito, si incentra sugli articoli 8-9 e 12 sui quali è necessario discutere immediatamente per venirne a capo per il bilancio 1974, con la correzione dei residui passivi. Questo noi chiediamo ed i nostri interlocutori sono da una parte l'Esecutivo e, dall'altra parte ,il Parlamento; dirò che i contatti con quest'ultimo sono stati, per le Regioni, sempre di più larga soddisfazione di quanto non sia avvenuto invece con l'Esecutivo nazionale.

Quanto al rapporto tra tributi propri — articoli 8 e 9 — c'è da dire che i tributi propri forniscono un gettito di scarso rilievo, attualmente, e sono difficilmente manovrabili.

Secondo noi, la legge n. 281 dovrebbe essere modificata ma, nel mentre ci dobbiamo porre questo problema, dobbiamo anche porci il problema di farla applicare correttamente; ci riserviamo dunque di far per-

venire alla Commissione bilancio una nota perchè la legge n. 281 venga applicata in maniera corretta; anche in questo momento noi incontriamo notevoli difficoltà con il Ministero delle finanze e ci riserviamo, in proposito, di far pervenire alla Commissione il nostro punto di vista. Ad esempio, per l'imposta regionale sulla concessione del demanio ci troviamo in difficoltà, che desideriamo vengano a conoscenza degli onorevoli senatori.

Una revisione dello spazio assegnato alle Regioni attraverso la imposizione contributiva propria, potrebbe venire dalla riforma tributaria, ma su questo punto non voglio aggiungere nulla e, se la questione interessa la Commissione, potremo farle pervenire qualche nostra idea in proposito.

Articolo 8. Le dimensioni di tale articolo si sono dimostrate insufficienti; questo lo abbiamo già ripetutamente detto. Come ha detto Bassetti qui si tratta di un « riadeguamento », cioè il vero problema sarebbe quello di ridimensionare la spesa ordinaria — articolo 8 — delle Regioni in base alle scelte politiche ed alle valutazioni programmatiche delle Regioni stesse, sia pure in un quadro di compatabilità nazionale. Questo, naturalmente, comporta la revisione totale della legge n. 281.

Intanto, in connessione con l'entrata in vigore della riforma tributaria, anche per le imposte dirette si potrebbe prevedere che una quota globale del gettito delle imposte dirette affluisca al fondo di cui all'articolo 9. E perchè diamo particolare risalto all'articolo 9? Noi partiremo da questa considerazione: a causa della paralisi degli investimenti pubblici nel corso degli anni 1972-1973, dal punto di vista di una strategia di politica economica nazionale, ci sembra che sia necessario affidare alle Regioni il compito di sostegno della domanda globale attraverso il rilancio degli investimenti pubblici nel settore degli impieghi sociali del reddito; ebbene, l'articolo 9 ci sembra lo strumento che la legge nazionale, in questo momento, ci offre.

Infine, la questione dei residui passivi delle Regioni. Dovremmo fare un po' attenzione ai « controlli »; che i residui passivi siano una conseguenza dei controlli che si esercitano sulle Regioni, però c'è da prendere atto che i controlli sulle Regioni, con l'andare del tempo, vanno assomigliando in modo sempre più pericoloso al controllo tradizionale delle Giunte Provinciali Amministrative. Il controllo, infatti, diventa non solo puntuale — ed è giusto che sia così — ma penetrante anche nel merito ed allora quando si arriva ad un controllo penetrante nel merito questo paralizza o rallenta l'attività delle Regioni. Quindi, anche sotto questo profilo si può avere il verificarsi dei fenomeni già denunciati anche da altri colleghi.

Pertanto, un riesame politico di come si esercitano i controlli sarebbe auspicabile anche a questo livello.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il presidente Lagorio e dichiaro conclusa la tornata odierna dei nostri lavori.

Un'ultima cosa prima di concludere: i colleghi della Commissione hanno certamente ricevuto copia della lettera indirizzatami dal Presidente della Giunta regionale della Regione Trentino Alto-Adige, dottor Grigoli, il quale si pone il quesito se deve intervenire o meno in questa sede.

In proposito, vorrei sentire il parere della Commissione. Personalmente, direi che — per il momento — si potrebbe rispondere al dottor Grigolli che, essendo altre udienze già programmate, prenderemo in esame la sua questione quando, martedì prossimo, vedremo quale sarà il calendario dei nostri lavori.

Se nessuno domanda di parlare, rimane stabilito che, nella seduta di martedì prossimo, prenderemo una decisione definitiva al riguardo.

La seduta termina alle ore 13.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT FRANCO BATTOCCHIO